



Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers

Een advies over reizigersgroei door modernisering van de toepassing van het concessiestelsel



Raad voor Verkeer en Waterstaat

Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers

Een advies over reizigersgroei door modernisering van de toepassing van het concessiestelsel



In kort bestek

Aanleiding en doel: meer reizigers in regionaal openbaar vervoer

Enkele jaren geleden is in het openbaar vervoer het concessiestelsel geïntroduceerd met het doel de kostendekkingsgraad van het regionaal openbaar vervoer te verhogen. Het concessiestelsel houdt in dat decentrale overheden (provincies, stadsregio's en enkele gemeenten) concessies aanbesteden voor openbaarvervoerdiensten in een bepaald gebied en voor een bepaalde periode. Aanbieders van openbaar vervoer kunnen hierop bieden en krijgen bij gunning het alleenrecht voor verlening van die diensten. Het concessiestelsel heeft de afgelopen jaren weliswaar tot meer efficiëntie geleid, maar de kwaliteit van het openbaarvervoer is niet zodanig toegenomen dat er substantieel meer reizigers gebruik van maken.

Wat betreft reizigersgroei, marktaandeel en klanttevredenheid moet volgens de Raad meer mogelijk zijn. Daarom is dit advies opgesteld met het doel de kwaliteit van het regionaal openbaar vervoer zodanig te verbeteren, dat het regionaal openbaar vervoer voor iedereen aantrekkelijk wordt, zodat er meer mensen gebruik van gaan maken.

Regionaal openbaar vervoer is belangrijk

Vervoer maakt het mensen mogelijk om te werken, wonen, winkelen, recreëren en elkaar op te zoeken. Een goed functionerend, efficiënt en duurzaam regionaal openbaar vervoer is – gezien het ruimtegebrek, congestie en de onder druk staande leefbaarheid – essentieel in dichtbevolkte gebieden, zoals de stadsregio's in de Randstad. Het regionaal openbaar vervoer moet bovenal voor iedereen toegankelijk en zó aantrekkelijk zijn dat veel mensen er gebruik van maken.

Daarnaast maakt het regionaal openbaar vervoer bijzondere voorzieningen die bij een vitale en attractieve Randstad horen, voor iedereen bereikbaar: hoogwaardige werkgelegenheid, zorg- en onderwijsvoorzieningen, toonaangevende theaters, belevingsarchitectuur, sport- en muziekevenementen. Steden zorgen alle voor basisvoorzieningen, maar zijn uniek met bijzondere voorzieningen. Zo kunnen steden met hun bijzondere voorzieningen complementair aan elkaar zijn.

Op deze manier ondersteunt regionaal openbaar vervoer de vitaliteit en attractiviteit van de Randstad en andere regio's. Dit maatschappelijk belang wordt door het Kabinet onderkend in het Regeerakkoord ('Samen werken, samenlevens', 2007). In de ambitieuze plannen voor het verkeer en vervoer speelt het regionaal openbaar vervoer een belangrijke rol.

Analyse: onvoldoende aansluiting op behoeften van reizigers

Voor grote groepen mensen is het regionaal openbaar vervoer niet aantrekkelijk genoeg. Het wordt nu vooral gebruikt door mensen die erop zijn aangewezen, bijvoorbeeld omdat reistijden in het woon-werkverkeer tijdens de spits bij gebruik van de auto veel langer zijn dan bij gebruik van het openbaar vervoer, of omdat ze zich geen auto kunnen veroorloven.

In de huidige praktijk van concessies zien de aanbieders van openbaar vervoer vooral de overheden, en niet de reizigers, als hun klant. In veel gevallen leidt dat tot afspraken tussen aanbieders van openbaar vervoer en overheden die onvoldoende op de behoeften van reizigers aansluiten. Er is bij overheden sprake van een tendens om steeds gedetailleerder de dienstverlening in het openbaar vervoer vast te leggen. Dat geeft weliswaar duidelijkheid aan zowel overheden als aanbieders van openbaar vervoer, maar er zijn verder nauwelijks mogelijkheden om flexibel in te spelen op de vraag van reizigers.

In dat geval verwordt het idee van marktwerking die tot klantgericht openbaar vervoer moet leiden, tot een vorm van markt bureaucratie: gedetailleerde afspraken tussen overheid en aanbieder van openbaar vervoer over de dienstverlening, waarbij het belang van de reizigers op de achtergrond raakt. Deze situatie prikkelt aanbieders onvoldoende om het openbaar vervoer te verbeteren en in te spelen op wensen en behoeften van reizigers, waardoor marktkansen onvoldoende worden benut. Dát is het probleem dat moet worden opgelost.

De vraag is hoe aanbieders van openbaar vervoer wel kunnen worden geprikkeld om het openbaar vervoer beter af te stemmen op wensen en behoeften van reizigers. Het antwoord hierop ligt in de focus op de reiziger.

Aanbeveling: moderniseer de toepassing van het concessiestelsel door focus op reizigers

Aanbieders van openbaar vervoer kennen de reizigers en de markt het best. Daarom kunnen zij het beste inschatten wat de reizigers wensen en welke openbaarvervoerdiensten ontwikkeld en geleverd moeten worden. Zij moeten worden geprikkeld de wensen en de behoeften van de reizigers als uitgangspunt te nemen in hun bedrijfsvoering. Om het ondernemerschap met focus op de reiziger te prikkelen adviseert de Raad de decentrale overheden een modernisering in de toepassing van het concessiestelsel door te voeren. Die modernisering bestaat uit het overnemen van een pakket van vijf met elkaar samenhangende aanbevelingen.

De eerste twee aanbevelingen zijn erop gericht het ondernemerschap met focus op de reiziger te stimuleren. Met de overige drie aanbevelingen wordt beoogd de prikkel om te ondernemen ook tijdens de concessie levend te houden.

1 Prikkel de oriëntatie op de reiziger door overheids subsidies uitsluitend op basis van geleverde diensten te verstrekken

Op dit moment bestaan de inkomsten van aanbieders van regionaal openbaar vervoer uit opbrengsten van kaartverkoop en uit subsidies die de overheid rechtstreeks aan hen verstrekt. Als die subsidies via de reizigers worden verstrekt, dan zijn de aanbieders voor hun inkomsten volledig van de reizigers afhankelijk. Een praktische uitwerking hiervan kan zijn subsidies te verrekenen aan de hand van daadwerkelijk verleende diensten aan individuele reizigers die voor subsidie in aanmerking komen. Dit kan gecompliceerd zijn, maar de OV-chipkaart die nu nog in ontwikkeling is, zou hierin kunnen voorzien.

2 Geef ondernemerschap de ruimte door aanbieders van regionaal openbaar vervoer zelf te laten bepalen welke openbaarvervoer-diensten zij aanbieden, met welke kwaliteit en tegen welke prijs

Aanbieders van openbaar vervoer moeten in een concessie de vrijheid hebben om zelf te bepalen welke openbaarvervoerdiensten ze aan willen bieden tegen een prijs die reizigers acceptabel vinden. Die vrijheid nodigt aanbieders uit de kwaliteit van de dienstverlening (klantvriendelijkheid, stiptheid) te verbeteren en een aantrekkelijk aanbod aan openbaar vervoer te ontwikkelen. Als daarmee de reizigers goed worden bediend, dan mogen de aanbieders daarvoor worden beloond.

Dat houdt voor overheden in ze dat bij de concessieverlening terughoudend moeten zijn in het opleggen van eisen. Wel kan het zijn dat de overheid een bepaald minimumniveau van dienstverlening voorschrijft, om te zorgen dat ook in dunbevolkte gebieden en op stille uren openbaar vervoer beschikbaar is en zo de sociale functie van het openbaar vervoer is geborgd.

3 Maak langere concessieperiodes mogelijk dan de gebruikelijke acht jaar

Aanbieders van openbaar vervoer moeten het vooruitzicht hebben dat ze investeringen in een concessie terug kunnen verdienen. Dat betekent dat, in tegenstelling tot in de huidige situatie, de bedrijfsvoering van een aanbieder uitgangspunt moet zijn voor de duur van een concessie. Voor de introductie van innovaties, het ontwikkelen van een relatie met de reizigers en de afschrijving van materieel zouden wellicht langere concessieperiodes nodig kunnen zijn dan de nu gebruikelijke acht jaar.

4 Houd een aanbieder van regionaal openbaar vervoer scherp door tussentijds zijn prestatie te toetsen

De exclusiviteit van dienstverlening in een concessie mag er niet toe leiden dat de focus van aanbieders van openbaar vervoer op de reizigers verslapt. Dit kan voorkomen worden door tussentijds (na een halve periode) de prestatie van de concessiehouder te toetsen en te besluiten de concessie te handhaven of vroegtijdig opnieuw aan te besteden.

5 Maak gereguleerde concurrentie mogelijk

Hoewel dat nog niet gebruikelijk is, kan bij de aanbesteding van een concessie worden afgesproken om ruimte te geven voor concurrentie. Een OV-aanbieder die een gat in de markt ziet, zou de mogelijkheid moeten krijgen om – naast de concessiehouder – diensten aan te bieden. Zo ontstaat een speelveld waarin geleidelijk nieuwe vervoerproducten en nieuwe OV-aanbieders een rol kunnen spelen. De dreiging van concurrentie prikkelt een (zittende) OV-aanbieder continu zijn best te doen om de reiziger adequaat van dienst te zijn.

De overheid en het belang van het regionaal openbaar vervoer

De plannen van de overheid met de infrastructuur spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van openbaarvervoerdiensten. De infrastructuur is voor de samenleving een publieke voorziening, en voor de aanbieders van regionaal openbaar vervoer een productiemiddel. Zij hebben de infrastructuur nodig om openbaar vervoer aan te kunnen bieden.

In lijn met het advies geeft de overheid de aanbieders van openbaar vervoer de ruimte te ondernemen met focus op de reizigers. Daarmee zijn de aanbieders van openbaar vervoer in staat een aantrekkelijk regionaal openbaar vervoer in te richten. Zo wordt invulling gegeven aan het maatschappelijk belang van bereikbare en leefbare (stedelijke) regio's.

De overheid toetst of de aanbieders van openbaar vervoer dit waarmaken. Dat doet zij door de prestaties van de aanbieders van openbaar vervoer te meten en te beoordelen ten aanzien van:

- klanttevredenheid (geeft een indruk van de aantrekkelijkheid van het regionaal openbaar vervoer voor reizigers);
- reizigersgroei en marktaandeel (geeft inzicht in de rol van het regionaal openbaar vervoer in het verkeer- en vervoersysteem van een stad of regio).

Daarnaast dient de overheid te borgen dat het regionaal openbaar vervoer zijn sociale functie kan vervullen. Dat doet zij door ervoor te zorgen dat er voor

iedereen, overal en ook 's morgens vroeg en 's avonds laat vervoer beschikbaar is. Daarvoor moet zij een ondergrens aangeven voor de dienstverlening, opdat ook in dunbevolkte gebieden en op stille uren (die wellicht commercieel minder interessant zijn) openbaar vervoer beschikbaar is. Verder kan de overheid minder draagkrachtige groepen met subsidies ondersteunen om ook voor hen het regionaal openbaar vervoer betaalbaar te maken.

De decentrale overheden hebben de taak in de aanbesteding en begeleiding van concessies rekening te houden met het maatschappelijk belang van bereikbare en leefbare regio's en de sociale functie van het regionaal openbaar vervoer. De centrale overheid kan de decentrale overheden hierbij ondersteunen door richtlijnen en adviezen te geven en door instrumenten te laten ontwikkelen, zoals de OV-chipkaart, die door de decentrale overheden en OV-aanbieders gezamenlijk kunnen worden ingezet.



Inhoudsopgave

In kort bestek	3
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en doel: meer reizigers door betere kwaliteit	11
1.2 Aanpak	11
1.3 Leeswijzer	13
2 Regionaal openbaar vervoer is belangrijk	15
2.1 Regionaal openbaar vervoer zorgt voor meer dan bereikbaarheid	15
2.2 De betekenis van het regionaal openbaar vervoer voor de Randstad	16
2.3 Financiële stromen in regionaal openbaar vervoer	19
3 Analyse: te weinig aandacht voor de reiziger	23
3.1 Imago en marktaandeel: een wereld te winnen	23
3.2 De praktijk van het concessiestelsel: gebrekkige focus op de reiziger	26
4 Aanbeveling: moderniseer de toepassing van het concessiestelsel	33
4.1 Kern van het advies: betere kwaliteit door focus op de reiziger	33
4.2 Modernisering concessiestelsel: meer ondernemen met minder regels	33
4.3 OV-aanbieders krijgen vrijheid en ruimte voor ondernemerschap	37
4.4 Resultaat: aantrekkelijk aanbod openbaar vervoer aan reizigers	38
5 De overheid en het maatschappelijk belang van het regionaal OV	41
5.1 Het maatschappelijk belang van het regionaal openbaar vervoer	41
5.2 Infrastructuur als productiemiddel	41
5.3 Ruimte voor ondernemerschap	41
5.4 Borgen sociale functie	42
5.5 Taakomschrijving overheden	43
Summary	47
Bijlagen	
Bijlage 1 De Randstad	53
Bijlage 2 Opzet, organisatie van het openbaar vervoer	56
Bijlage 3 Wat de reiziger echt wil	61
Bijlage 4 Literatuur	63
Bijlage 5 Geraadpleegde experts	69
Bijlage 6 Samenstelling commissie en projectteam	71
Colofon	72



1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel: meer reizigers door betere kwaliteit

Goed openbaar vervoer heeft een belangrijke functie voor de regio's in het land, en met name voor de Randstad. Dit wordt ook door het Kabinet onderkend in het Regeerakkoord¹. De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft in het werkprogramma 2008 de vraag gesteld hoe het regionaal openbaar vervoer moet worden opgebouwd en wat dat betekent voor de (bestuurlijke) organisatie.

Regionaal openbaar vervoer moet een zodanige kwaliteit hebben dat het meer mensen uitnodigt er gebruik van te maken. Dat is het uitgangspunt van de Raad bij de beantwoording van de volgende vraag:

Hoe kan het regionaal openbaar vervoer zo worden verbeterd dat het voor iedereen zo aantrekkelijk wordt, dat meer mensen er gebruik van maken?

Iedereen verplaatst zich en neemt deel aan het verkeer, maar lang niet iedereen gebruikt daarvoor het openbaar vervoer. Het (regionaal) openbaar vervoer wordt nu vooral gebruikt door groepen mensen die op het openbaar vervoer zijn aangewezen: forenzen voor het woon-werkverkeer tijdens de spits, ouderen, studenten en anderen die zich geen auto kunnen veroorloven.

Het is het doel van de Raad om met dit advies eraan bij te dragen dat het regionaal openbaar vervoer zo aantrekkelijk wordt, dat het voor iedereen een serieus alternatief is. Voor veel mensen die de keuze hebben uit meerdere vervoersalternatieven, de zogenaamde 'keuzereizigers', is het openbaar vervoer nu namelijk niet aantrekkelijk genoeg om er gebruik van te maken. Dat moet anders. Pas als meer reizigers, ook keuzereizigers, van het openbaar vervoer gebruik maken, kan het bijdragen aan een goed functionerend verkeer- en vervoersysteem.

1.2 Aanpak

In het advies ligt de nadruk op het regionaal openbaar vervoer. Het betreft het openbaar vervoer dat een regionale functie heeft (stad- en streekvervoer) en op regionaal niveau wordt aanbesteed. Voor het op landelijk niveau aanbestede

¹ Samen werken, samen leven, 2007

openbaar vervoer, zoals vervoerdiensten op het landelijke spoorweganet, zijn de uitgangspunten van het advies weliswaar ook van toepassing, maar de bevindingen en de aanbevelingen zijn vooral gericht aan de partijen die betrokken zijn bij de aanbesteding en exploitatie van het regionaal openbaar vervoer.

Openbaar vervoer is personenvervoer dat openbaar toegankelijk is, dat wil zeggen dat iedereen die dat wil van de vervoerdienst gebruik kan maken. OV-aanbieders hebben dan ook de plicht iedereen die daarom vraagt tegen het geldende tarief te vervoeren. Dit is in tegenstelling tot privé-vervoer, waar de eigenaar van het vervoermiddel beslist wie wel en niet mee mag. Met bussen, trams, metro's en treinen wordt collectief openbaar vervoer, met taxi's wordt individueel openbaar vervoer verzorgd.

In het advies wordt aandacht besteed aan drie groepen actoren: reizigers, OV-aanbieders en overheid.

Reizigers

Reizigers zijn niet alleen de mensen die nu met het openbaar vervoer reizen. Iedereen die wil zich verplaatsen, wordt in dit advies als potentiële OV-reiziger beschouwd. Dat zijn dus ook de keuzereizigers die uit meer vervoersalternatieven (auto) kunnen kiezen en voor wie het openbaar vervoer nu niet aantrekkelijk genoeg is.

OV-aanbieders/concessiehouders

Aanbieders van het openbaar vervoer, in het vervolg 'OV-aanbieders' genoemd, zijn allereerst de bekende vervoerondernemingen (Arriva, Connexxion, Veolia, stadsvervoerders als GVB, HTM en RET, vervoerders op het spoornet). Daarnaast zijn bij effectivering van dit advies er mogelijk andere (nieuwe) bedrijven die zich op de openbaarvervoermarkt willen begeven, bijvoorbeeld door zich aan te bieden als OV-makelaars of OV-regisseurs. Zij specialiseren zich dan in het ontwikkelen en verkopen van openbaarvervoerdiensten en huren andere ondernemingen in om diensten te verzorgen, bijvoorbeeld personenvervoer of exploitatie van parkeerterreinen.

Een OV-aanbieder is 'concessiehouder' wanneer hij van een overheid een concessie heeft verworven om openbaarvervoerdiensten te verrichten.

Overheid

De overheid legt de wet- en regelgeving vast waarbinnen het openbaar vervoer moet kunnen functioneren, en bewaakt het maatschappelijk belang van een goed openbaarvervoersysteem. Dit advies onderscheidt:

- decentrale overheden, bestaande uit provincies en stadsregio's die verantwoordelijk zijn voor de aanbesteding, monitoring en toetsing van concessies van openbaarvervoerdiensten; en
- de centrale overheid, die verantwoordelijk is voor het wettelijk kader waarbinnen de decentrale overheden en de OV-aanbieders hun werkzaamheden verrichten.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op het belang van het regionaal openbaar vervoer voor stedelijke regio's, zoals de Randstad. In hoofdstuk 3 wordt de analyse gegeven die tot de bevinding heeft geleid dat er meer aandacht moet zijn voor de wensen en behoeften van de reizigers.

Hoofdstuk 4 gaat over de aanbevelingen van de Raad voor de verbetering van het regionaal openbaar vervoer. Dit wordt gevolgd door een uiteenzetting over de accentverschuiving van de activiteiten van de overheid, die bij invoering van het advies worden voorzien.

De bijlagen bevatten nadere gedetailleerde informatie over de Randstad en de huidige opzet en organisatie van het openbaar vervoer en een uiteenzetting over de wensen en behoeften van de reizigers. Verder bevatten de bijlagen een verantwoording van de geraadpleegde bronnen en experts en informatie over de samenstelling van de adviescommissie en het ondersteunende team.



2 Regionaal openbaar vervoer is belangrijk

2.1 Regionaal openbaar vervoer zorgt voor meer dan bereikbaarheid

Goed vervoer biedt meer dan transport. Goed vervoer maakt het voor iedereen mogelijk zich te verplaatsen om te kunnen werken, wonen, winkelen, recreëren en elkaar op te zoeken. Goed vervoer draagt zo bij aan (het behoud van) een prettige leefomgeving. Voor de Randstad geldt dat heel nadrukkelijk: om de positie van de Randstad als aantrekkelijke metropool te behouden en te versterken, is een goed functionerend en duurzaam verkeer- en vervoersysteem nodig, aldus het Urgentieprogramma Randstad, een onderdeel van het Coalitieakkoord. In Bijlage 1 staat een uitgebreidere beschrijving van de bijzondere positie van de Randstad.

Een goed verkeer- en vervoersysteem zorgt voor bereikbaarheid, maar doet meer dan het in fysieke zin bereikbaar maken van een locatie. Het is een randvoorwaarde om een gemeenschap van mensen met elkaar te laten leven en (bijzondere) activiteiten te laten ontplooiën.

Een goede bereikbaarheid maakt dat mensen minder gebonden zijn aan de eigen (stads)regio voor hun activiteiten, waardoor meer mogelijkheden voor ontplooiing, recreatie en sociale contacten binnen bereik komen. Voor iedereen toegankelijke en betaalbare vervoersvoorzieningen – hetzij in de vorm van eigen vervoer, hetzij in de vorm van openbaar vervoer – maken mogelijk dat mensen zich maatschappelijk ontplooiën, deelnemen aan onderwijs of economische activiteiten, recreëren en sociale contacten onderhouden. Ook minister Cramer van VROM wijst op de ruimere mogelijkheden voor persoonlijke ontplooiing (zonder de noodzaak tot verhuizing) en voor bedrijven om personeel te werven².

Een goede bereikbaarheid maakt daarnaast mogelijk dat steden zich specialiseren met bijzondere en kwalitatief hoogwaardige voorzieningen. Steden zorgen dan alle voor basisvoorzieningen, maar zijn uniek met bijzondere voorzieningen: hoogwaardige werkgelegenheid en onderwijsvoorzieningen, toonaangevende theaters, belevingsarchitectuur, sport- en muziek evenementen. En voor die bijzondere voorzieningen komt men letterlijk zijn huis uit. Een grotere actieradius maakt het

² Cramer, 2008.

mensen mogelijk gebruik te maken van die voorzieningen. Zo kunnen steden complementair aan elkaar zijn.

In dichtbevolkte gebieden worden mensen geconfronteerd met de grenzen van vervoer. Vervoer is nodig, maar tegelijkertijd loopt met name het vervoer per auto vast en is de overlast voor de omgeving groot. Niet voor niets beschouwt het Urgentieprogramma Randstad vervoer als noodzakelijke voorziening, maar ook als bottleneck voor de ontwikkeling van een dynamische en attractieve Randstad. De Raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor het regionaal openbaar vervoer als middel om het hoge ambitieniveau met het verkeer- en vervoersysteem en de vitaliteit en attractiviteit van verstedelijkte gebieden, zoals de Randstad, te ondersteunen.

2.2 De betekenis van het regionaal openbaar vervoer voor de Randstad

In 'De waarde van het openbaar vervoer', een advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat uit 2004, wordt gewezen op het belang van het openbaar vervoer voor de leefbaarheid en verkeersveiligheid van een gebied en de (gewenste) ruimtelijke ontwikkeling, en voor maatschappelijke deelname en betrokkenheid. Aandacht voor dit belang is nodig met name in stedelijke netwerken, zoals de Randstad, waar de bereikbaarheid steeds meer onder druk staat³. De gemeentes in de Randstad voelen dit belang.

Stedelijke centra worden steeds meer de plek waar mensen die afhankelijk zijn van intensieve rechtstreekse contacten, wonen, werken en elkaar ontmoeten. Het zijn ten eerste vooral de jonge, hoog opgeleide alleenstaande starters die bewust kiezen voor een leven als fulltime stedeling. Ten tweede worden deze stadscentra steeds meer het domein van de creatieve industrieën en de kleine gespecialiseerde kennisintensieve bedrijven met kenniswerkers die voor hun functioneren afhankelijk zijn van frequente face-to-face contacten. En ten derde worden de stadscentra steeds meer het domein van het publiek dat massaal op zoek gaat naar voorzieningen en naar elkaar.

³ Nota Mobiliteit, 2004; Briefadvies Noordvleugel, 2006.

Terwijl de stadscentra steeds meer de plek worden waar alleen die mensen wonen en werken die afhankelijk zijn van intensieve rechtstreekse contacten, vertrekken mensen en bedrijven die minder afhankelijk zijn van frequente contacten, naar de stadsranden of verdere omgeving van de stad.

Bron: Van Engelsdorp Gastelaars en Hamers, 2006.

Over de kwaliteiten van de Randstad en de rol van openbaar vervoer daarin wordt verwezen naar Bijlage 1.

Sociaaleconomisch belang

Regionaal openbaar vervoer biedt individuen zonder alternatief vervoermiddel de mogelijkheid deel te nemen aan sociale en economische activiteiten, en gebruik te maken van noodzakelijke voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg. Zo vergroot volgens de Sociaal Economische Raad (SER) een beter openbaar vervoer binnen de stadsregio's ook de kansen voor lager opgeleiden op de arbeidsmarkt, omdat een groter werkgebied bereikbaar wordt⁴. Bij verbetering van het openbaar vervoer denkt de SER niet alleen aan snellere en frequentere treinen, uitbreiding van de spoorinfrastructuur, en een bredere functie van stationslocaties, maar ook aan betere samenwerking binnen het openbaar vervoer om meer samenhang te realiseren tussen de verschillende agglomeraties binnen de Randstad. Daarnaast wijst de SER op de noodzaak verschillende vervoersvormen te integreren door de introductie van knooppunten voor een (makkelijke) overstap van de ene naar de andere vervoersmodaliteit.

Met name het regionaal openbaar vervoer tussen de oude (binnenstadse) en nieuwe centra die veel hoogwaardige werkgelegenheid of recreatiemogelijkheden bieden, moet in orde zijn; daarnaast is een openbaarvervoerstructuur nodig om de werkenden buiten die stadscentra te bedienen⁵.

Regionaal openbaar vervoer en ruimtelijke structuur

Het regionaal openbaar vervoer draagt bij aan de structuur van het stedelijk gebied en voorziet in een mobiliteitsbehoefte. Openbaarvervoerbindingen en de infrastructuur die daarvoor nodig is, hebben, sterker dan weginfrastructuur, wel een zekere verstedelijking en structuur van het bedieningsgebied nodig om optimaal te kunnen functioneren. Bovendien zijn de effecten op luchtverontreiniging, het

⁴ Advies Zuinig op de Randstad, 2008.

⁵ Expertmeeting, 4 april 2008.

energieverbruik en het ruimtebeslag van het openbaar vervoer kleiner dan van andere modaliteiten.

Het is daarom niet zonder reden dat metropolen worden geassocieerd met uitgebreide systemen van openbaar vervoer (denk aan de Tube in Londen, de New York Subway en het regionale expresnetwerk RER in Parijs). Het openbaar vervoer kan via strategische (inter)nationale projecten (HSL-verbinding tussen Londen en Kanaaltunnel, Rhein-Ruhr-Express) eraan bijdragen dat meer samenhang ontstaat tussen de verschillende Randstadagglomeraties. Het vermogen om politieke sturing te geven aan de realisatie en exploitatie van vervoersystemen is hierbij van groot belang.

Internationale vervlechting

Het (regionaal) openbaar vervoer speelt ook een steeds belangrijker rol met het oog op de toenemende internationalisering⁶. Een goed regionaal openbaar vervoer (en railsystemen in het bijzonder⁷) maakt het mogelijk de ruimtelijke reikwijdte van afzonderlijke stedelijke regio's uit te breiden door deze te vervlechten met andere stedelijke regio's, zodat grotere stedelijke conglomeraties ontstaan met een meer metropolitaans agglomeratieniveau. Zo kan de positie van stedelijk Nederland als cluster van knooppunten voor hoogwaardige interactie op regionaal, nationaal en internationaal niveau worden beschermd.

Kwaliteit OV in Randstad onvoldoende

Het regionaal openbaar vervoer biedt in de Randstad niet de kwaliteit die wenselijk is. Dat hebben veel instanties, waaronder de OESO en in Nederland de Vereniging Deltrametropool, vastgesteld⁸. De Swaan (2008) noemt het openbaar vervoer zelfs het meest nijpende knelpunt in de Randstad.

De openbaarvervoersystemen van de verschillende stadsregio's sluiten onvoldoende op elkaar aan, aldus het Kabinet; bovendien verbinden de spoorlijnen tussen de stadsregio's vooral de oude stadscentra met elkaar, maar zijn ze onvoldoende aangesloten op nieuwe woon- en werklocaties⁹. Volgens het Kabinet zijn de achterstanden in het openbaar vervoer dan ook het grootst op het niveau van de stadsregio's en de vleugels, terwijl de meeste functionele relaties juist op dit niveau liggen.

⁶ Van Engelsdorp Gastelaars en Hamers, 2006.

⁷ De Vries en Evers, 2007.

⁸ OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands, 2007; Nieuwsflits OV-autoriteit, juli 2008, nr. 8.

⁹ Randstad 2040, 2007.

Een probleem is ook dat verschillende soorten openbaar vervoer onvoldoende op elkaar zijn afgestemd¹⁰. Zo is er in de Randstad een gat ontstaan tussen het nationale spoornetwerk (het hoofdrailnet) en de gemeentelijke metro- en tramstelsels¹¹. Het lokale bestuur wordt als een belangrijke hindernis beschouwd om dit gat te dichten.

Betekenis regionaal openbaar vervoer gevoeld door gemeentes

De betekenis van het regionaal openbaar vervoer wordt met name gevoeld door de gemeentes. Zij spelen, naast de drie partijen die in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) worden genoemd (OV-autoriteiten, OV-aanbieders en consumentenorganisaties) ook een rol, met name in de faciliterende sfeer¹². Zij beheren bijvoorbeeld het grootste deel van de bushaltes, zijn verantwoordelijk voor de aanleg van bijvoorbeeld busbanen, maar ook van infrastructuur als verkeersdrempels en rotondes, en voor omleidingen bij werkzaamheden. Gemeentes hebben natuurlijk ook hun eigen lokale wensen en doelen voor bijvoorbeeld een goede bereikbaarheid¹³ of de sociale functie van het openbaar vervoer.

Enkele gemeentes nemen een bijzondere positie in. Er zijn drie gemeentelijke OV-aanbieders: Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Zij hebben de aandelen van het gemeentelijk vervoerbedrijf, terwijl de desbetreffende stadsregio de concessie (onderhands) afgeeft. Andere gemeentes (zoals Almere en Lelystad) hebben de concessiebevoegdheden voor het stadvervoer van de provincie gedelegeerd gekregen¹⁴.

2.3 Financiële stromen in regionaal openbaar vervoer

De inkomsten van OV-aanbieders lopen via verschillende kanalen: enerzijds ontvangen zij opbrengsten uit kaartverkopen, anderzijds verschaft de concessieverlenende overheid hun een vergoeding voor de exploitatie van het openbaar vervoer. Deze inkomsten kunnen de OV-aanbieders vervolgens – vaak naar eigen inzicht – gebruiken om kosten te dekken en om te investeren.

¹⁰ Buitendijk en Hecker, 2008; Symposium Lekker Keten, ROVER, 2008.

¹¹ De Vries en Evers, 2007.

¹² Van Kesteren, 2007.

¹³ Instrumenten hierbij kunnen zijn: lokale tarieven, aanbieden van busvervoer van parkeerplaats naar centrum.

¹⁴ Omgevingsplan Flevoland, 2006.

De reiziger in het regionaal openbaar vervoer betaalt nu zo'n 45 procent van de kosten van dat vervoer. Deze inkomsten uit verkoop van strippenkaarten, abonnementen en regionale en lokale kaartjes bedroegen in 2007 circa 700 miljoen euro. De inkomsten uit strippenkaarten worden via een bepaalde verdeelsleutel over de OV-autoriteiten verdeeld, die ze vervolgens verdelen over de verschillende vervoersondernemingen in hun gebied. De betaling van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor de OV-studentenkaart – 250 miljoen euro in 2006 – is te beschouwen als inkomsten voor de OV-aanbieders¹⁵.

De vergoeding die OV-aanbieders ontvangen van de aanbestedende overheden voor de exploitatie van het openbaar vervoer, dient zowel voor de aanschaf van nieuw materieel als voor de uitvoering van de dienstverlening. De vergoedingen zijn afkomstig uit de Brede Doeluitkering (BDU), een onderdeel van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De OV-autoriteiten zijn voor hun financiële middelen volledig afhankelijk van deze gelden¹⁶. De BDU wordt verdeeld over negentien decentrale overheden om naar eigen inzicht te besteden aan hun verkeer- en vervoerbeleid, zoals aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur (weg, rail, vaarwegen, fietspaden), verkeersveiligheid en de exploitatie van het openbaar vervoer.

BDU en exploitatie van het openbaar vervoer

De BDU bedroeg in 2007 in totaal 1,93 mrd euro. Aan de exploitatie van het openbaar vervoer wordt gemiddeld 60 procent van de BDU besteed, ofwel 1,16 mrd euro in 2007¹⁷.

In 2004 bestaat in ongeveer de helft van de concessies de vergoeding aan de OV-aanbieder uit een eenmalige (jaarlijkse) bijdrage (lumpsum) voor de te verwachten exploitatiekosten van de gevraagde dienstverlening. In ruim een kwart van de concessies is sprake van een vergoeding die afhankelijk is van de geleverde prestaties (meestal het aantal reizigerskilometers) en in de overige concessies is sprake van een combinatie van beide¹⁸. In driekwart van de concessies zijn bonus/malusafspraken gemaakt, met name over de kwaliteit (meestal malusafspraken over punctualiteit en rituitval) met soms daaraan gekoppeld de reizigersopbrengsten, en daarnaast over de klanttevredenheid.

¹⁵ De Vos, 2007.

¹⁶ Van de Velde, Lutje Schipholt en Veeneman, 2007.

¹⁷ De Vos, 2007.

¹⁸ Konijnendijk en Sloot, 2005.

In 2008 geven concessies een vergelijkbaar beeld wat betreft opbrengst-verantwoordelijkheid en de bijdrage van de overheid¹⁹.

Investerings in regionale infrastructuur

De regionale investeringen in OV-infrastructuur bedragen naar schatting 4.810 miljoen euro (2007)²⁰:

- 500 miljoen euro uit de BDU;
- 4.000 miljoen euro (grof geschat) uit de begroting van gemeenten, provincies en waterschappen;
- 310 miljoen euro uit het Infrastructuurfonds.

In aanleg, beheer en onderhoud van alle infrastructuur samen blijkt de overheid in 2007 in totaal 11.500 miljoen euro geïnvesteerd te hebben²¹. Naast de hiervoor genoemde 4.810 miljoen euro regionale investeringen, is sprake van een investering van 6.590 miljoen euro uit het Infrastructuurfonds, dat 'gevoed' wordt uit de V&W-begroting en het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

¹⁹ Van de Velde, Laan en Röntgen, 2008.

²⁰ Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), 2008.

²¹ Van Beek en anderen, 2007.



3 Analyse: te weinig aandacht voor de reiziger

3.1 Imago en marktaandeel: een wereld te winnen

Het openbaar vervoer heeft een ongunstig imago

Het gebrek aan waardering voor het openbaar vervoer is terug te voeren op vertragingen, prijs en sociale onveiligheid²². Vertragingen leiden tot onzekerheid over vertrek- en aankomsttijden, met als gevolg extra wachttijden en overstappen. Dit speelt met name een rol in de waardering van het woon-werkverkeer per openbaar vervoer. Het gebrek aan waardering voor de prijs en de sociale veiligheid doet zich met name voor bij verplaatsingen om vrijetijdsredenen. Ook de complexiteit van het openbaar vervoer belemmert het (flexibel) gebruik: mensen vinden openbaar vervoer 'veel gedoe'²³. De OV-klientenbarometer²⁴, die jaarlijks de waardering voor het openbaar vervoer meet, heeft soortgelijke bevindingen, met uitzondering van die over sociale veiligheid.

Het openbaar vervoer heeft geen goed imago bij niet-gebruikers van het openbaar vervoer: van de mensen die niet of nauwelijks per openbaar vervoer reizen heeft 62 procent een negatief beeld²⁵. Leden van de ANWB zien als groot voordeel van het openbaar vervoer dat ze niet naar een parkeerplaats hoeven te zoeken; nadelen vinden ze dat het openbaar vervoer niet overal komt, duur is, en niet flexibel²⁶.

Er lijkt veel onwetendheid te bestaan over het openbaar vervoer²⁷ en dat lijkt een belangrijke verklaring te zijn voor dat negatieve beeld: in proeven met gratis of goedkoop openbaar vervoer bij fileknelpunten stijgt in bijna alle gevallen de waardering voor het openbaar vervoer en is het beter dan verwacht²⁸. Uit die experimenten blijkt dat het succes van gratis of goedkoop openbaar vervoer vooral afhankelijk is van de kwaliteit van de OV-verbinding en in hoeverre dit een volwaardig alternatief is voor de auto (reistijd van huis naar bestemming en frequentie). Daarvoor is in ieder geval verbetering van de kwaliteit van de ketenmobiliteit noodzakelijk²⁹.

²² Harms, Jorritsma en Kalfs, 2007.

²³ Gerrits en anderen, 2008.

²⁴ Onderzoek Klientenbarometer 2004 t/m 2007, 2008.

²⁵ Harms, Jorritsma en Kalfs, 2007.

²⁶ Deen, Deprez en Blok, 2005.

²⁷ Ebbink, 2008.

²⁸ Schoonveld en Van Deventer, 2008.

²⁹ Eindrapport Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal OV, 2007.

Een wisselend aanbod en gebruik van openbaar vervoer

Het openbaarvervoeraanbod varieerde enigszins de afgelopen jaren. Volgens het Kabinet is het aanbod (gerekend in dienstregelingsuren) in de eerste jaren na het jaar 2000 toen de Wet personenvervoer (Wp2000) werd ingevoerd, toegenomen met 8 tot 10 procent³⁰. Anderen spreken van een daling van het aanbod van lijn-dienstvervoer in de periode 2000 – 2006³¹.

Het aantal ritkilometers is landelijk gezien in de periode 2000 – 2006 met 1 procent gedaald. Voor de periode 2004 – 2006 is echter sprake van een stijging van zo'n 2,4 procent³². Die stijging heeft zich doorgezet in 2007: het aantal aangeboden ritkilometers ligt zelfs ruim boven het niveau van 2000³³. Dat geldt niet voor het aantal bediende haltes en het aantal lijnen: deze liggen beide onder het niveau van het jaar 2000.

In de periode 2000 – 2006 is de vervoeromvang op het spoor in aantal reizigerskilometers (landelijk gezien) gemiddeld 0,9 procent per jaar gestegen³⁴. Op de gedecentraliseerde spoorlijnen samen is de groei van de vervoeromvang hoger: gemiddeld 2,75 procent per jaar in de periode 2002 – 2006.

De reizigersgroei op de decentrale spoorlijnen is te danken aan maatregelen die door vervoerders en overheden als gevolg van decentralisatie, aanbesteding en concessieverlening zijn genomen, zoals speciale tarieven, promotie, frequentieverhoging in spits en dal (ook aan dagranden en in weekeinden), en integratie met busvervoer³⁵. Veel van deze maatregelen kunnen echter maar eenmalig worden ingezet. Dat betekent dat lijnen waar deze maatregelen al voor 2006 zijn genomen, voor verdere groei afhankelijk zijn van autonome ontwikkelingen (groei van bevolking, economie, arbeidsplaatsen) en van nieuwe maatregelen zoals opening van stations en verdere frequentieverhoging.

De geconstateerde groei lijkt samen te hangen met (het moment van) aanbesteding. De decentrale spoorlijnen die nog niet zijn aanbesteed, kennen een groei van 3 procent in de periode 2000 – 2006. De spoorlijnen waarvan de concessie al een aantal jaren loopt, hebben een groei van 20 procent gerealiseerd.

³⁰ Kabinetsstandpunt aanbestedingen stads- en streekvervoer, 2004.

³¹ Aanbod en gebruik openbaar vervoer daalt minder dan gedacht, 2006; In 't Veld en Hilferink, 2008.

³² Hilferink en In 't Veld, 2007.

³³ In 't Veld en Hilferink, 2008.

³⁴ Van Ooststroom en Savelberg, 2008.

³⁵ Van Ooststroom en Savelberg, 2008.

De spoorlijnen die in 2007 zijn aanbesteed, laten een groei van 40 procent zien in dat jaar.

Overigens lijkt er in nieuwe concessies voor het niet-railvervoer de laatste jaren ook sprake van een (aanzienlijke) toename van het aantal dienstregelingsuren: een (niet gepubliceerd) overzicht van persberichten van het KpVV uit 2008 komt zelfs uit op een toename van zo'n 20 tot 30 procent. Niet alleen het aantal reizigerskilometers, ook de reizigersaantallen groeien: zo meldt de OV-aanbieder Connexion een stijging van reizigersaantallen voor de jaren 2002 tot en met 2007³⁶, en meldt NS voor het hoofdrailnet een stijging van het aantal reizigers en het aantal reizigerskilometers³⁷.

Capaciteits- en doorstromingsproblemen in de grote steden

Binnen het stads- en streekvervoer doen zich over het algemeen weinig capaciteitsproblemen voor³⁸. Uitzondering hierop vormen de grote steden in de Randstad en, incidenteel, andere middelgrote steden. Naast capaciteitsknelpunten hebben de vier grote steden te maken met doorstromingsproblemen. Bussen en trams komen daar regelmatig vast te zitten in het verkeer, waardoor de betrouwbaarheid voor de klant afneemt. Ook de langere reistijden die hiervan het gevolg zijn, verminderen de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer. Diverse middelgrote steden kampen ook met doorstromingsproblemen. In de kleine steden is in een aantal gevallen de afstemming tussen het basisaanbod en de vraag naar openbaar vervoer een knelpunt. Doordat er soms gekozen wordt voor een basisaanbod dat veel plaatsen in één keer bedient, kan het stads- en streekvervoer voor veel mensen van/naar stedelijk gebied minder aantrekkelijk zijn. Door veel plaatsen met één specifieke route te bedienen, kunnen bijvoorbeeld lange(re) reistijden ontstaan.

Laag marktaandeel; uitschieters in en naar grote steden

Het openbaar vervoer (spoor en stads- en streekvervoer) verzorgt landelijk een klein percentage van het totale aantal verplaatsingen: 5 procent³⁹. Hiervan wordt tweederde door de trein en eenderde door bus, tram en metro gezamenlijk verzorgd⁴⁰.

In de stedelijke gebieden wordt echter duidelijk meer gebruik gemaakt van het openbaar vervoer – met name voor het woon-werkverkeer – dan in de landelijke

³⁶ Connexion holding Jaarverslag 2007.

³⁷ Halfjaarbericht 2008 NV Nederlandse Spoorwegen, 2008.

³⁸ Eindrapport LMCA regionaal OV, 2007.

³⁹ Eindrapport LMCA regionaal OV, 2007.

⁴⁰ Nota Mobiliteit, 2004.

gebieden: in de 4 grootste stadsagglomeraties is het aandeel van het openbaar vervoer zo'n 25 procent (Eindrapport LMCA regionaal OV, 2007); in een andere publicatie is sprake van een aandeel van bus, tram en metro van 7,1 procent in het aantal verplaatsingen van inwoners van zeer stedelijke gemeenten⁴¹. Lokaal zijn er uitschieters: in de binnenstad van Amsterdam in de avondspits is het aandeel van het openbaar vervoer in de verplaatsingen zelfs 40 procent (Nota Mobiliteit, 2004). In de Randstad is het aandeel van de trein in de spits naar randstedelijke agglomeraties 23 procent⁴².

Het aandeel van het openbaar vervoer in de Randstad is laag⁴³ te noemen als het wordt vergeleken met het gebruik van het openbaar vervoer in Europese steden als Londen, Parijs en München (50 à 60 procent OV-gebruik) of metropolitaanse gebieden elders ter wereld (tot 80 procent OV-gebruik in bijvoorbeeld Tokio en Hongkong) (Briefadvies Zuidvleugel, 2006). Dit hangt waarschijnlijk samen met het relatief hoge gebruik van de fiets in Nederland⁴⁴.

Wel is het aandeel van het openbaar vervoer in de totale mobiliteit op trajecten van en naar de grote steden over langere afstanden gegroeid, terwijl dat in zijn algemeenheid de afgelopen decennia is afgenomen⁴⁵.

3.2 De praktijk van het concessiestelsel: gebrekkige focus op de reiziger

Binnen het openbaar vervoer wordt gewerkt met een concessiestelsel, dat zijn wettelijke basis heeft in de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000). Deze wet gaat uit van negentien⁴⁶ OV-autoriteiten die concessies aanbesteden. Om de meest geschikte OV-aanbieder te vinden, organiseert de OV-autoriteit – op basis van een programma van eisen – een openbare aanbesteding van zogenaamde concessiegebieden (afgebakende delen van het grondgebied of de bestaande lijnen). De concessieverlener kiest vervolgens op basis van de ingediende offertes een OV-aanbieder, die een monopolie krijgt voor het regionaal openbaar vervoer in het desbetreffende gebied voor (in principe) maximaal acht jaar. Voor een nadere

⁴¹ Harms, 2008.

⁴² Savelberg en anderen, 2007.

⁴³ Jorritsma en anderen, 2008.

⁴⁴ Reijs, Boonstra en Jonckhoff, 2008; Jorritsma en anderen, 2008.

⁴⁵ Randstad 2040, 2007.

⁴⁶ De negentien OV-autoriteiten zijn de twaalf provincies, de stadregio's Amsterdam, Rotterdam en Arnhem/Nijmegen, stadsgewest Haaglanden, Bestuur regio Utrecht, regio Twente, Samenwerkingsverband regio Eindhoven.

toelichting op de opzet en organisatie van het openbaar vervoer wordt verwezen naar Bijlage 2.

De invoering van het concessiestelsel heeft in de praktijk tot de volgende (zowel gewenste als ongewenste) effecten geleid:

- beter openbaar vervoer tegen lagere kosten, maar vaak geen substantiële reizigersgroei;
- zwakke relatie tussen OV-aanbieders en reizigers;
- onvoldoende prikkels voor innovatie.

Deze effecten worden hierna toegelicht.

Beter openbaar vervoer tegen lagere kosten

De aanbestedingen hadden onder meer tot doel beter openbaar vervoer te krijgen tegen lagere kosten⁴⁷. Dat doel lijkt bereikt. De OV-aanbieders zijn namelijk efficiënter gaan werken⁴⁸ en de kwaliteit lijkt verbeterd, afgaand op de klanttevredenheid: die is in aanbestede gebieden groter dan in niet-aanbestede gebieden⁴⁹.

Reizigersvereniging ROVER is in 2004 van mening dat gemiddeld genomen de kwaliteit van het openbaar vervoer niet is verhoogd door de aanbestedingen⁵⁰. Echter, tijdens een hoorzitting van de Tweede Kamer op 21 juni 2007 zegt de voorzitter van ROVER niet ontevreden te zijn over 'wat het aanbestedingsstelsel teweeg heeft gebracht. Op diverse plekken is men er langs deze weg in geslaagd de gevolgen van de rijksbezuinigingen op het streekvervoer deels op te vangen, soms maakte men er zelfs iets moois van'⁵¹.

Hoog gebruik openbaar vervoer in Stockholm

Stockholm kent een hoog openbaarvervoergebruik: van de verplaatsingen overdag vindt 40 procent plaats met het openbaar vervoer, in de spits is dat zelfs 73 procent. Belangrijkste reden hiervoor is het aantrekkelijke tariefstelsel: relatief lage prijzen voor onbeperkt reizen in de hele provincie. Een voorbeeld hiervan is de 30-dagenkaart: een goedkoop, persoonsgebonden abonnement dat geldig is in de hele provincie⁵².

⁴⁷ Lutje Schipholt, Veeneman en Westenbrink, 2007; De Vries, 2008.

⁴⁸ Van de Velde, 2006; Van de Velde, Veeneman en Lutje Schipholt, 2008.

⁴⁹ Onderzoek klantenbarometer 2004 t/m 2007, 2007.

⁵⁰ Een evaluatie van de Wet personenvervoer 2000, 2004.

⁵¹ <http://www.rover.nl/dossiers/concessies.php?pagina=con070624>.

⁵² Van Kesteren, 2004.

Het Zweedse concessiesysteem heeft als belangrijkste kenmerken:

- aanbestedingsprocedures zijn meer gericht op kwaliteitsverbetering dan op kostenbesparing;
- een bonussysteem bij bovengemiddelde prestaties van de OV-aanbieder;
- kostenbesparingen door beperkte omvang van concessiegebieden.

Het openbaarvervoerbeleid heeft de volgende kenmerken:

- tamelijk zelfstandige, inhoudelijke OV-autoriteiten sturen het openbaar vervoer aan op schaalniveau van de provincies;
- de centrale overheid houdt zich enkel bezig met regelgeving, landelijk onderzoek en langeafstandvervoer;
- het stad- en streekvervoer en de bijbehorende infrastructuur worden bijna overal gefinancierd uit de inkomstenbelasting van provincies en gemeenten samen.

Zwakke relatie tussen OV-aanbieders en reizigers

De reiziger kan theoretisch het vervoeraanbod in een bepaalde regio beïnvloeden via de consumentenorganisaties die bij de concessieverlening betrokken (moeten) worden (zie ook Bijlage 2). Reizigersvereniging ROVER is echter verre van tevreden over de invloed die ze als vertegenwoordiger van de reizigers kan uitoefenen⁵³.

De consumentenorganisaties hebben richting concessieverlener adviesrecht, wat impliceert dat de concessieverlener een advies naast zich neer kan leggen zonder dat de organisaties een beroepsrecht hebben. Meer invloed is voor consumentenorganisaties alleen weggelegd, als OV-autoriteiten meer verplichtingen voor de concessiehouder in de concessie opnemen.

Dat de reiziger niet zoveel invloed heeft, is ook niet zo verwonderlijk gezien de inkomsten van de OV-aanbieders. De concessieverlenende overheid (de OV-autoriteit) betaalt meer dan de helft van de exploitantekosten, en lijkt daarmee een belangrijkere klant dan de reiziger⁵⁴.

De OV-autoriteiten worden geacht het reizigersbelang in het oog te houden. Dit doen zij door met bonus-malusregelingen de OV-aanbieder te prikkelen om rekening te houden met de reiziger⁵⁵. Ze staan echter verder van de reizigers

⁵³ Een evaluatie van de Wet personenvervoer 2000, 2004;
<http://www.rover.nl/dossiers/concessies.php?pagina=con070624>.

⁵⁴ Bakker en Zwaneveld, 2009.

⁵⁵ De reiziger als klant van het vervoerbedrijf, 2007.

af, en hebben minder voeling met de veranderende wensen van reizigers en de wensen of noodzaak voor aanpassingen daaraan. Bijlage 3 geeft nadere achtergrondinformatie over de wensen en de behoeften van reizigers.

Een andere manier om de OV-aanbieder te prikkelen zich meer op de reiziger te richten is via verantwoordelijkheid voor de opbrengsten uit de kaartverkoop. Deze prikkel werkt maar deels, omdat de omzet van een OV-aanbieder voor slechts ongeveer 45 procent bepaald wordt door de kaartverkoop⁵⁶. En soms werkt deze verantwoordelijkheid als een rem, omdat het vervoer van extra reizigers soms – zeker in de spits – meer kost dan het oplevert. Met een bonus op de opbrengst zou dit deels kunnen worden ondervangen.

OV-autoriteiten laten ook graag de waardering van de reiziger een rol spelen in een bonus-malusregeling, maar de beste aanpak hiervoor is nog niet gevonden.

Onvoldoende prikkels voor innovatie en kwaliteitsverbetering

Een ander doel van het systeem van aanbestedingen was innovaties in het openbaar vervoer te stimuleren⁵⁷. Van innovaties is echter nauwelijks sprake⁵⁸. De belangrijkste reden voor dit gebrek aan innovatie is dat de OV-aanbieders weinig vrijheid krijgen van de OV-autoriteiten⁵⁹ en de 'ontwikkefunctie' (achterhalen van de marktpraag, ontwerpen van een lijnennet, dienstregeling, tarieven en andere 'zachte' kenmerken) niet aan de OV-aanbieder laten^{60,61}. En al wordt tegenwoordig de ontwikkelingsfunctie meestal wel bij de vervoerder belegd, in de praktijk blijkt de ontwikkelruimte soms erg beperkt te zijn, omdat voor wijzigingen in het aanbod de toestemming van de concessieverlener nodig is⁶². Is er wel ontwikkelruimte voor de vervoerder, dan bestaat deze meestal uit de ruimte die resteert nadat de vervoerder aan de meer of minder gedetailleerde voorgeschreven eisen heeft voldaan. Door deze beperkte ontwikkelruimte is de kwaliteitsverbetering (productverbetering, innovatie en marketing) in de knel gekomen⁶³.

⁵⁶ Meer reizigers(kilometers) leiden niet zondermeer tot meer inkomsten uit kaartverkoop; dat geldt bijvoorbeeld als abonneementhouders of studenten meer gaan reizen met hun kaart.

⁵⁷ Van de Velde, Lutje Schipholt en Veeneman, 2006.

⁵⁸ Van Beek en anderen, 2007.

⁵⁹ Van de Velde, Lutje Schipholt en Veeneman, 2006.

⁶⁰ Kabinetsstandpunt aanbestedingen stads- en streekvervoer, 2004; Groenendijk, en anderen, 2005; Van de Velde, 2006.

⁶¹ Overigens is Reizigersvereniging ROVER van mening dat de ontwikkelingsfunctie bij de OV-autoriteiten hoort te liggen gezien hun (eind)verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar vervoer (Een evaluatie van de Wet personenvervoer 2000, 2004).

⁶² Van de Velde, Laan en Röntgen, 2008.

⁶³ Hulster en Lutje Schipholt, 2003.

Dat aanbestedende overheden weinig ruimte laten aan de vervoerder, heeft waarschijnlijk te maken met de ambtelijke neiging te streven naar zekerheid en duidelijkheid, met als gevolg dat OV-aanbieders risicomijdend gedrag vertonen in plaats van als ondernemer te handelen. Bovendien leggen burgers, omdat ze het openbaar vervoer beschouwen als een nutsvoorziening, de verantwoordelijkheid voor het plaatselijke openbaar vervoer veelal bij de overheid⁶⁴. En daarnaast blijkt het moeilijk (duidelijke) beloningscriteria af te spreken, die de OV-aanbieder tot het gewenste gedrag stimuleren zonder dat dit leidt tot ongewenst strategisch gedrag⁶⁵ en misbruik van de geboden vrijheid⁶⁶.

Overigens maken OV-aanbieders niet optimaal gebruik van de vrijheid, die ze wel hebben binnen een concessie, dit tot teleurstelling van de concessieverlener⁶⁷. Het lijkt erop of OV-aanbieders nog aan hun andere rol binnen het concessiestelsel moeten wennen.

OV-autoriteiten kunnen meer speelruimte geven

OV-autoriteiten kunnen binnen een concessie de nodige speelruimte aan OV-aanbieders geven⁶⁸. Ze kunnen OV-aanbieders bijvoorbeeld de mogelijkheid bieden hun vervoersdiensten (routes, dienstregeling, prijs van de kaartjes⁶⁹, materieel) te herontwerpen, zowel tijdens de inschrijvingsperiode als tijdens de contractperiode. In de praktijk lijkt er echter een tendens te bestaan bij de OV-autoriteiten om weinig tot geen vrijheid aan de OV-aanbieder te geven, en gedetailleerd voor te schrijven aan welke eisen het vervoer binnen de concessie moet voldoen.

⁶⁴ Sloot, 2006.

⁶⁵ Zo bleek het criterium van het aantal gereden buskilometers ertoe te leiden dat (goedkope) buskilometers werden ingezet op plaatsen waar er weinig vraag naar was (Van de Velde, Lutje Schipholt en Veeneman, 2006).

⁶⁶ Van de Velde, Lutje Schipholt en Veeneman, 2006.

⁶⁷ Sloot, 2006.

⁶⁸ Van de Velde, Lutje Schipholt en Veeneman, 2006.

⁶⁹ OV-aanbieders kunnen andere kaartjes aanbieden (en maken van die mogelijkheid in ruime mate gebruik) in principe op voorwaarde dat deze kaartjes het tarief van een zelfde reis met de strippenkaart (gekocht via hetzelfde type verkoopkanaal) niet te boven gaan. De nachtbus is een voorbeeld van een uitzondering op deze regel.

Dat OV-aanbieders – afgezien van de mate van vrijheid die ze krijgen toebedeeld – onvoldoende gestimuleerd worden te investeren in kwaliteitsverbetering heeft verschillende achtergronden. Zo is er veelal geen eenduidige relatie tussen de vervoersprestatie en de inkomsten van een OV-aanbieder⁷⁰. Ook is sprake van onvoldoende continuïteit in beleid, wat deels te maken heeft met de beperkte duur van een concessie⁷¹. De forse vermindering van de voor het openbaar vervoer beschikbare budgetten (door bezuinigingen van het Rijk en tegenvallende kaart-opbrengsten bij de OV-aanbieders) heeft de ruimte voor innovatie ook behoorlijk ingeperkt⁷².

⁷⁰ Lutje Schipholt, Veeneman en Westerink, 2007; De Vries, 2008.

⁷¹ Buitendijk en Hecker, 2008; Van de Velde, 2006.

⁷² Sloot, 2006.



4 Aanbeveling: moderniseer de toepassing van het concessiestelsel

4.1 Kern van het advies: betere kwaliteit door focus op de reiziger

In het huidige concessiestelsel is de overheid de belangrijkste klant voor bedrijven die openbaar vervoer aanbieden. Met die overheid maakt de OV-aanbieder namelijk afspraken over de inzet van productiemiddelen (bus, tram, metro, lightrail) en de kwaliteit van de vervoerdiensten. De overheid wordt geacht het belang van de reiziger te dienen. Dat is op zich vreemd, want niet de overheid maar de reiziger maakt gebruik van de diensten van de OV-aanbieder.

Om de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren moet volgens de Raad de focus worden gericht op de reiziger als klant: er dient een directe (zakelijke) relatie te zijn tussen OV-aanbieder en reiziger. In zo'n relatie zal de OV-aanbieder meer inspelen op de wensen van de reiziger, iets waartoe het huidige systeem van aanbestedingen onvoldoende prikkelt. Een andere relatie tussen reiziger en OV-aanbieder brengt automatisch een andere verhouding tussen reiziger en (aanbestedende) overheid met zich mee.

4.2 Modernisering concessiestelsel: meer ondernemen met minder regels

4.2.1 Continue prikkel de reiziger van dienst te zijn

Een onderneming gaat voor winst en continuïteit. Dat geldt ook voor OV-aanbieders. Als zij voor hun inkomsten volledig van de reizigers afhankelijk zijn, ervaren zij een continue prikkel om die reizigers van dienst te zijn. Daarvoor zal de OV-aanbieder moeten investeren. En als het hem lukt de reiziger goed te bedienen, mag hij daar ook voor worden beloond.

Het gaat erom dat de OV-aanbieders worden geprikkeld de reiziger centraal te stellen. De reizigers, ook zij die (nog) geen gebruik maken van het openbaar vervoer, moeten vervoerproducten aangeboden krijgen die hen verleiden er gebruik van te maken. Om dat te bereiken presenteert de Raad een pakket van vijf met elkaar samenhangende aanbevelingen.

Deze aanbevelingen worden in de volgende paragrafen toegelicht. In een aantal van de bestaande concessies is een deel van de aanbevelingen reeds praktijk.

Dat blijkt uit een inventarisatie die in opdracht van de Raad is uitgevoerd via een enquête onder de concessieverlenende overheden⁷³. De informatie over bestaande concessies elders in paragraaf 4.2 is hierop gebaseerd.

4.2.2 Stimuleren ondernemerschap met focus op de reiziger

Aanbeveling 1

Prikkel de oriëntatie op de reiziger door overheids subsidies uitsluitend op basis van geleverde diensten te verstrekken

De oriëntatie op de reiziger komt met name tot uiting als alle financiële transacties in de exploitatie, dus ook de subsidies van de overheid, via de reiziger zouden verlopen.

Een praktische uitwerking hiervoor is subsidiegelden aan de OV-aanbieder te verstrekken op basis van daadwerkelijk geleverde en geregistreerde dienstverlening aan individuele reizigers die voor subsidie in aanmerking komen. Dit leidt effectief tot dezelfde prikkel bij de OV-aanbieder als bij rechtstreekse subsidiëring van de reiziger.

Elektronische, intelligente kaartsystemen (zogenoeten 'smartcards') kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. Met de OV-chipkaart die vanaf 2008 geleidelijk in het Nederlandse openbaar vervoer wordt geïntroduceerd, zou een dergelijke verrekening op individuele basis kunnen plaatsvinden. De subsidies van de (decentrale) overheid worden in eerste instantie aan de reiziger toegekend. De reiziger weet dat hij voor bepaalde openbaarvervoerdiensten minder hoeft te betalen dan wat de OV-aanbieder normaal in rekening zou brengen. Zodra de reiziger gebruik heeft gemaakt van de gesubsidieerde openbaarvervoerdienst, ontvangt de OV-aanbieder automatisch de volledige financiële vergoeding hiervoor.

In de huidige concessiepraktijk wordt de exploitatiesubsidie in veel gevallen niet verstrekt op grond van de werkelijk geleverde vervoersprestatie (zie daarvoor paragraaf 2.3).

⁷³ Van de Velde, Laan en Rontgen, 2008.

Aanbeveling 2

Geef ondernemerschap de ruimte door aanbieders van regionaal openbaar vervoer zelf te laten bepalen welke openbaarvervoer-diensten zij aanbieden, met welke kwaliteit en tegen welke prijs

In de huidige concessiepraktijk zijn de OV-aanbieders weliswaar verantwoordelijk voor de uitvoering van de dienstverlening en voor de ontwikkelfunctie (zie paragraaf 3.2), maar de mogelijkheid om openbaarvervoerdiensten te ontwikkelen is doorgaans erg beperkt. OV-aanbieders krijgen volgens het advies ruimte om in te spelen op de behoeften in de markt door de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren en (nieuwe) vervoerproducten met daarbij passende tarieven te ontwikkelen en in de markt te zetten. Als stimulans en beloning voor ondernemend gedrag mogen de OV-aanbieders de inkomsten zelf houden.

De behoeften in de markt zouden overigens in de loop van een concessieperiode kunnen veranderen. De ruimte om openbaarvervoer-diensten te ontwikkelen en aan te passen moet daarom ook tijdens de concessieperiode bestaan.

4.2.3 Prikkel om ook tijdens de concessie te ondernemen

Aanbeveling 3

Maak langere concessieperiodes mogelijk dan de gebruikelijke acht jaar

Om te kunnen ondernemen moet de OV-aanbieder investeren en het vooruitzicht hebben hun investeringen terug te kunnen verdienen. Zeker voor nieuwe, innovatieve diensten, waarvoor een zakelijke relatie met de reiziger moet worden opgebouwd, is de huidige concessieduur (maximaal acht jaar) wellicht te kort om die nieuwe diensten rendabel te maken.

De mogelijkheid van een langere concessieperiode is daarom gewenst, maar de Europese regelgeving laat een concessieperiode langer dan tien jaar niet toe. Dit kan worden ondervangen door de concessie te verlengen als de concessiehouder naar tevredenheid presteert. Echter, de praktijk laat zien dat in de helft van de huidige concessies geen verlenging mogelijk is. In ongeveer een derde van de gevallen kan de concessiehouder onder voorwaarden een verlenging van de concessie krijgen.

Aanbeveling 4

Houd een OV-aanbieder scherp door tussentijds zijn prestatie te toetsen

Het exclusieve recht vervoerdiensten aan te bieden kan ook leiden tot ongewenste effecten die inherent zijn aan een monopolie. Zo kunnen OV-aanbieders vanwege gebrek aan concurrentie terughoudend zijn om nieuwe vervoerproducten te ontwikkelen. Dit risicomijdende gedrag van OV-aanbieders zou ertoe kunnen leiden dat reizigers niet optimaal worden bediend.

In een concessie zou een tussentijdse toetsing van de prestatie van de OV-aanbieder moeten plaatsvinden. Aan de hand van de resultaten van die toetsing kan besloten worden een verleende concessie voort te zetten of opnieuw aan te besteden. Op de toetsingscriteria wordt in paragraaf 5.3 nader ingegaan.

In de praktijk is in ongeveer een vijfde van de concessies sprake van een tussentijdse evaluatie waarbij de overheid het recht heeft de concessie te ontbinden bij slecht presteren.

Voorbeeld: concessieperiode van twaalf jaar en tussentijdse toetsing van de prestatie

Een concessieperiode van twaalf jaar omvat ongeveer twee afschrijvings-termijnen voor materieel. Deze periode is lang genoeg om een relatie met de reizigers op te bouwen en investeringen terug te verdienen.

Tijdens de concessieperiode wordt de prestatie van het openbaar vervoer gemeten. Na zes jaar voert de aanbestedende overheid een tussentijdse toetsing en evaluatie uit. Daarmee kan zij besluiten de concessie voort te zetten of dan de concessie opnieuw aan te besteden.

Na twaalf jaar wordt de concessie opnieuw openbaar aanbesteed.

Aanbeveling 5

Maak gereguleerde concurrentie mogelijk

Concurrentie prikkelt een OV-aanbieder continu zijn best te doen om de reiziger adequaat van dienst te zijn. De uiterste vorm van concurrentie is die, waarin de markt voor OV-aanbieders vrij toegankelijk is. De huidige wet- en regelgeving in Nederland laat zoiets niet toe: dan is er geen sprake meer van een concessie.

In de nu bekende concessies hebben concessiehoudende OV-aanbieders een monopolie voor de dienstverlening. Echter, in een concessie zou (bij de aanbestede-

ding) kunnen worden afgesproken dat ruimte wordt gegeven voor vormen van concurrentie. Zo ontstaat een speelveld waarin geleidelijk nieuwe vervoerproducten en nieuwe OV-aanbieders een rol kunnen gaan spelen. Zo zou een OV-aanbieder die een gat in de markt ziet in het gebied waarvoor een andere OV-aanbieder de concessie bezit, de mogelijkheid kunnen krijgen om diensten aan te bieden. De vraag of de betreffende diensten al of niet een onaanvaardbare aantasting van de dienstverlening van de concessiehouder zijn, wordt aan het oordeel van een onafhankelijke toetser overgelaten.

4.3 OV-aanbieders krijgen vrijheid en ruimte voor ondernemerschap

De focus op de reiziger en de ruimte voor ondernemerschap nodigen de OV-aanbieders uit een gevarieerd aanbod aan openbaar vervoer te ontwikkelen, dat aansluit op de wensen en behoeften van de reizigers en met tarieven die reizigers acceptabel vinden. Het ondernemerschap van de OV-aanbieders is een randvoorwaarde voor vernieuwing en innovatie.

Nieuwe ondernemingen

De Raad pleit ervoor dat OV-aanbieders, en niet de overheden, de eindverantwoordelijkheid hebben voor regie, ontwikkeling en uitvoering van openbaarvervoerdiensten. Dit biedt de mogelijkheid dat andere dan de bekende vervoerondernemingen zich aanbieden als OV-makelaars of OV-regisseurs. Zij specialiseren zich in de ontwikkeling van openbaarvervoerdiensten en huren andere ondernemingen in om diensten te verzorgen:

- ondernemingen die gespecialiseerd zijn in personenvervoer en het materieel daarvoor beschikbaar hebben (niet alleen bussen en trams, maar ook nieuwe, innovatieve vervoermiddelen), kunnen hun diensten aanbieden aan de OV-makelaars of OV-regisseurs;
- ondernemingen met producten die niet direct met personenvervoer te maken hebben, zoals exploitanten van parkeerterreinen, hotels, winkelketens, recreatieondernemingen, die kunnen bijdragen aan de invulling van openbaarvervoerproducten op maat.

Aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden

De variatie in het openbaarvervoeraanbod die het gevolg is van dit advies, geeft de OV-aanbieders de mogelijkheid een andere invulling te geven aan rollen en functies van hun medewerkers, met aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden.

Nieuwe openbaarvervoerdiensten

De OV-aanbieder mag zelf besluiten diensten aan te bieden. Dit kan gaan om een hogere frequentie op een bepaalde lijn, maar ook om compleet nieuwe producten. Hij is daarbij zelf verantwoordelijk voor een voldoende aanbod aan openbaar vervoer met een goede prijs-kwaliteitverhouding om zoveel mogelijk inkomsten te genereren en de noodzakelijke reizigersgroei te realiseren. De kans op (voldoende) tevreden klanten is met zo'n aanbod ook het grootst.

Overeenkomsten met andere partijen

Het staat de OV-aanbieder vrij om ook met andere partijen dan de concessieverlener afspraken te maken over de dienstverlening. Denk aan bijvoorbeeld een shuttle bus tussen een parkeerterrein aan de buitenkant van een stad en het stadscentrum op zaterdag en koopavond, op verzoek van een gemeente. Deze telt daar een bepaald bedrag voor neer. Of denk aan een gemeente die bereid is tot een tegemoetkoming in de reiskosten van bepaalde groepen burgers, of een werkgever waarmee afspraken over dienstverlening en tarifiering voor zijn werknemers worden gemaakt.

4.4 Resultaat: aantrekkelijk aanbod openbaar vervoer aan reizigers

Vernieuwing en innovatie

Om de reiziger goed te kunnen bedienen, moet de OV-aanbieder gebruik maken van de ruimte om vervoerdiensten aan te bieden met een kwaliteit en tegen een prijs die reizigers acceptabel vinden. Zo zou de OV-aanbieder de kwaliteit van de dienstverlening kunnen verbeteren door de stiptheid en het comfort te verhogen. Verder zou hij creatief kunnen zijn in het aanbod door de ene woonwijk met een busdienst te ontsluiten, terwijl in een andere woonwijk taxibusjes worden ingezet. Ook moet er ruimte zijn voor nieuwe vervoerdiensten voor nieuwe doelgroepen. Bovendien kan creatief worden ingespeeld op de behoefte van de reiziger aan vervoer van deur tot deur door betere aansluitingen te realiseren in de keten van vervoermiddelen, ook over de grenzen van concessiegebieden heen.

Door imagoverbetering kunnen reizigers zich identificeren met het openbaar vervoer

Iedere vervoersmodaliteit heeft een eigen imago. Zo staat fietsen voor goedkoop, gezond, sportief en milieubewust. Autorijden staat voor vrijheid, individualisme, welvaart, flexibiliteit, onafhankelijkheid en eigenzinnigheid. Het openbaar vervoer heeft de potentie om te staan voor: slim reizen, afgewogen keuzes en reiscombinaties, modern, handig tijdgebruik, stressreductie, comfort en milieuvriendelijk.

Reizigers krijgen het openbaar vervoer dat zij wensen

Uit vernieuwing, innovatie en imagoverbetering ontstaat een gedifferentieerd stelsel van openbaarvervoerproducten met karakteristieke eigenschappen, van relatief goedkope vervoerdiensten met lagere kwaliteit tot hoogwaardige vervoerdiensten op maat voor allerlei specifieke doelgroepen. De variatie in het openbaarvervoeraanbod zal toenemen.

De focus op de reizigers leidt er ook toe dat meer en direct rekening wordt gehouden met hun wensen en behoeften. Reizigers kunnen die op eigen initiatief of door uitnodiging in een enquête aan de OV-aanbieders kenbaar maken. Als OV-aanbieders hiervoor openstaan, zouden zij deze wensen en behoeften mee kunnen nemen in hun afweging nieuwe of aangepaste vervoerproducten aan te bieden.



5 De overheid en het maatschappelijk belang van het regionaal OV

5.1 Het maatschappelijk belang van het regionaal openbaar vervoer

In hoofdstuk 2 is het nodige gezegd over de bijdrage die het regionaal openbaar vervoer kan leveren aan de bereikbaarheid en leefbaarheid van (stedelijke) regio's. Het is een maatschappelijk belang dat die functie naar behoren wordt ingevuld. De overheid heeft als taak dat belang te behartigen. Zij kan dit doen door ruimte te geven aan ondernemerschap bij de OV-aanbieders, de sociale functie van het regionaal openbaar vervoer te borgen, en door te zorgen voor adequate infrastructuur. Die behartiging van het maatschappelijk belang wordt nader uitgewerkt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

5.2 Infrastructuur als productiemiddel

Adequate infrastructuur is een vereiste voor het functioneren van het regionaal openbaar vervoer. De verantwoordelijkheid voor aanleg en onderhoud van die infrastructuur ligt bij de overheden. De infrastructuur en de plannen van de overheden daarvoor spelen een belangrijke rol in de aanbesteding van een concessie en de ontwikkeling en uitvoering van vervoerdiensten. Voor OV-aanbieders is de infrastructuur, zeker het deel waar zij gebruik van maken, een belangrijke productiefactor.

Overigens zullen OV-aanbieders, rekening houdend met de vervoerdiensten die ze aan willen bieden, ook hun wensen hebben voor de infrastructuur. Mocht een aanbestedende overheid zijn toezeggingen, bijvoorbeeld voor de aanleg van infrastructuur, niet nakomen, dan moet een concessiehouder ervan uit kunnen gaan dat dit in de toetsing van zijn OV-prestatie wordt meegenomen.

5.3 Ruimte voor ondernemerschap

Volgens de aanbevelingen van het advies moet de overheid de OV-aanbieders ruimte geven om te ondernemen met focus op de reiziger. Daarmee zijn de aanbieders van openbaar vervoer in staat een aantrekkelijk regionaal openbaar vervoer in te richten, waarvan steeds meer mensen gebruik zullen maken. Zo draagt het regionaal openbaar vervoer bij aan de bereikbaarheid van locaties.

Mits efficiënt en duurzaam opgezet, komt het regionaal openbaar vervoer ook de leefbaarheid ten goede.

Sturen op prestaties bevordert ondernemerschap

In de huidige aanbestedingspraktijk wordt in een aantal gevallen vastgelegd hoe ('dienstregeling') en met welke middelen ('bussen') een concessiehouderende OV-aanbieder de openbaarvervoerdiensten moet uitvoeren: er wordt op input gestuurd. Het is echter beter te sturen op output, ofwel vast te leggen op welke prestaties de concessiehouder wordt beoordeeld:

- klanttevredenheid, die een indruk geeft van de aantrekkelijkheid van het regionaal openbaar vervoer voor reizigers;
- reizigersgroei en marktaandeel, die inzicht geven in de rol van het regionaal openbaar vervoer in het verkeer- en vervoersysteem van een stad of regio.

Hoe en met welke middelen die prestaties worden bereikt, wordt aan de concessiehouderende OV-aanbieder overgelaten. Op deze manier stimuleert de overheid dat de OV-aanbieders zelf aantrekkelijke openbaarvervoerdiensten ontwikkelen om de gewenste prestaties te realiseren.

Steuntje in de rug

Er kunnen situaties zijn waarin de drempel om een openbaarvervoerdienst op te zetten in eerste instantie te hoog is voor een OV-aanbieder, bijvoorbeeld omdat de te verwachten rentabiliteit van die dienst pas na een lange tijdsperiode zal worden bereikt. Voorbeelden hiervan zijn de ontsluiting van nieuwe wijken en een verbinding tussen binnenstad en een parkeerplaats aan de rand van de stad. In dat geval kan de overheid tijdelijk subsidies inzetten om het gebruik van het openbaar vervoer van en naar specifieke locaties of op bepaalde trajecten te stimuleren en zo het autogebruik te beperken. Door die subsidies wordt het voor de reiziger aantrekkelijker voor het openbaar vervoer te kiezen, en wordt het voor de vervoerder financieel aantrekkelijker met een goed openbaarvervoeraanbod te komen.

5.4 Borgen sociale functie

Het regionaal openbaar vervoer heeft ook een sociale functie: om het contact tussen alle mensen mogelijk te maken moet in principe iedereen overal gebruik kunnen maken van regionaal openbaar vervoer. De overheid dient te ervoor te zorgen dat regionaal openbaar vervoer voor iedereen beschikbaar en betaalbaar is.

Beschikbaarheid geborgd door ondergrens dienstverlening

Om te zorgen dat ook in dunbevolkte gebieden en op stille uren openbaar vervoer beschikbaar is, kan de overheid een minimumniveau van dienstverlening eisen van de OV-aanbieders. Zo'n minimumniveau (de ondergrens) kan overigens verschillen van regio tot regio. In stedelijke omgevingen ziet het maatschappelijk belang er namelijk anders uit dan in landelijke omgevingen. Het is aan de concessieverlenende overheid om vast te stellen welke eisen aan het minimumniveau van de dienstverlening worden gesteld. En het is aan de OV-aanbieder om daarboven openbaarvervoerdiensten aan te bieden, wanneer hij daarvoor mogelijkheden ziet in de markt en de ruimte krijgt van de overheid.

Betaalbaarheid geborgd door reizigerssubsidies

Mocht het openbaar vervoer voor minder draagkrachtige groepen te duur worden, dan kan de overheid de reizen van deze reizigers subsidiëren. Een mogelijkheid daarvoor is hen toeslagen via de OV-chipkaart te verstrekken. De OV-aanbieder ontvangt deze toeslag, wanneer het vervoerproduct aan deze reizigers is geleverd.

5.5 Taakomschrijving overheden

Decentrale overheid stelt uitgangspunten vast voor aanbesteding concessie

Om te zorgen dat zowel de decentrale overheid als de OV-aanbieders bij de aanbesteding van een nieuwe concessie weten waar ze aan toe zijn, moet de aanbestedende overheid:

- 1 aangeven hoe zij tussentijds en bij afloop van een concessie de geleverde prestaties toetst en naar aanleiding daarvan eventueel maatregelen treft;
- 2 de vereiste ondergrens van dienstverlening vertalen in een programma van eisen;
- 3 een plan opstellen voor de subsidiëring van specifieke groepen reizigers en specifieke reizen;
- 4 de wijze van en de voorwaarden voor verlenging van de concessie vastleggen;
- 5 plannen voor aanleg en onderhoud van infrastructuur vastleggen.

Decentrale overheid besteedt aan

Bij de aanbesteding van een concessie bepaalt de decentrale overheid het speelveld voor de aanbesteding en voor de uitvoering van de openbaarvervoerdiensten. De verantwoordelijkheid voor de dienstverlening wordt aan de OV-aanbieder overgelaten. De OV-aanbieders vullen volgens het marktprincipe die dienstverlening in. De overheid beperkt zich tot het behartigen van het maatschappelijk belang.

Zo komt het accent van de activiteiten van de overheid meer te liggen op het stellen van eisen aan de prestatie van het openbaar vervoer en het beoordelen of in een concessie ook daadwerkelijk aan die eisen wordt voldaan.

De aanbestedende overheid is geneigd nauwkeurig vast te leggen hoe het regionaal openbaar vervoer moet worden ingericht, terwijl die overheid in lijn met het advies aan de concessiehouder ruimte moet geven om zelf vervoerdiensten te ontwikkelen. Het is belangrijk dat een aanbestedende overheid een goede balans creëert tussen eisen om het maatschappelijk belang te borgen aan de ene kant, en ruimte voor de OV-aanbieders om te ondernemen aan de andere kant. De mate waarin concessiehouders die ruimte krijgen, is namelijk sterk afhankelijk van de eisen die de overheid stelt. Hoe gespecificeerder de eisen aan het vervoerproduct, hoe minder ruimte voor OV-aanbieders om te ondernemen, en omgekeerd.

Decentrale overheid meet en toetst

De decentrale overheden moeten beoordelen of het maatschappelijk belang wordt geborgd: zij moeten nagaan of de concessiehoudende OV-aanbieder voldoende presteert en invulling geeft aan de sociale functie van het regionaal openbaar vervoer. Dat kan alleen door de prestaties van de OV-aanbieder te meten en te toetsen aan de concessieafspraken.

Decentrale overheid intervenueert, indien nodig

Ondanks alle goede intenties bestaat er een kans dat in de praktische uitwerking van de concessie het maatschappelijk belang onvoldoende wordt gediend. In dat geval kan de overheid als stok achter de deur de OV-aanbieder boetes opleggen of voor de desbetreffende dienst alsnog een openbare aanbesteding organiseren.

Centrale overheid geeft kader en ondersteuning

De centrale overheid bepaalt de regels die de decentrale overheden moeten hanteren bij de aanbesteding van concessies. Deze regels zijn opgenomen in de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000), die alle wettelijke bepalingen bevat die van toepassing zijn op het openbaar vervoer.

De centrale overheid heeft weliswaar zelf geen rol meer bij de aanbesteding van het regionaal openbaar vervoer, maar zij kan wel de aanbevelingen van dit advies onderschrijven, bijvoorbeeld door aan te geven welke aanknopingspunten de huidige Wp2000 biedt om de aanbevelingen op te volgen. Vervolgens kan de centrale overheid de decentrale overheden en de OV-aanbieders ondersteunen door richtlijnen of adviezen te geven in lijn met het advies, en door faciliteiten te laten ontwikkelen die door de decentrale overheden en OV-aanbieders gezamenlijk zouden kunnen worden gebruikt. Hierbij kan worden gedacht aan: definitie van aanbestedingsregels op basis van focus op de reiziger, kwaliteitsnormen voor en eisen aan ondergrens van dienstverlening, definitie van reizigersgroei, marktaandeel en klanttevredenheid, en het (laten) ontwikkelen van landelijk te gebruiken voorzieningen zoals de OV-chipkaart.



Summary

Cause and purpose: more passengers for regional public transport

The purpose of the concession system introduced in public transport a few years ago was to increase the cost-coverage of regional public transport. Under the concession system, local governments (provincial authorities, metropolitan regions and some municipalities) put out to tender concessions for public transport services in a certain area for a certain period of time. Public transport operators can put in bids and, if awarded the contract, receive an exclusive right to provide these services. Over the past few years, the concession system has indeed produced greater efficiency, but the quality of public transport has not increased far enough to attract substantially more passengers.

The Council believes that, in terms of passenger growth, market share and customer satisfaction, more should be possible. As a result, this document was drawn up with a view to improving the quality of regional public transport in a way that makes it attractive to everybody, so that it will result in more passengers.

Regional public transport is important

Transport enables people to work, live, shop, spend their free time and visit each other. Properly functioning, efficient and sustainable regional public transport is essential in densely-populated areas like the Randstad conurbation because of the shortage of space, congestion and the pressure on quality of life. Above all, regional public transport must be accessible to everybody and must be so attractive that many people will use it.

Another attribute of regional public transport is that it brings within everybody's reach the special amenities associated with a vital and attractive Randstad: high-quality employment opportunities, healthcare services, education, leading theatres, impressive architecture, sports events and music concerts. All cities provide basic amenities, but each city is unique with its exceptional facilities. With these exceptional facilities, cities can be complementary to each other.

This is how regional public transport can support the vitality and attractiveness of the Randstad and other regions. The Dutch government recognises this importance to the community in its coalition agreement ('Working together, living together', 2007). Regional public transport plays an important role in the ambitious plans for traffic and transport.

Analysis: insufficient affiliation with travellers' needs

There are large groups of people for whom regional public transport is not attractive enough. It is used mainly by people who have no other choice, for example because rush hour commuting times are far longer by car than by public transport, or because they cannot afford a car.

Under the present concession system, the public transport operators tend to regard the authorities and not the travellers as their customers. In many cases, this results in public transport operators and authorities agreeing arrangements that are out of step with the needs of travellers. For instance, authorities tend to define in more detail the public transport services to be provided. While this creates clarity for authorities as well as public transport operators, there are hardly any possibilities for responding flexibly to traveller demand.

The result is that the idea of market forces leading to customer-focused public transport lapses into a form of market bureaucracy: detailed arrangements between government and public transport operator on service provision, with the interests of travellers taking a back seat. This situation provides insufficient incentive to operators to improve public transport and to respond to the wishes and needs of travellers, and thus results in the insufficient seizing of market opportunities. This is the number one problem that must be solved.

This prompts the question of exactly how public transport operators can be encouraged to gear transport services more closely to the wishes and needs of travellers. The answer lies in focusing on the traveller.

Recommendation: modernise the concession system by focusing on travellers

Public transport operators know travellers and the market best. They are best positioned to assess what travellers want and which public transport services need to be developed and provided. They must receive the incentive to design their operations according to the wishes and needs of travellers. To stimulate traveller-focused entrepreneurship, the Council advises local governments to modernise the use of the concession system. This modernisation should consist of adopting a package of five interrelated recommendations. The first two recommendations are designed to stimulate traveller-focused entrepreneurship. The purpose of the other three is to keep the entrepreneurial incentive alive during the term of the concession.

1. Provide an incentive to focus on the traveller by pegging government subsidies to rendered services

The income of public transport operators currently consists of revenues from ticket sales and from direct subsidies received from government. If these subsidies were to be provided via the travellers, the operators would be entirely dependent on travellers for their income from services. A practical way of achieving this would be to settle subsidies according to subsidisable services actually provided to individual travellers. This could be complicated, but could be made possible by the public transport smartcard now under development.

2. Create scope for entrepreneurship by letting public transport operators decide on public transport services offered and price and quality thereof

Public transport operators in the concession system must have the freedom to decide which services they want to offer at a price that travellers find acceptable. This freedom will encourage operators to improve the quality of their services (in terms of customer-friendliness and punctuality) and to develop an attractive public transport offering. If the offering serves travellers well, the operators can be rewarded for their efforts.

This means that authorities that award concessions need to be cautious in attaching requirements. However, an authority may prescribe a certain minimum level of service to ensure that even in thinly-populated areas and at quiet times, public transport is available, and that the social function of public transport is assured.

3. Enable longer concession periods than the customary eight years

Public transport operators must have the prospect of being able to earn back investments in a concession. In contrast with the present situation, the business operations of the operator must therefore be the pivotal consideration for the term of a concession. To allow the introduction of innovations, the cultivation of a relationship with travellers and the write-down of equipment, longer concession periods than the eight years customary at present might be necessary.

4. Keep a public transport operator on its toes by checking performance in the interim

The exclusive provisioning of service under a concession must not result in public transport operators weakening their focus on travellers. This can be avoided by checking the concession holder's performance in the interim (at the halfway mark of the concession) and deciding whether to keep the concession in place or to prematurely put it out to tender again.

5. Enable regulated competition

Although not yet commonplace, it can be agreed that scope will be created for competition when the concession is put out to tender. A public transport operator that identifies a gap in the market should be given the opportunity to offer services alongside those of the concession holder. This will create a playing field in which new transport products and new public transport operators can gradually play a role. The threat of competition will give the incumbent operator an incentive to do its best at all times to give the traveller adequate service.

Government and the importance of regional public transport

Government plans concerning infrastructure play an important role in developing public transport services. For the community at large, infrastructure is a public amenity; for regional public transport operators, it is a means of production. The operators need infrastructure to be able to provide public transport.

In line with this advice, the government will give public transport operators scope to do business with a focus on travellers. This will enable the operators to organise regional public transport in an attractive way. This approach will give substance to the general importance to the community of having accessible and attractive (urban) regions.

The government will check whether the public transport operators are making this approach work. It will do so by measuring the performance of public transport operators and assessing the following matters:

- customer satisfaction (this will provide an impression of the attractiveness of regional public transport for travellers);
- passenger growth and market share (this will provide an insight into the role of regional public transport in the traffic and transport system of a city or region).

Additionally, the government has a duty to assure that regional public transport fulfils its role in society. It must do so by making sure that transport is available to everybody, everywhere, from early in the morning until late in the evening. This requires the government setting a minimum service level to ensure that public transport is available also in thinly-populated areas and at quiet times (which might be less attractive commercially). The government can further support low-income sections of the community by providing subsidies to make regional public transport affordable.

When putting out tenders and overseeing the concessions, local governments have a duty to address the importance to the community of having accessible and attractive regions and to preserve the social function of regional public transport. Central government can support local governments in this endeavour by providing guidelines and recommendations and by commissioning the development of facilities, such as the public transport smartcard, that can be applied jointly by local governments and the public transport operators.



Bijlagen

Bijlage 1 De Randstad

De Randstad is weliswaar een gebied met unieke kwaliteiten, maar momenteel vooral een gebied bestaande uit een ring van een aantal steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) met de omringende regio's, met daarbinnen het Groene Hart. Goed openbaar vervoer is noodzakelijk om de verschillende stadsregio's beter met elkaar te verbinden, zodat een grotere dagelijkse actieradius mogelijk wordt. Als mensen zich makkelijker (over grotere afstanden) in de Randstad kunnen bewegen, hebben zij meer mogelijkheden zich maatschappelijk te ontplooiën, deel te nemen aan onderwijs of economische activiteiten, te recreëren en sociale contacten te onderhouden. Ook kunnen de verschillende stadsregio's zich makkelijker specialiseren in bepaalde voorzieningen (er is nu een tendens tot steeds minder specialisatie en daardoor minder complementariteit) in het besef dat die voorzieningen makkelijk kunnen worden bereikt door bewoners en bezoekers. Zo kan een agglomeratie ontstaan met een meer metropolitaans karakter en die zich (enigszins) kan meten met andere metropolen.

De Randstad: unieke kwaliteiten

De Randstad is een polycentrisch gebied zonder een dominante kern; daarmee onderscheidt de Randstad zich van veel grootstedelijke gebieden in de OESO⁷⁴ en van andere wereldsteden⁷⁵. Maar ook in ander opzicht heeft de Randstad een aantal (unieke) kwaliteiten die moeilijk na te bootsen zijn⁷⁶. Dan gaat het om ruimtelijke kwaliteiten (bijvoorbeeld de polders, de zee, de duinen, een geschiedenis van hoogwaardige stedenbouw), een redelijk (stabiel) sociaal klimaat, goede voorzieningen (scholen, ziekenhuizen, theaters en sportcomplexen), gevoel voor rechtvaardigheid en voor relativering.

Ook een persbericht bij een advies opgesteld door de Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, spreekt van een aantal 'unique selling points': de haven van Rotterdam, Schiphol, het Groene Hart, het water en de historische steden. Volgens het advies zelf ligt de kracht van de Randstad in haar open en uitgebreide netwerken voor bijvoorbeeld transport van goederen en personen, voor natuur en water, maar ook informatie en kennis⁷⁷.

⁷⁴ OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands, 2007.

⁷⁵ Advies Commissie Versterking Randstad, 2007.

⁷⁶ Mulder, 2006.

⁷⁷ Randstad 2040: verbinden en verknopen, 2008.

De natuurgebieden en de cultuurhistorie worden ook door de commissie Kok⁷⁸ gezien als bepalend voor de aantrekkelijkheid. De SER wijst ook op de mainports (de grootste haven van Europa en de op vier na grootste luchthaven), belangrijke agrarische gebieden die wereldwijd exporteren en kostbare natuurgebieden⁷⁹.

Het Kabinet kiest ervoor de ring van steden rond een relatief open en groen middengebied van de Randstad te handhaven⁸⁰, wat ook een keuze voor verdichting van het bestaande stedelijke gebied impliceert. Zo worden niet alleen de gebieden buiten de steden beschermd, maar ook voldoende massa gecreëerd voor economische activiteiten voor een goed voorzieningenniveau, waaronder het openbaar vervoer.

De Randstad nu: een aantal stadsregio's

Dat de Randstad verschillende centra kent, is een belangrijk gegeven voor een beschouwing over mobiliteit (en met name met het openbaar vervoer) in de Randstad. Het zijn de (vier) grote steden met de omliggende regio's (de stadsregio's) die de spil vormen in de relaties tussen bedrijven, in het woon-werkverkeer en in het winkelbezoek. Of anders gezegd, de mobiliteit speelt zich vooral af op het niveau van de stadsregio: de meeste mensen pendelen, verhuizen, recreëren en winkelen binnen de beperktere gebieden van hun stadsregio⁸¹.

Stadsregio's: eigen functies maar gezamenlijke schaafeffecten

Die stadregio's onderscheiden zich van elkaar door hun functies. Zo concentreert de distributiesector zich met name in de regio's rond de mainports (haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol), terwijl de zakelijke diensten en de aan non-profit gerelateerde activiteiten zich veelal in de steden concentreren⁸². Dorrepaal en Van Schuppen (2008) onderscheiden in de Randstad de stadsregio Amsterdam, de dubbelstad Rotterdam-Den Haag en Midden-Holland. De Nota Ruimte (2007) onderscheidt drie economische kerngebieden in Randstad Holland: de Noordvleugel, de Zuidvleugel en de regio Utrecht.

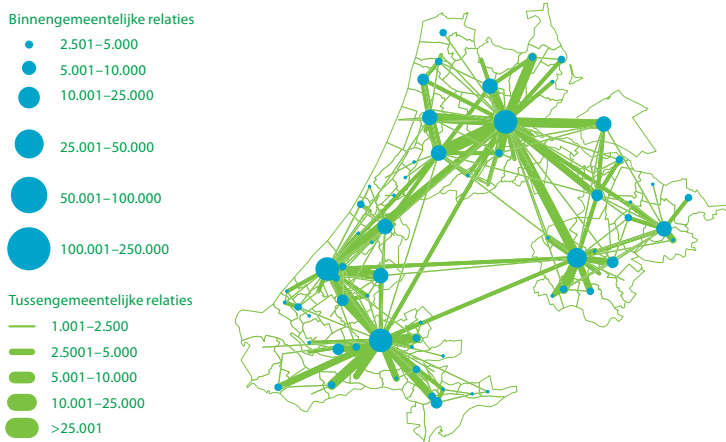
⁷⁸ Advies Commissie Versterking Randstad, 2007

⁷⁹ Advies Zuinig op de Randstad, 2008.

⁸⁰ Randstad 2040, 2007.

⁸¹ OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands, 2007; Buitendijk en Hecker, 2008; Ritsema van Eck, en anderen, 2006.

⁸² Ritsema van Eck, en anderen, 2006.



Ruimtelijk patroon van woon- werkrelaties in de Randstad
(bron: Ritsema van Eck, en anderen, 2006).

Maar ook al wordt de Randstad vooral gezien als een aantal op zichzelf staande stadsregio's (rond een groene kern), er is wel sprake van schaafeffecten op het niveau van de Randstad⁸³. Zo is de aantrekkingskracht van Amsterdam als vestigingsplaats voor zakelijke dienstverlening mede gebaseerd op de Randstedelijke markt voor hoogwaardige zakelijke dienstregeling.

Nog geen ontwikkeling richting deltametropool

De steden in de Randstad lijken elkaar nauwelijks aan te vullen of te complementeren vanwege de onderlinge stedelijke rivaliteit⁸⁴. In het afgelopen decennium zijn stadsgewesten zelfs meer op elkaar gaan lijken, in sectorstructuur van bedrijvigheid, in samenstelling van beroepsbevolking en in typen winkels; de mate van specialisatie is in de meeste gevallen afgenomen⁸⁵. Deze ontwikkeling duidt er zeker niet op dat de deltametropool 'Randstad' dichterbij komt; de steden in de Randstad bereiken daardoor niet het gewenste topniveau dat noodzakelijk is voor een metropolitaans gebied. Zou mobiliteit, en met name het openbaar vervoer, een sleutel kunnen zijn om een ontwikkeling richting de deltametropool Randstad te stimuleren?

⁸³ Lambregts, 2008.

⁸⁴ Reijs, Boonstra en Jonckhoff, 2008.

⁸⁵ Ritsema van Eck, en anderen, 2006.

Bijlage 2 Opzet, organisatie van het openbaar vervoer

Concurrentie om de weg

In 1993 bracht de commissie Brokx haar advies 'Ontvlechting en verzakelijking in het Openbaar Vervoer' uit. Kern van dit advies was dat de overheid zich uit de dagelijkse bedrijfsvoering van het openbaar vervoer moest terugtrekken en dat een beheerste, maar daadwerkelijke concurrentie tussen OV-aanbieders moest worden ingevoerd. De commissie introduceerde daarbij de begrippen 'concurrentie op de weg' en 'concurrentie om de weg'.

Bij concurrentie op de weg zouden verschillende vervoersondernemingen op dezelfde lijnen kunnen rijden, zonder onderlinge coördinatie. Ervaringen in Groot-Brittannië lieten zien dat weliswaar de kosten beter werden beheerst en dat exploitatiesubsidies werden teruggedrongen, maar dat grote gaten in het netwerk ontstonden en het overzicht voor de reiziger verloren ging. In de jaren '20 werkte in Nederland concurrentie op de weg vernietigend uit voor het openbaarvervoersysteem. Daarom besloot de Nederlandse overheid in 1937 de markt te ordenen: door schaalvergroting zouden regionale OV-aanbieders moeten ontstaan⁸⁶. De in 1937 opgerichte Commissie Vergunningen Personenvervoer moest dit bewerkstelligen door het al dan niet verlenen van vergunningen aan lokale 'autobusdiensten'. Waren er begin 1932 nog 573 'autobusondernemers'; eind 1937 was dit aantal verminderd tot 431. Door verdere schaalvergroting ontstond de situatie die in grote lijnen in 1993 nog steeds van toepassing was.

Vanwege de slechte ervaringen in Nederland en Groot-Brittannië adviseerde de commissie Brokx een systeem van aanbestedingen te introduceren gebaseerd op 'concurrentie om de weg' in plaats van 'op de weg': het concessiestelsel. Dit advies werd door het Kabinet in 1995 overgenomen. In de samenvatting van het Kabinetsstandpunt staat dat "het Kabinet in principe kiest voor beheerste concurrentie in de vorm van het periodiek aanbesteden van een vervoerconcessie (concurrentie om de weg) welke door de overheid aan een onderneming wordt verleend."⁸⁷ Het Kabinet gaf daarbij aan zich bewust te zijn van "het risico dat dit alleen een onvoldoende prikkel is om voldoende marktwerking tot stand te brengen. Derhalve wil het Kabinet experimenten met meer directe concurrentie (op de weg) bevorderen."

⁸⁶ Brouwer en Van Kesteren, 2008.

⁸⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 1994-1995, 23 645, nr. 2.

De aanbesteding van concessies

Het concessiestelsel is geregeld in de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000). Deze wet gaat uit van OV-autoriteiten die concessies aanbesteden. Om de meest geschikte OV-aanbieder te vinden, organiseert de OV-autoriteit een openbare aanbesteding van concessiegebieden. De concessieverlener kiest vervolgens op basis van de ingediende offertes een OV-aanbieder, die een monopolie krijgt voor het regionaal openbaar vervoer in het desbetreffende gebied voor (in principe) maximaal acht jaar.

Het programma van eisen heeft (volgens Art. 44, 2e lid) in ieder geval betrekking op:

- de bereikbaarheid en de functie van het openbaar vervoer voor degenen die ervan afhankelijk zijn;
- de algemene eisen die aan het te verrichten openbaar vervoer worden gesteld;
- de afstemming met het openbaar vervoer in aangrenzende gebieden en andere vormen van personenvervoer;
- de afstemming met milieudoelstellingen van de concessieverlener;
- de te benutten infrastructurele voorzieningen.

Naast het programma van eisen, kunnen aan een concessie ook voorschriften worden verbonden. Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden over bijvoorbeeld de tarieven en de modellen van vervoerbewijzen (de strippenkaart), de openbaarmaking en ingang van de dienstregeling, de toegankelijkheid, de onderwerpen waarover de concessiehouder advies vraagt aan de consumentenorganisaties.

Reizigers vertegenwoordigd door consumentenorganisaties

Naast de concessieverlener (OV-autoriteit) en concessiehouder (OV-aanbieder) speelt nog een derde partij een formele, zij het geen directe rol binnen het concessiestelsel: de reiziger. Om praktische redenen wordt de reiziger meestal vertegenwoordigd door consumentenorganisaties. De positie van deze organisaties is in de Wp2000 geregeld: er gelden – voor zowel concessieverlener als concessiehouder – wettelijke verplichtingen rond het informeren van en overleggen met en adviseren door consumentenorganisaties. Wat de advisering betreft: de consumentenorganisaties brengen aan de concessieverlener gewoon advies⁸⁸ uit en aan de concessiehouder gekwalificeerd advies met marginale toetsing⁸⁹.

⁸⁸ Voor een gewoon advies geldt geen verplichting om een besluit dat afwijkt van het advies, te motiveren.

⁸⁹ Bij een gekwalificeerd advies met marginale toetsing hebben de consumentenorganisaties het recht om een besluit dat afwijkt van het advies, te laten toetsen door de rechter.

Zowel concessieverlener als concessiehouder kunnen de consumentenorganisaties meer bevoegdheden geven dan (wettelijk) is voorgeschreven. Concessieverleners kunnen voorschriften verbinden aan de concessie wat betreft de onderwerpen waarover de concessiehouder de consumentenorganisaties informeert en advies vraagt.

In de praktijk zijn er concessieverleners die een actieve opstelling kiezen om consumentenorganisaties zoveel mogelijk te betrekken bij het eigen OV-beleid en het product dat de concessiehouder levert (Sloot, 2006). Zij verlenen soms een hogere status aan de uit te brengen adviezen, nemen in de concessie meer verplichtingen op voor de concessiehouder dan de wet voorschrijft, en gaan soms over tot de oprichting van een overlegplatform, waarin consumentenorganisaties zitting hebben.

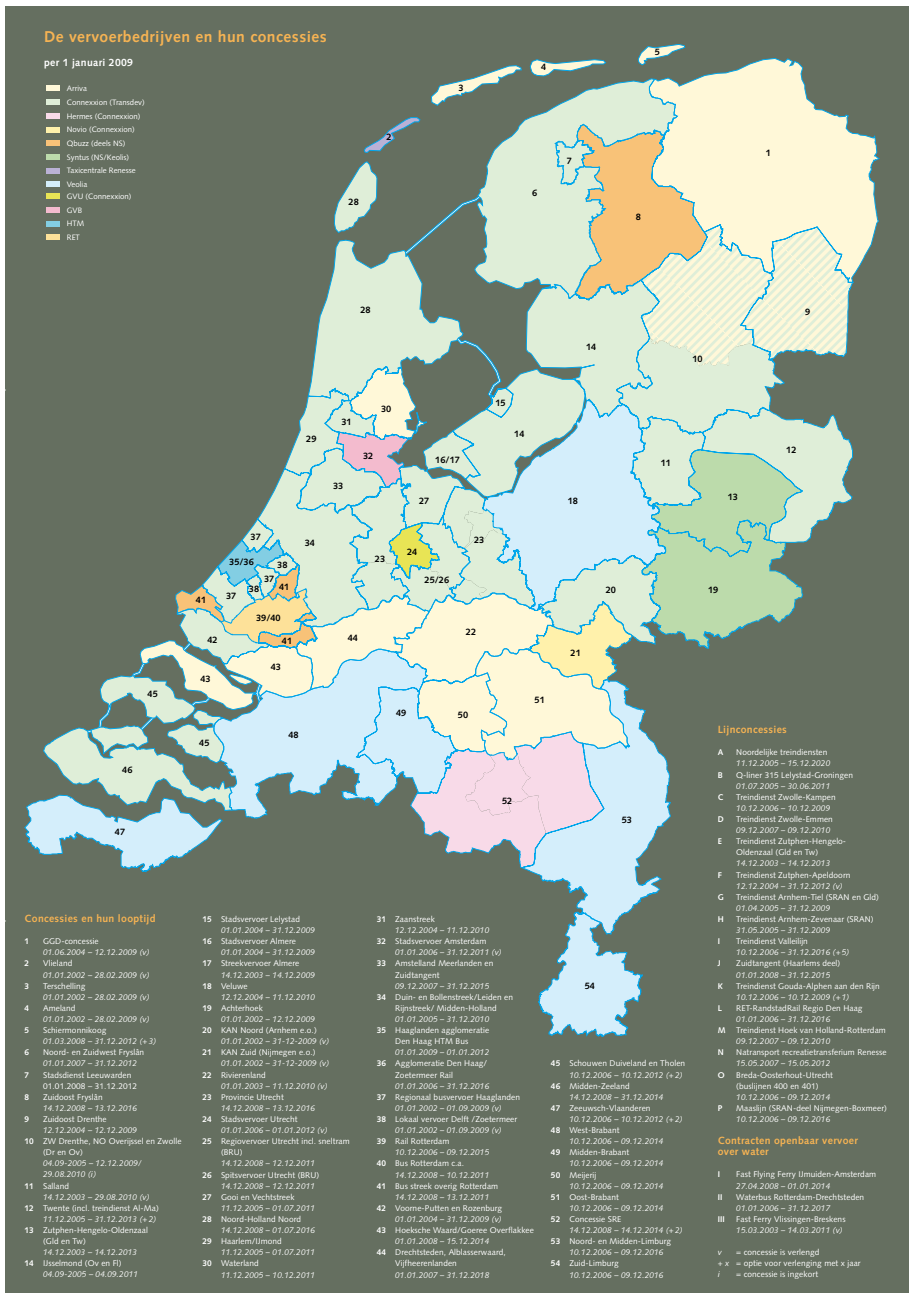
Concessies

In Nederland zijn er achttien OV-autoriteiten: de provincies⁹⁰, de stadregio's Amsterdam, Rotterdam en Arnhem/Nijmegen, stadsgewest Haaglanden, Bestuur regio Utrecht, regio Twente, en Samenwerkingsverband regio Eindhoven. Deze autoriteiten geven concessies uit voor het openbaar stads- en streekvervoer⁹¹. De concessies voor het stadsvervoer in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht zijn onderhands verleend aan de desbetreffende zittende gemeentelijke OV-aanbieders.

Dit betekent dat er in 2009 sprake is van 54 concessiegebieden, 15 lijnconcessies en 3 contracten voor openbaar vervoer over water, waarin verschillende OV-aanbieders het stads- en streekvervoer verzorgen.

⁹⁰ De provincies Groningen en Drenthe hebben hun concessiebevoegdheden ondergebracht in één OV-autoriteit: het OV-bureau Groningen Drenthe.

⁹¹ Vervoer per spoor over het hoofdrailnet blijft hier buiten beschouwing.



Kaart met overzicht concessiegebieden (bron: KpVV, 2009).

Openbaar vervoer tussen aangrenzende concessiegebieden

Buslijnen overschrijden soms één of meer grenzen van concessiegebieden. Dat brengt het risico met zich mee – zeker als sprake is van verschillende OV-autoriteiten en verschillende OV-aanbieders – dat het busvervoer in deze gebieden niet goed op elkaar aansluit⁹². In het ergste geval wordt zo'n concessiegrensoverschrijdende lijn in stukken opgeknipt; een bekend voorbeeld is de 'knip'⁹³ (in Druten) in de lijn Tiel – Nijmegen met ingang van de nieuwe concessies in januari 2003⁹⁴.

Deze problematiek is voor de wetgever aanleiding geweest tot een aanscherping van de Wet personenvervoer 2000 (in augustus 2004), die overleg voorschrijft dat moet resulteren in goede afspraken over afstemming van het openbaar vervoer tussen aangrenzende concessiegebieden.

⁹² De Winter, Ebben en Klein-Nagelvoort, 2006; Buitendeck en Hecker, 2008; Een evaluatie van de Wet personenvervoer 2000, 2004.

⁹³ Deze knip is per 1 september 2008 hersteld voor de busreizen in de spits.

⁹⁴ De Winter, Ebben en Klein Nagelvoort, 2006.

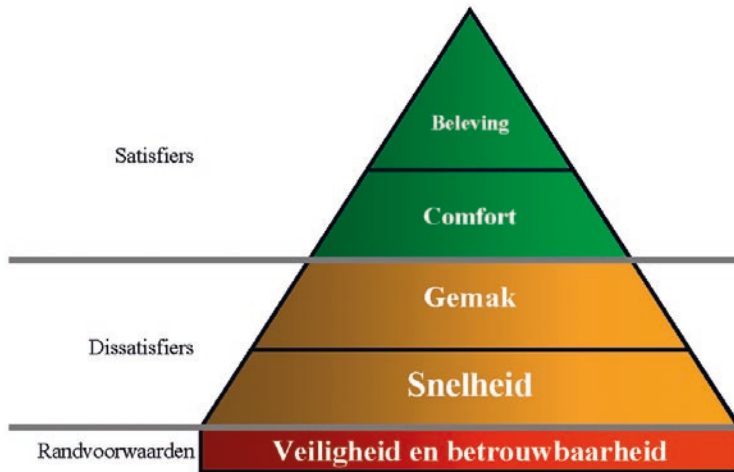
Bijlage 3 Wat de reiziger echt wil

Of de reiziger daadwerkelijk gaat reizen, is niet alleen afhankelijk van zijn verplaatsingsbehoefte, maar ook van de prijs en de kwaliteit van de beschikbare vervoeralternatieven. Een manier om de kwaliteit van een vervoeralternatief te duiden, is de zogenaamde klantwensenpiramide⁹⁵. De klantwensen zijn in drie groepen te verdelen.

1. De '*randvoorwaarden*'. Hieraan moet worden voldaan. Als dat niet het geval is, nemen mensen het vervoeralternatief niet in overweging.
Randvoorwaarden zijn: veiligheid en betrouwbaarheid (de zekerheid dat je aankomt waar je wilt zijn, goede aansluitingen en dergelijke).
2. Vervolgens gaat het om de '*dissatisfiers*'. Aanwezigheid van dissatisfiers leidt tot ontevredenheid. Het ontbreken ervan leidt niet zonder meer tot meer tevredenheid.
Dissatisfiers zijn: traagheid in de dienstverlening (lage frequentie, ervaren 'gevoelstijd'), slechte fysieke toegankelijkheid en ander ongemak (ingewikkeld, niet intuïtief, geen samenhang in de vervoervoorziening van deur tot deur).
3. Ten slotte, de '*satisfiers*'. Satisfiers kunnen de reiziger over de streep trekken om voor het openbaar vervoer te kiezen. Hoe beter, des te tevredener.
Satisfiers zijn beleving en comfort. Bijvoorbeeld met voorzieningen als gegarandeerde zitplaatsen en communicatiefaciliteiten kan de tevredenheid van reizigers worden verhoogd.

De reiziger beoordeelt in zijn afweging van een vervoeralternatief de aangeboden kwaliteit in relatie tot de prijs die voor de vervoerdienst wordt gevraagd. Niet iedere reiziger maakt die afweging steeds op dezelfde manier. De forens zal in zijn afweging vooral betrouwbaarheid en snelheid betrekken. De recreant die gaat winkelen, zal vooral oog hebben voor het gemak, de fysieke toegankelijkheid en voor de mogelijkheid zijn eventuele aankoop te kunnen vervoeren. Zo kunnen verschillende doelgroepen worden onderscheiden met ieder hun eigen criteria voor prijs en kwaliteit bij de keuze van een vervoeralternatief. Overigens, de forens van door de week kan de recreant in het weekend zijn.

⁹⁵ Maartens en Bakker, 2008.



De klantenwensen piramide is een hulpmiddel bij het voorspellen van wensen van openbaarvervoergebruikers (bron: Maartens en Bakker, 2008).

Bijlage 4 Literatuur

- *Aanbod en gebruik openbaar vervoer daalt minder dan gedacht*, KpVV Bericht, nr. 14, 2006.
- *Advies Commissie Versterking Randstad*, FWA, Zoetermeer, 2007.
- *Advies Zuinig op de Randstad*, nummer 08/04, SER, Den Haag, 2008.
- Beek, F. van, en anderen, *Mobiliteitsbalans 2007*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag, 2007.
- Bakker, P. en P. Zwanenveld, *Het belang van openbaar vervoer, De maaschappelijke effecten op een rij*, Centraal Planbureau en Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag, 2009
- Buitendijk, D. en M.J.A. Hecker, *Verkenning Randstedelijke OV-autoriteit*, Berenschot, 2008.
- Brouwer, P. en G. van Kesteren m.m.v. A. Wiersma, *Berigt aan de heeren reizigers. 400 jaar openbaar vervoer in Nederland*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2008.
- *Connexion holding Jaarverslag 2007*, Hilversum.
- Cramer, J. *Nieuwe maten van de randstad*. Nova Terra, Randstad special, jaargang 8, januari 2008.
- Deen, N., T. Deprez en A. Blok, ANWB 'Kiezen voor mobiliteit' 0-meting, Motivaction International B.V., 2005.
- *De reiziger als klant van het vervoerbedrijf*, KpVV, Informatiebulletin over actuele verkeers- en vervoerontwikkelingen, nummer 35, maart 2007.
- *De waarde van het openbaar vervoer*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2004.
- Dorrepaal, J.D. en S. van Schuppen, *Nederland is passé*, NRC-Handelsblad, Rotterdam, 8 maart 2008.

- Ebbink, B.A.J., *De reiziger centraal! Een onderzoek naar een nieuwe methodiek om het openbaar vervoer op de wensen van de (potentiële) reiziger aan te laten sluiten*, Aracadis Infra B.V. / Universiteit van Amsterdam, 2008.
- *Een evaluatie van de Wet personenvervoer 2000*, Reizigers vereniging ROVER, Amersfoort, 2004.
- *Eindrapport Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal OV*, Den Haag, 14 november 2007.
- Engelsdorp Gastelaars, R. van, en D. Hamers, *De nieuwe stad – stedelijke centra als brandpunten van interactie*, NAI Uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2006.
- Gerrits, C., en anderen, *Vanzelfsprekend openbaar vervoer*, Inno-V in opdracht van KpVV, 2008.
- Groenendijk, J.M., en anderen, *Evaluatie Wp200*, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2005.
- Hagen, M. van, G.J. Peek, *Prettiger reizen met de trein*, *Verkeerskunde*, nr 5 2006.
- *Halfjaarbericht 2008 NV Nederlandse Spoorwegen*, persbericht NS 7 augustus 2008.
- Harms, L., *Overwegend onderweg. De leefsituatie en de mobiliteit van Nederlanders*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2008.
- Harms, L., P. Jorritsma en N. Kalfs, *Beleving en beeldvorming van mobiliteit*, Kennisinstituut voor Mobiliteit, Den Haag, 2007.
- Hilferink, P. en N. in 't Veld, *Ontwikkeling en gebruik van OV-diensten van 2000 – 2006*, KpVV, Rotterdam, 2007.
<http://www.rover.nl/dossiers/concessies.php?pagina=con070624>.
- Hulster, G. en L. Lutje Schipholt, *De kunst van het verleiden. Best practices voor de OV-sector*, Paper voor Colloquium Vervoerplanologisch Speurwerk 2004, Railforum Nederland/inno-V adviseurs, Hoofddorp/Utrecht, 2003.

- Jorritsma, en anderen, *Mobiliteitsbalans 2008, Congestie in perspectief*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag, 2008.
- Kabinetsstandpunt aanbestedingen stads- en streekvervoer, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004, 23645, nr. 82.
- Kesteren, G. van, met tekstbijdragen van Ligmoet&Partners, *Gemeente en openbaar vervoer. De rol en betekenis van de gemeente in het openbaar vervoer van A tot Z*, KpVV, Rotterdam, 2007.
- Kesteren, G. van, *Lessen uit Zweedse aanbestedingen*, CVOV Bericht, nr. 94, maart 2004.
- Konijnedijk, T. en M. Sloot, *Bonus en malus in het openbaar vervoer. Een verkenning*, KpVV, Rotterdam, 2005.
- Lambregts, B., *Randstedelijke fundamenteen voor stadsregionale pieken. Nova Terra, Randstad special*, jaargang 8, januari 2008.
- Lutje Schipholt, L. W. Veeneman en H. Westerink, *Bezuinigingen slopen openbaar vervoer*, Proeflokaal 22, jrg. 7, 2007, 49 -52, Centrum voor Lokaal bestuur van de Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam.
- Maartens, M. en N. Bakker, *Caféminuten gaan sneller dan tandarts minuten*, *Verkeerskunde*, nr 1. 2008, 18-21.
- *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2008.
- Mulder, K. *Een geslaagde Randstad. Sociale agenda Randstad 2040*. Essay, Laagland'advies, 2007.
- Nieuwsflits OV-autoriteit, juli 2008, nr. 8.
- *Nota Mobiliteit, Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag, 2004.

- Nota Ruimte, Ministerie van Volkshuisvesting, Milieu en Ruimtelijke Ordening, Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2007.
- OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands. OECD, Parijs, 2007.
- Omgevingsplan Flevoland 2006.
<http://www.omgevingsplan.flevoland.nl/plantekst.aspx?mapid=6>.
- Onderzoek Klantenbarometer 2004 t/m 2007, KpVV, Rotterdam, 2008.
- Ontvlechting en verzakelijking in het Openbaar Vervoer, Brokx, 1993.
- Ooststroom, H. van, en F. Savelberg, *Decentraal Spoor Centraal*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag, 2008.
- Randstad 2040, Startnotitie, Naar een duurzame en concurrerende Europese topregio. Ministerie van VROM, SDU Uitgever, Den Haag, 2007.
- Randstad 2040: verbinden en verknopen, Briefadvies integrale langetermijnvisie Randstad 2040. VROM-raad, Raad voor Verkeer en Waterstaat en Raad voor het landelijk Gebied, 2008.
- Ritsema van Eck, J., en anderen, *Vele steden maken nog geen Randstad*, Nai Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam / Den Haag, 2006.
- Reijs, Th.A.M. B. Boonstra en W. Jonkhoff, *Benchmark Randstad. Leefomgeving, economie en bereikbaarheid international vergeleken*, TNO-rapport 2008-D-R0520/A, TNO, Delft, 2008.
- Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007 – 2011, Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag, 2007.
- Savelberg, F., en anderen, *Marktontwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991 2020*, Den Haag, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2007.
- Schoonveld, R. en M. van Deventer, *Experimenten gratis of goedkoop openbaar vervoer bij fileknelpunten Evaluatie*, Transtec Adviseurs BV, Amsterdam, 2008.

- Sloot, M., Sleutels voor concessiebeheer. Concessiebeheer, een vak apart, KpVV, Rotterdam, 2006.
- Swaan, A. de, NRC, 2 juli 2008.
- Symposium Lekker Keten, ROVER, Amersfoort, 2008.
<http://www.rover.nl/symposium/rs11/defnot.php>.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 1994-1995, 23 645, nr. 2.
- Velde, D. van de, *Geprivatiseerde planning in het OV*, ESB, december 2006.
- Velde, D. van de, L. Lutje Schipholt en W. Veeneman, The evolution of tactical tendering in the Netherlands, Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, Antwerpen, 2006.
- Velde, D. van de, L. Lutje Schipholt en W. Veeneman, Aanbestedingen in Nederland: centrale planning of functionele specificaties? Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, Antwerpen, 2007.
- Velde, D. van de, T. Laan en E. Röntgen, *Inventarisatie concessies*. Inno-V in opdracht van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2008.
- Velde, D.M. van de, W.W. Veeneman and L. Lutje Schipholt (2008), *Competitive tendering in The Netherlands: Central planning vs. functional specifications*, Transportation Research Part A, 42, 1152–1162.
- Vos, A. de, *Twee euro rijks subsidie op elke reizigerseuro*, OV Magazine, 2007.
- Vries, J. de, en D. Evers, *Bestuur en ruimte: de Randstad in internationaal perspectief*, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2007.
- Vries, K. de, *Gesternte van het streekvervoer. De noodzaak van regie en overleg*, 2008.
- Wet personenvervoer 2000.
- Winter, P. de, M. Ebben en K. Klein-Nagelvoort, *Organisatievormen voor concessiegrensoverschrijdende lijnen*, KpVV, Rotterdam, 2006.



Bijlage 5 Geraadpleegde experts

De commissie heeft zich over het adviesonderwerp laten adviseren tijdens bijeenkomsten met deskundigen op 4 april en 3 september 2008. Op 4 april is gesproken over de rol van het openbaar vervoer in de Randstad en de mogelijkheden voor verbetering daarvan. Op 3 september vond een rondetafel overleg plaats met directies van OV-aanbieders over de contouren van het advies.

Aan de bijeenkomst op 4 april 2008 hebben deelgenomen:

De heer T. Boric (ROVER)

De heer drs. J.Th. ten Brink (Klantcentraal)

De heer drs. M. van Hagen (NS)

De heer drs. F.I.G. Janssen (Connexxion)

De heer drs. G.A. van Kesteren (KpVV)

De heer prof. dr. H.J. Meurs (Radbouduniversiteit/MuConsult)

De heer prof. dr. J.T. Mommaas (KUB)

Mevrouw J. van Nieuwenhoven (OV-ambassadeur)

De heer drs. N. van Paridon (Stadsregio Amsterdam, toehoorder)

De heer ir. D. Ph. Schmidt (TNO)

De heer F.E. Smit (ANWB)

Mevrouw drs. V.C.F. Tersteeg (Senter Novem)

De heer drs. A.J. Vaandrager (Mobis)

De heer dr. W.W. Veeneman (TU Delft)

De heer ir. E.J. Verroen (Twijstra Gudde)

Het rondetafel overleg op 3 september 2008 werd bijgewoond door:

De heer R. van Holten (QBuzz)

De heer ir. G.A. Kaper (HTM)

De heer mr. A.H. Kienhorst (Veolia Transport Nederland)

De heer ir. J.G. Kroon (GVB Amsterdam)

De heer ing. C.W.A. Lely (Connexxion)

Mevrouw drs. R. Maatman (OAD)

De heer R.G. Peters (RET)

De heer drs. H.I. van Tongeren (NS Reizigers Randstad Noord)

De heer drs. D.M. van de Velde (Inno-V)



Bijlage 6 Samenstelling commissie en projectteam

Dit advies is voorbereid door een commissie bestaande uit drie leden van de vaste Raad en twee leden van de zogenoemde Expertisegroep van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, en een projectteam.

De commissie is in de periode eind 2007 – maart 2009 zeven keer bijeengekomen.

Commissie

De heer dr. R.L. Vreeman, commissievoorzitter, raadslid

De heer mr. drs. B.J. Bruins, lid Expertisegroep (tot 1 september 2008)

Mevrouw ir. M. E. van Lier Lels, raadslid

De heer ir. L.R. Lutje Schipholt, lid Expertisegroep

De heer mr. N.J. Westdijk, raadslid

Projectteam

De heer ir. F.A. van Beek, projectsecretaris

Mevrouw ir. M.H. Feenstra, projectmedewerker

Mevrouw drs. J. Hop, projectmedewerker

Mevrouw J.D. Parag, projectassistente

De heer J.M.M. Wagenaar, projectmedewerker (tot 1 juli 2008)

Colofon

Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers

Uitgave

Raad voor Verkeer en Waterstaat, maart 2009

ISBN/EAN: 978-90-77323-16-8

Ontwerp

2D3D

Druk

Drukkerij Damen, Werkendam

Fotografie

Pagina 2, Peter Hilz / Hollandse Hoogte

Pagina 8, Piet den Blanken / Hollandse Hoogte

Pagina 10, Peter Hilz / Hollandse Hoogte

Pagina 14, Hoogteyling / Hollandse Hoogte

Pagina 22, Kick Smeets / Hollandse Hoogte

Pagina 32, Herman Wouters / Hollandse Hoogte

Pagina 40, Michiel Wijnbergh / Hollandse Hoogte

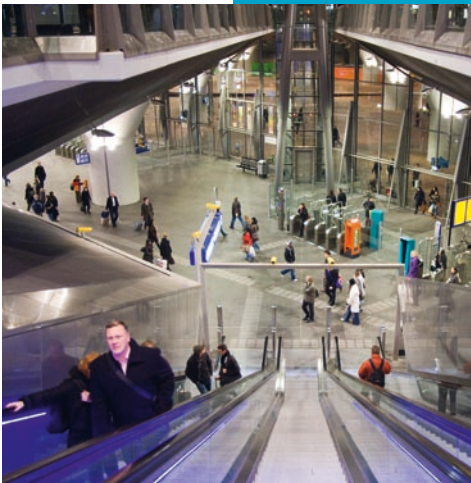
Pagina 46, Reyer Boxem / Hollandse Hoogte

Pagina 52, David Rozing / Hollandse Hoogte

Omslag voorzijde boven, Peter Hilz / Hollandse Hoogte

Omslag voorzijde onder, Ellen Kok / Hollandse Hoogte

Omslag achterzijde, Michiel Wijnbergh / Hollandse Hoogte



Raad voor Verkeer en Waterstaat

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
Telefoon 070 351 96 25
Fax 070 351 96 26
secretariaat@raadvenw.nl
www.raadvenw.nl