

**VERSLAG:**

# **CONGRES OPDRACHTGEVERSCHAP EN AANSTURING IN HET OPENBAAR VERVOER**

**Georganiseerd door: Elfer Advies**

**Den Haag, Buitenhof (7AM), 29 september 2011**



Met o.a.: Manu Lageirse (directeur Veolia), Henry Meijdam (voorzitter Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief) en Jacques Monasch (Tweede Kamerlid PvdA).



Elfer Advies B.V.

Burgemeester Kootlaan 50

1421 KP Uithoorn

E: [info@elferadvies.nl](mailto:info@elferadvies.nl)

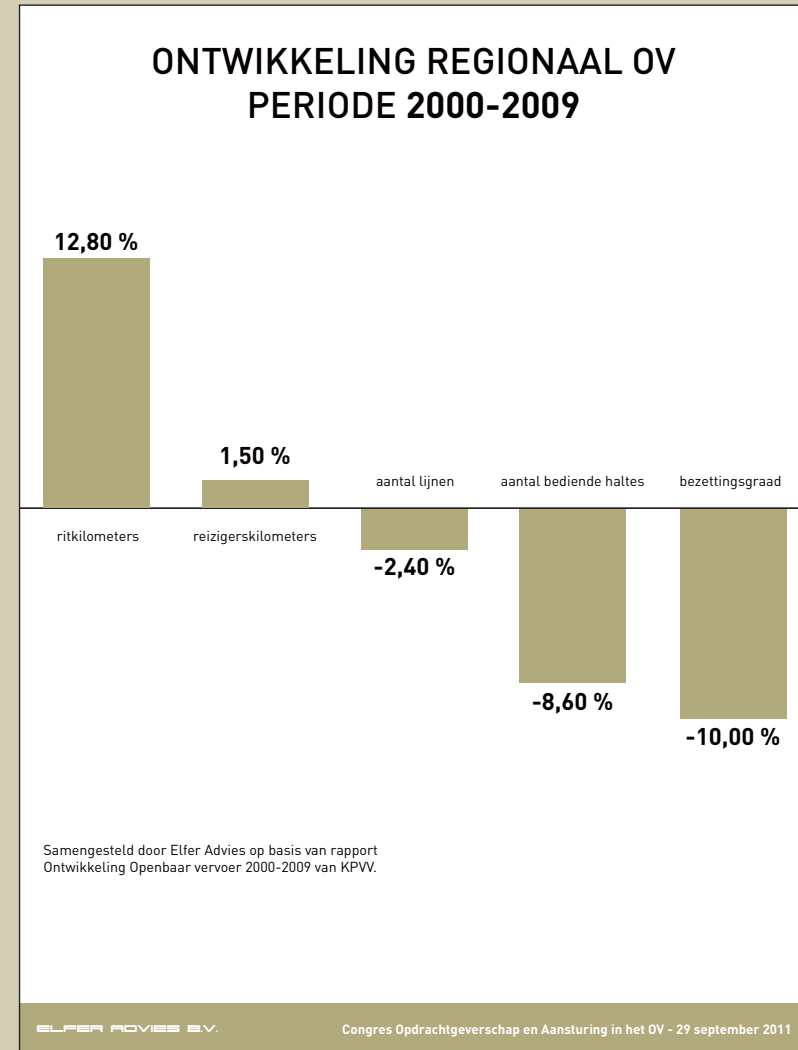
T: +31 (0)297 500 657

## Inleiding

Met de invoering van de Wet Personenvervoer in 2000 werd gepoogd zowel de kwaliteit en de efficiëntie van het openbaar vervoer te verbeteren als de kostprijs van het openbaar vervoer te verlagen. In de afgelopen jaren is gebleken dat de markt werkt. Maar er zijn ook problemen opgedoken. Er is alle aanleiding om aan de markt te blijven sleutelen. Tijdens dit congres stond opdrachtgeverschap en aansturing van regionaal openbaar vervoer centraal.

Zowel concessieverleners als concessiehouders in het openbaar vervoer geven aan dat de combinatie markt-overheid nog niet optimaal functioneert. Zo weerspiegelt het openbaar vervoer meestal het bestek, in plaats van de vraag van de reiziger. En wordt de vervoerder afgerekend op input en krijgt hij weinig prikkels om te investeren in de dienstverlening of het personeel.

In dit verslag worden de bevindingen van dit congres beschreven. Elfer Advies gebruikt deze input om dit thema verder uit te werken. Hoe kan het openbaar vervoer beter en efficiënter worden georganiseerd? Hoe kunnen lege bussen (op het platteland) in de toekomst voorkomen worden? En wie zou waarvoor verantwoordelijk moeten zijn (opbrengsten, vervoerontwikkeling etc.)? En is het beter om vervoerders te sturen op input of op output?



Figuur 1: Het aantal ritkilometers is in de periode 2000-2009 sterk gestegen. Het aantal reizigerskilometers is bijna gelijk gebleven (+1,5%). De bezettingsgraad is sterk gedaald. Deze ontwikkelingen vormden voor Elfer Advies één van de redenen om een congres te organiseren over opdrachtgeverschap en aansturing in het OV.

**Manu Lageirse: “Vraag en aanbod in het OV moeten beter op elkaar worden afgestemd: outputsturing met een resultaatsverplichting is een oplossing”.**

De eerste spreker van de dag is Manu Lageirse, directeur van Veolia Nederland. Manu Lageirse geeft aan dat vraag en aanbod in het OV beter op elkaar afgestemd moeten worden. Hiermee kan kwalitatief beter OV worden gerealiseerd met minder subsidie. Het is de ambitie van Manu Lageirse om het aandeel OV in het personenvervoer te laten stijgen naar 20%. Het huidige percentage is 11% en daarmee een stuk lager dan in de meeste Europese landen. Hij merkt hierbij op dat er in Nederland relatief veel gebruik wordt gemaakt van de fiets.

Het huidige marktmodel is toe aan een revisie. Zo zitten er in de huidige aanbestedingen, aldus Manu Lageirse, een groot aantal beperkingen. Er worden eisen gesteld met betrekking tot het type voertuig (12m. / gelede bus / ...), de loopafstanden naar halten en de bedieningseisen op basis van het aantal inwoners per kern.

Er is efficiencywinst te boeken door te sturen op output, aldus Manu Lageirse. De Veolia-directeur illustreert de huidige situatie aan de hand van een voorbeeld:

*“Enerzijds wordt er geëist dat een grote bus één voordeur heeft. In het buitenland hebben bussen twee voordeuren. Anderzijds verwacht de overheid dat wij onze bussen relatief snel vervangen om zo te kunnen voldoen aan strenge milieunormen. Het eisen van bussen met één voordeur is niet doelmatig. De tweedehands bussen zijn slecht verkoopbaar in Europa. Dit kost geld. Kortom, stuur op output (milieunormen) en niet op input (type bus)”.*

Efficiency voordelen zijn volgens Manu Lageirse ook te behalen indien concessies multi-modaal worden aanbesteed (incl. stoptreinen) en CAO's worden aangepast aan de gewijzigde omstandigheden: “De huidige voorwaarden dienen aangepast te worden aan de behoeften van de reizigers”.

**Van 11 naar 20% aandeel OV**



Figuur 2: Het is de ambitie van Manu Lageirse om het aandeel OV in het personenvervoer te laten stijgen naar 20%. Hiervoor zijn professionele en flexibele OV-bedrijven nodig en een markt waar toegevoegde waarde gecreëerd kan worden (o.a. creëren level playing field) (Bron: Presentatie Manu Lageirse, 29 september 2011, Den Haag).



**Henry Meijdam, voorzitter van de Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief en beoogd kwartiermaker van de OV-autoriteit: “Betere samenwerking tussen overheden, vervoerders en consumentenorganisaties is gewenst: de afstand tussen vraag en uitvoering is te groot”.**

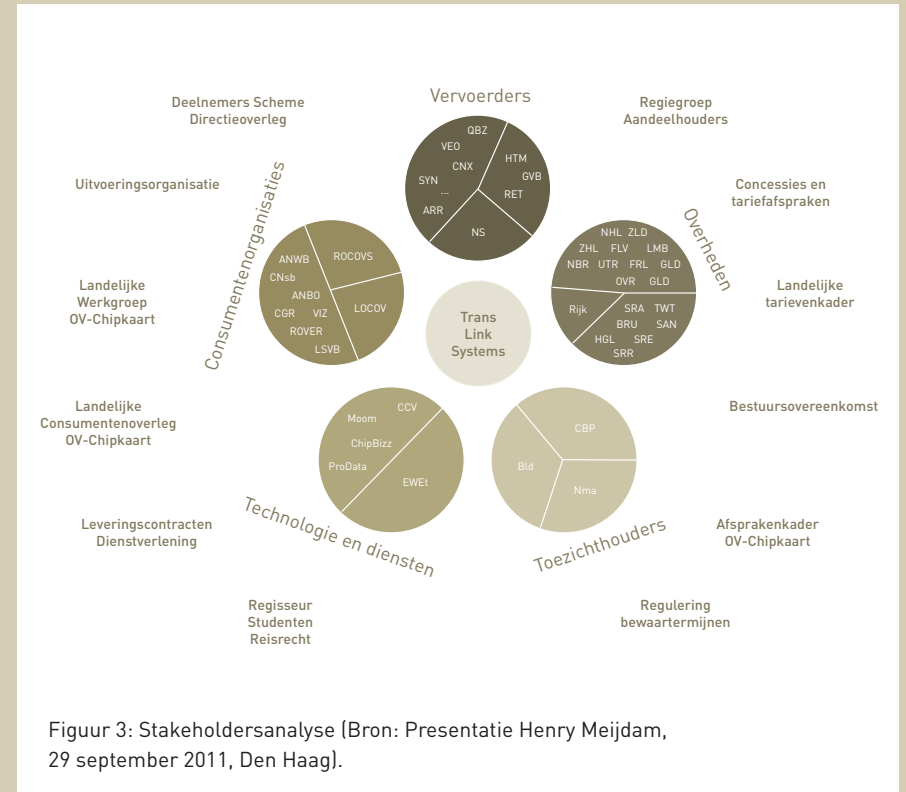
Henry Meijdam is door minister Schultz van Haegen aangesteld als voorzitter van de commissie die onderzoek heeft gedaan naar het dubbele opstaptarief in de treinketen. Ook is er aan de commissie gevraagd om met voorstellen te komen voor een nieuwe landelijke organisatie die de regie moet versterken op het functioneren van de OV-Chipkaart.

Henry Meijdam geeft aan dat de commissie in haar onderzoek de volgende knelpunten heeft geconstateerd:

- Trage besluitvorming.
- Ontbreken level playing field.
- Afstand tussen vraag en uitvoering.
- Grote diversiteit actoren.
- Onduidelijke positie consumenten.
- Onrust in de samenleving.

Eén van de oorzaken van de trage besluitvorming is de grote hoeveelheid en diversiteit aan actoren. Henry Meijdam presenteert de volgende stakeholdersanalyse.

De commissie heeft een OV-autoriteit voorgesteld waarin bindende besluiten genomen kunnen worden. Vanuit de zaal worden er vragen gesteld over de mate waarin dit strookt met de in 2000 ingezette lijn van decentralisering van opdrachtgeverschap en aansturing in het OV. Henry Meijdam geeft aan dat de verschillende actoren zijn vertegenwoordigd in de OV-autoriteit. “Maar in sommige gevallen dienen er in het belang van de reiziger grens-overstijgende besluiten genomen te worden”. Besluiten van de OV-autoriteit kunnen financiële- en beleidsconsequenties hebben. Onduidelijk blijft hoe hier mee in de praktijk om te gaan.



Figuur 3: Stakeholdersanalyse (Bron: Presentatie Henry Meijdam, 29 september 2011, Den Haag).



**Jacques Monasch over de vraag of het openbaar vervoer in de grote steden aanbesteed moet worden:  
“Is de OV-markt wel een markt?”**

Jacques Monasch begint zijn betoog met de vraag of de OV-markt wel een echte markt is? Reizigers kunnen immers niet kiezen welke bus zij nemen en het aantal inschrijvers bij aanbestedingen is beperkt. De parlementariër geeft aan dat het OV in de grote steden bijzonder complex is en sterke regie is geboden. Het is dan ook de vraag of reizigers zijn gebaat bij het aanbesteden van verschillende vervoerconcessies.

Onlangs is Jacques Monasch, zo geeft hij aan, op bezoek geweest bij het GVB in Amsterdam. Aan de hand van een voorbeeld illustreert hij dat de ingevoerde marktwerking ook bij de gemeentelijke vervoerbedrijven zijn uitwerking heeft gehad.

*“Een medewerker van het GVB geeft reactie op een vraag van mij over de hoeveelheid reservepersoneel. Hoeveel medewerkers staan er paraat om in te vallen als een chauffeur ziek wordt, plotseling weg moet etc.? De medewerker geeft aan dat dit gemiddeld 1 à 2 personen zijn. Ongevraagd merkt hij op dat dit er vroeger meer dan 100 waren”.*

Jacques Monasch merkt op dat hij nog nooit zo graag VVD'ers geeft geciteerd. De VVD-wethouders in de grote steden zijn immers tegen het openbaar aanbesteden van het OV. Zij zijn van mening dat de gemeentelijke vervoerbedrijven al marktconform werken. Dit in tegenstelling tot Veolia-directeur Manu Lageirse die aangeeft dat er nog veel efficiencywinst is te boeken in de G-3.

Vanuit het publiek wordt de vraag gesteld of Jacques Monasch de regie wilt houden over het OV of de vervoerbedrijven eigendom wilt laten zijn van de overheid. Dit zijn namelijk twee verschillende zaken. Jacques Monasch geeft aan dat openbaar vervoer een belangrijk publiek goed is. In Rotterdam is een model ontwikkeld waarbij de RET een sterke regie functie heeft. Het aanbesteden van verschillende concessies mag namelijk niet leiden tot vaker overstappen of niet goed op elkaar aansluitend OV.

Ten slotte komt Jacques Monasch terug op de vraag of de OV-markt wel een echte markt is. In Friesland wil men de prijs aanpassen aan de vraag. Met andere woorden, men is voornemens de prijs voor OV in de spits te verhogen en de prijs van OV in de daluren te verlagen. Dit heeft als consequentie dat vooral MBO-scholieren (die dan reizen) meer gaan betalen. Dit is vanuit sociaal-maatschappelijk oogpunt niet gewenst maar wel het gevolg van het verder doorvoeren van marktwerking. Hierbij merkt het Tweede Kamerlid op dat jongeren niet of zeer slecht zijn vertegenwoordigd in reizigersoverleggen. Zij hebben geen stem.

Eén van de deelnemers vraagt zich af waarom de landelijke politiek, i.c. Jacques Monasch, zich bemoeit met dergelijke provinciale politiek. Hiervoor zijn de provinciale volksvertegenwoordigers toch verantwoordelijk? Jacques Monasch beaamt dit maar vindt dat dit probleem zich op grotere schaal voordoet (niet alleen in Friesland) en de provinciale politiek onvoldoende adequaat reageert.



**Egon Hogenboom blikt vooruit en vat samen: “Overheden zullen in de toekomst heldere keuzes moeten maken. Nu is er in veel gevallen sprake van een ongelukkige combinatie van opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder en inputsturing door de overheid. De programma’s van eisen zijn vaak te gedetailleerd”.**

Vanaf 1960 is het aantal reizigerskilometers met de auto ten opzichte van het aantal reizigerskilometers met het openbaar vervoer en de fiets enorm gestegen. Dit is onder andere te verklaren, aldus Egon Hogenboom, door de toegenomen welvaart. Een andere oorzaak is de vorm van aansturing in het openbaar vervoer.

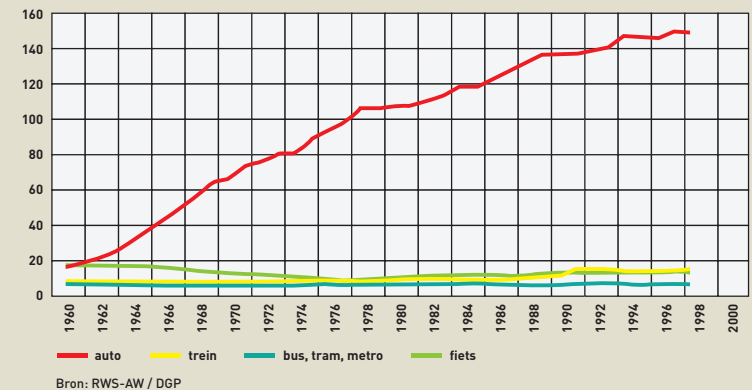
Het openbaar vervoer weerspiegelt, aldus Egon Hogenboom, meestal het bestek, in plaats van de vraag van de reiziger. De vervoerder wordt afgerekend op input en krijgt weinig prikkels om te investeren in de dienstverlening of het personeel. Als in het bestek geen budget is gereserveerd voor bijvoorbeeld vervoerontwikkeling of scholing, dan zal de vervoerder hier geen of nauwelijks geld voor uittrekken.

Overheden zullen bij aanbestedingen fundamentele keuzes moeten maken. Nu is in veel gevallen sprake van een ongelukkige combinatie van opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder en inputsturing door de overheid. Hierdoor krijgt de vervoerder weinig mogelijkheden om initiatieven te ontplooien en kan de overheid tussentijds nauwelijks bijsturen.

De schaal van de ov-autoriteit heeft ook bijstelling. Zijn vijf of zes ov-autoriteiten niet genoeg? In de huidige situatie ondervinden reizigers hinder. Illustratief is de OV-Chipkaartactie van de provincie Zuid-Holland waaraan inwoners in de regio’s Haaglanden en Rotterdam niet mee mochten doen. Duidelijk moet vooral worden wie waarvoor verantwoordelijk is. In de huidige situatie is dit onvoldoende afgebakend.



## ONTWIKKELING GEBRUIK VAN AUTO, FIETS EN OPENBAAR VERVOER IN MILJARDEN REIZIGERSKILOMETERS 1960-2000



Figuur 4: Ontwikkeling reizigerskilometers 1960-2000



Voor vragen of informatie over dit congres kunt u contact opnemen met Elfer Advies  
([info@elferadvies.nl](mailto:info@elferadvies.nl))