

Overheid mag zich actiever opstellen

# Meer wheelen en dealen

De combinatie markt-overheid is toe aan herziening. De vervoerders moeten gaan strijden om de gunst van de reiziger in plaats van de aanbesteder te behagen, stellen Egon Hogenboom en Stijn Kalsbeek, consultants bij Elfer Advies.

GASTAUTEURS EGON HOGENBOOM EN STIJN KALSBEEK (ELFER ADVIES) FOTO CHRIS PENNARTS



op straat. Objectieve monitoring is de leidraad voor verbeteracties. In Nederland ontbreekt het hier aan. Het vervoerbedrijf beschikt weliswaar over alle relevante managementinformatie – reizigersaantallen, reizigerskilometers, rituitval – maar de concessieverlener krijgt die informatie niet of heeft onvoldoende middelen om die gegevens te analyseren. Vervolgens gaat het mis bij de aansturing en de aanbesteding van het ov.

## Lege bussen

Het is duidelijk dat de combinatie markt-overheid nog niet optimaal functioneert. Het openbaar vervoer weerspiegelt 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.

Het verleden heeft uitgewezen dat marktwerking tot kostenbesparingen kan leiden. Maar gaat het ov er ook beter van functioneren? Tekenend is dat het aantal ritkilometers in de periode 2000-2009 met 12,8 procent is toegenomen terwijl het aantal reizigerskilometers in dezelfde periode ongeveer gelijk is gebleven. Kortom: geen extra reizigers, wel meer lege bussen.

## Inkoper

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 ontplooiën en kan de overheid tussentijds nauwelijks bijsturen.

Volgens columnist bij het NRC Handelsblad Johan Schaberg is 'een groot aantal Haagse hoofden gevaarlijk verkeerd geprogrammeerd als het gaat om de verhouding tussen overheid en vervoerbedrijven'. Decentrale overheden zouden zich moeten afvragen of zij zichzelf zien als concessieverlener of als inkoper. Het eerste is passief, gunsten verlenend, hautain en juridisch. Het tweede actief, gefocust, veeleisend en praktisch. Veel overheden zijn primair concessieverlener.

## Andere stijl

Marktwerking en het bijbehorende wheelen en dealen met vervoerders vraagt om een andere stijl van opdrachtgeverschap. Niet minder bemoeienis maar een andere vorm van bemoeienis. Geef de vervoerder echte vrijheid en stuur op een aantal vooraf gedefinieerde prestatie-indicatoren. Of neem de aansturing van het openbaar vervoer als overheid in eigen hand, zoals Groningen en Drenthe doen. De ervaringen van het OV-bureau Groningen Drenthe zijn positief.

De keuze voor ontwikkel- en opbrengstverantwoordelijkheid bij de overheid is niet altijd even makkelijk. Tegenstanders beweren dat opbrengstverantwoordelijkheid bij de overheid niet zou stroken met het principe van marktwerking in het ov. Dit is niet het geval. In Groningen en Drenthe bestaat wel degelijk marktwerking. Die marktwerking ligt niet (primair) op het gebied van vervoerontwikkeling, maar op de excellente uitvoering en het reduceren van kosten.

## Paradox

De ov-sector is complex met veelal tegenstrijdige belangen. Niet alleen tussen het Rijk, decentrale overheden, vervoerders en consumenten maar ook binnen deze groepen zelf. Verder is er de paradox dat het ov minder efficiënt wordt naarmate het beter functioneert. Als een busmaatschappij het vervoer verzorgt voor die ene gepensioneerde in het landelijk gebied is dat niet efficiënt. Maar vanuit maatschappelijk oogpunt kan het wel gewenst zijn.

Met de bezuinigingen in aantocht is het moment gekomen om het huidige model van aansturing te revitaliseren. De schaal van de ov-autoriteit behoeft bijstelling. Zijn vijf of zes ov-autoriteiten niet genoeg? Duidelijk moet vooral worden wie waarvoor verantwoordelijk is. In de huidige situatie is dit onvoldoende afgebakend. De aanbestedende overheid zou een keuze kunnen maken uit drie modellen: het Groningen-Drenthemodel, het model met meer verantwoordelijkheid voor de vervoerder of het Duitse model.

Het aanbesteden van vervoerconcessies leidt niet automatisch tot verbeteringen, zoals het kabinet-Rutte denkt te weten. De beleidskeuze voor markt of overheid moet gebaseerd zijn op een variant die het beste resultaat belooft. Nederland kan wat dat betreft een voorbeeld nemen aan Duitsland waar de deelstaten, de Länder, verantwoordelijk zijn voor het regionale ov. Veel taken zijn overgedragen aan Verkehrsverbünde, die het ov aanzienlijk inhoudelijker benaderen dan de ov-autoriteiten in Nederland. Gründlicher. Het regionale ov staat verder af van de politiek. Centraal staat het ov