

De kunst van het verleiden

Best practices in de OV-sector

Paper voor Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004

Gertjan Hulster, Railforum

Lars Lutje Schipholt, inno-V adviseurs

Railforum Nederland

Postbus 664

2130 AR Hoofddorp

023 526 41 31

hulster@railforum.nl

inno-V adviseurs

Postbus 6044

3503 PA UTRECHT

030 299 07 09

LLS@inno-V.nl

Hoofddorp/Utrecht, 1 september 2003

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
INLEIDING	5
1 KWALITEITSVERBETERINGEN: RANDVOORWAARDE VOOR BEHOUD MARKTAANDEEL OV	5
1.1 Welke kwaliteitsverbeteringen eerst?	5
1.2 Betrouwbaarheid, snelheid en gemak	7
1.3 Waar komt de nadruk op dissatisfiers vandaan?	7
1.4 Naar een hogere kwaliteit	9
2 THEORETISCHE BENADERING VAN AANBESTEDINGEN OV	10
2.1 Driedeling actoren volgens driehoek	10
2.2 Driedeling naar niveaus	11
3 PRAKTIJKGESTUURDE BENADERING VAN AANBESTEDINGEN OV	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Stap 1: gedifferentieerder onderscheid naar actoren	13
3.3 Stap 2: veel aspecten spelen een rol	14
3.4 Stap 3: elk aspect vraagt om eigen afweging	15
4 VOORBEELD UITWERKING PRAKTIJKGEORIËNTEERDE BENADERING: COMFORT	15
4.1 Beschikbare speelruimte	15

4.2	Betrokken partijen	16
4.3	Verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen vervoerder en provincie	16
4.4	Uitwerking onderwerp “Comfort materieel” in het PvE	17
5	CONCLUSIE	17
	LITERATUUR EN VERWIJZINGEN	19

Samenvatting

Behoud of groei van het marktaandeel van het openbaar vervoer vraagt om verbreding van het begrip kwaliteit. Met name comfort- en belevingsaspecten zijn onderbelicht. Deze aspecten laten zich minder goed van bovenaf opleggen en organiseren. De wijze waarop het openbaar vervoer nu is georganiseerd schiet momenteel dan ook tekort. Voor een aantal verantwoordelijkheden en taken binnen het openbaar vervoer is onvoldoende omschreven aan wie ze toebehoren. Met name de ontwikkelfunctie is bij de boedelscheiding in de WP2000 tussen de wal en het schip - respectievelijk opdrachtgever en vervoerder – terecht gekomen. Daarmee is een belangrijke functie in de verdrukking geraakt: productverbetering, innovatie en marketing (in een woord: kwaliteitsverbetering) lijden onder de vage toedeling van verantwoordelijkheden. Als oplossing voor deze impasse wordt vaak gezegd dat deze activiteiten beter aan één van de partijen toebedeeld zou kunnen worden. Deze oplossingsrichting gaat voorbij aan de praktijk, waarbij er sprake is van een veel dynamische en rijker geschakeerde interactie met de omgeving. Generieke discussies over de rolverdeling zijn dan ook vrij zinloos. We stellen daarom een *praktijkgestuurde* aanpak voor als instrument om kwaliteitsverbetering door te voeren. Iedere speler krijgt afhankelijk van de voorliggende taak de benodigde zeggenschap. Daarmee wordt de mogelijkheid gecreëerd eenvoudige slimme kwaliteitsverbeteringen binnen het openbaar vervoer door te voeren.

Summary

To retain or improve the market share of public transport, more attention has to be dedicated to 'softer' aspects such as comfort and perception. These aspects need a different approach to the way we're used to deal with public transport. At the moment responsibilities for certain tasks are often ill-defined. This is most clearly at stake at the development and quality improvement tasks within public transport. With the implementation the latest public transport act (WP2000) the division for quality improvement of responsibilities has been laid in-between the government and the public transport company. For that reason, product improvement, innovation and marketing are slowed down. Popular belief tend to focus on general solutions; i.e. direct control of either the government or transport company over these tasks should do the trick. Yet quality improvements are contingencies as they are closely connected to public opinions. Solutions in this field tend to be varied in accordance with the big variation in everyday travelers perceiving and valuing possible improvements. Therefore we suggest a more *practical oriented* approach. More parties have to be equally involved in the improvement of certain qualities. And each of these improvements gets its own dedicated decision proces.

Inleiding

De marktpositie van het openbaar vervoer staat onder druk. Resultaten boeken vraagt om een combinatie van de juiste inhoud en organisatie. Beide aspecten behoeven verbetering, wil de positie van het openbaar vervoer niet nog verder afglijden. In deze paper geven we eerst antwoord op de vraag welke kwaliteitsverbeteringen er nagestreefd dienen te worden om aan te sluiten op de veranderende behoeften van de consument. Vervolgens gaan we in op de bijbehorende constellatie tussen de betrokken partijen: welke rolverdeling biedt de beste garanties voor resultaat? Focus in deze paper ligt op het stads- en streekvervoer en de aanbevelingen hiervan. Veel aspecten en conclusies zijn echter ook van toepassing op het openbaar vervoer als geheel.

1 Kwaliteitsverbeteringen: randvoorwaarde voor behoud marktaandeel OV

Kwaliteitsverbeteringen zijn nodig omdat er alternatieven bestaan naast het openbaar vervoer namelijk auto's en in mindere mate fietsen. Een deel van de huidige openbaar vervoerreiziger zal er op termijn voor kiezen om een auto aan te schaffen. Om deze terugloop in reizigersaantallen te ondervangen zullen er nieuwe reizigers moeten worden geworven. Nieuwe reizigers zullen ook bijdragen aan een grotere maatschappelijke acceptatie van openbaar vervoer en de bijbehorende investeringen. Kwaliteitsverbeteringen zijn dus noodzakelijk om in business te blijven.

1.1 Welke kwaliteitsverbeteringen eerst?

Een belangrijk probleem bij het verbeteren van de kwaliteit is dat slecht duidelijk is, welke verbeteringen wenselijk zijn. Railforum Nederland heeft met het project de 'Verleiding van de keuzereiziger(1)' in kaart gebracht wat er nodig is om nieuwe reizigers over te halen om met het openbaar vervoer te reizen. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeken. In onderstaande tabel zijn twee onderzoeken naast elkaar geplaatst. In de linker kolom staat een onderzoek dat door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer(2) terwijl in de rechter kolom een Amerikaans literatuuronderzoek(3) staat weergegeven. Het linker is dus een eenmalige meting terwijl het rechter een samenvatting geeft van zo'n 30 onderzoeken naar reizigersvoorkeuren in

de Verenigde Staten en daarbuiten. Er is een opvallende gelijkenis in de resultaten van de twee onderzoeken maar er zijn ook een paar verrassende verschillen.

AVV onderzoek: 'Determinanten van vervoerswijze voor woon-werk verkeer'	Literatuur onderzoek internationaal; 'Ridership mass transit'
De (perceptie van) autobeschikbaarheid	Parkeerbeleid
Beschikbaarheid van parkeervoorzieningen op de werkplek	Werkloosheidscijfers - met name in stadscentra
Reistijdverhouding auto ten opzichte openbaar vervoer	Inkomensniveau van de betreffende wijk
Verplaatsingsafstand	Kwaliteit van de dienstverlening
Attitude	Frequentie, lijnendichtheid en betrouwbaarheid
	Kosten

Parkeren en autobeschikbaarheid zijn de belangrijkste drivers om voor het openbaar vervoer te kiezen. Met een kwaliteitsverbetering voor het openbaar vervoer hebben deze zaken niets van doen. Hetzelfde geldt voor macro en micro economische factoren als inkomensniveau en werkloosheidscijfers (hangen natuurlijk ook samen met de autobeschikbaarheid). In het Nederlandse onderzoek speelt verplaatsingsafstand een rol. Boven een bepaalde grens kiest men tussen auto en trein, daaronder kiest men tussen auto en fiets. Waarden als 'kunnen lezen' en 'ontspannen' beginnen dus pas bij een grotere verplaatsing in het voordeel van het openbaar vervoer te tellen. Overigens zijn er ook voorbeelden te vinden waarbij op een korte afstand voor het openbaar vervoer gekozen wordt: denk maar aan de metro in Amsterdam en Rotterdam en tramlijnen zoals die tussen Den Haag en Scheveningen.

Interessant is dat de Amerikanen vinden dat de kwaliteit van dienstverlening een grotere rol speelt dan frequentie, lijnendichtheid en betrouwbaarheid. In het Nederlandse onderzoek blijft de kwaliteit van dienstverlening buiten beschouwing, terwijl lijnendichtheid etc. terug te vinden zijn onder reistijdverhouding OV/auto. Dat is verassend omdat de afgelopen jaren veel geld is gestoken in de reistijdsverhouding tussen auto en openbaar vervoer. Is dat geld verkeerd besteed?

1.2 Betrouwbaarheid, snelheid en gemak

Van Hagen stelt dat gemak, gewin en genot de belangrijkste drie factoren zijn waarop mensen hun beslissingen baseren. Daabij onderscheidt hij satisfiers en dissatisfiers (4 en 5). Basiskwaliteiten zijn dissatisfiers, als ze ontoereikend zijn blijven mensen weg. Satisfiers daarentegen zijn extra kwaliteiten die een product verleidelijk maken als ze er zijn, maar die geen beslissend vermogen hebben als ze ontbreken. Van Hagen noemt 3 dissatisfiers: betrouwbaarheid/veiligheid, snelheid en gemak.

Inno-V (6, 7) stelt voor om meer op zachte kwaliteit te gaan sturen. De scheidingslijn tussen harde en zachte kwaliteit loopt ongeveer op dezelfde plek als dissatisfiers en satisfiers van Hagen. Zachte kwaliteit is moeilijk te meten, terwijl het in de beleving van mensen veel meer effect oogst dan harde maatregelen. Daarom wordt voorgesteld om belevingsaspecten te versterken en het comfort van het openbaar vervoer te vergroten. XTNT (8) spreekt in dit geval over het versterken van klantwaarde. Daarbij wordt geen principiële keuze gemaakt tussen harde en zachte kwaliteiten maar vastgesteld dat mensen bij hun keuze alle factoren betrekken. Alle factoren zijn dus satisfiers: resultaat, proces, emotie, moeite en prijs moeten in orde zijn.

De overeenkomst tussen deze beschrijvingen is dat ze alle drie onderscheid maken tussen harde en zachte kwaliteit. Terwijl ze allemaal aangeven dat harde en zachte kwaliteit relevant zijn. Toch is er lange tijd een tamelijk eenzijdige focus op dissatisfiers geweest. Nieuwe reizigers werden verleid door de contra-argumenten tegen het openbaar vervoer te verzachten of weg te nemen. De reizigersaantallen zijn de afgelopen jaren echter steeds gedaald. In het lijstje uit het Amerikaanse onderzoek rapport is te zien waarom dat zo is. Snelheid, gemak en zelfs betrouwbaarheid hebben niet de hoogste prioriteit op het verlanglijstje van de openbaar vervoersreiziger. Het wegnemen van argumenten om *niet* te gaan zorgt er niet voor dat mensen *wel* gaan. Daarvoor moet je ze kennelijk van argumenten voorzien om wel te gaan.

1.3 Waar komt de nadruk op dissatisfiers vandaan?

Omdat verbeteringen van het openbaar vervoer een beleidsmatige onderbouwing vereisen, dat wil zeggen kwantificeerbaar dienen te zijn, worden er problemen geformuleerd die met duidelijk meetbare methoden af te dekken zijn. Dat is te zien aan de voorkeuren voor beleid dat is

gericht op het wegnemen van dissatisfiers. Het statistische verband tussen gedrag en dissatisfiers blijkt sterk (3) mensen die veel klagen zijn weinig geneigd om met het openbaar vervoer te reizen. Satisfiers blijken diffuser te zijn: wat de een leuk vindt, vindt de ander onzin.

Daarom wordt er een grote nadruk op snelheid en betrouwbaarheid gelegd: makkelijk te meten en duidelijk aan te tonen als doorslaggevende wens van de reiziger.

Maar ook macro economen dragen hun steentje bij aan onderbouwing. Volgens economen levert reistijdwinst de belangrijkste positieve waarde op de kosten baten balans voor infrastructuur projecten (9). Maar hogere snelheden zijn ook voor de vervoerders interessant. Bij een hogere snelheid nemen de productiviteit van het materieel en personeel van een vervoersmaatschappij toe: daarom zijn de kaartjes van de low-cost airlines zo goedkoop. Hogere snelheden op het spoor betekent dus dat het rendement van de kostbare infrastructuur toeneemt. Helaas zijn de benodigde investeringen in die infrastructuur enorm.

We zien dus dat alle partijen het met elkaar eens zijn over het nut van hogere snelheden.

Experts en vervoerders zijn beiden overtuigd van kwaliteitsaspecten van snelheid. De verhoging van de snelheid is op het spoor gerealiseerd door tussenstops te schrappen. Bussen en trams hebben een grotere snelheid gekregen door voorrangregelingen bij belangrijke kruisingen. Verder wordt er gestreefd naar een zo hoog mogelijke frequentie, vaak ten koste van ontsluitende lijnen waar voor een hoge frequentie te weinig vervoersvraag is.

Een andere invulling van de kwaliteitseis snelheid is betrouwbaarheid. De reiziger verlangt een betrouwbaar vervoerssysteem en dus wordt voor een begrip punctualiteit gekozen. Goed te meten maar misschien niet altijd even relevant voor de reiziger. Een grotere ergernis van de treinreiziger is een te vroeg vertrekkende aansluitende trein of een trein die uren niet rijdt. De kosten en energie die nu worden geïnvesteerd in het op de minuut nauwkeurig rijden zouden misschien beter kunnen worden besteed aan de algehele technische betrouwbaarheid van het systeem en communicatie middelen waarmee de reiziger zijn reis kan aanpassen aan de omstandigheden.

Een andere categorie van beleidsdoelen die de laatste tijd opgang doet is gemak. Bij aanbestedingen wordt vaak nieuw materieel met een lage instap gevraagd. De toegankelijkheid neemt daartoe toe en daarmee neemt het gebruiksgemak toe. In veel gevallen gaat dit wel ten koste van het comfort. Hoge vloer bussen en trams hebben immers een langere veerweg waarmee ze oneffenheden in het traject kunnen opvangen.

1.4 Naar een hogere kwaliteit

Veel verbeteringen die de laatste jaren zijn voorbereid of tot stand gekomen zijn theoriegedreven oplossingen die uitgaan van tamelijk homogene waarden, sterke verbanden en meetbare oplossingen. De oplossingen zijn generiek en het accent ligt op rationele, hard meetbare aspecten zoals reistijd. Daarmee is niet de gewenste reizigersgroei tot stand gekomen. Kwaliteitsverbeteringen kunnen derhalve beter op het gebied van satisfiers worden gezocht. Leuke extra's die de reiziger bevestigen in zijn keuze en het gevoel geven dat het leuk en slim is om met het openbaar vervoer te reizen. Kwaliteitsaspecten zoals comfort en beleving laten zich echter moeilijker meten en zijn ook lastiger te organiseren. Door veel onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden blijven veel kwaliteitsgerelateerde aspecten liggen of werken actoren elkaar (onbedoeld) tegen.

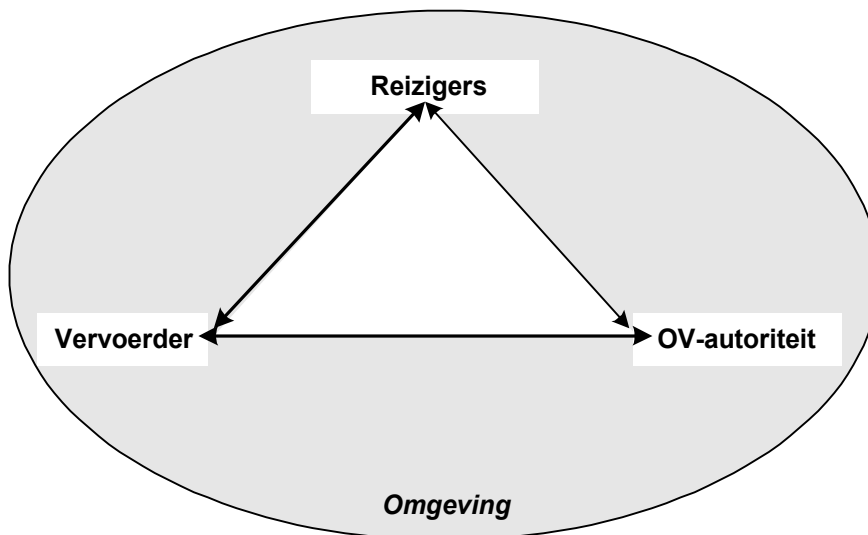
Praktijkvoorbeelden in openbaar vervoer (11) laten zien dat veel kwaliteiten zich veel minder van bovenop laten opleggen en organiseren en mensenwerk zijn bij uitstek. Omdat we er geen goed woord voor weten noemen we deze oplossingen *praktijkgeoriënteerd*. Ze zijn praktijkgeoriënteerd omdat ze door de praktijk worden gedreven, een praktijk die niet stabiel en onveranderlijk is, maar juist voortdurende bijsturing en verfijning vereist. Daar is moeilijk lange termijn beleid op te maken, maar is pragmatisch korte-termijn beleid, of bottom-up op de uitvoering gericht beleid nodig. Aanbesteding van stads- en streekvervoer leiden tot veranderingen in de rolverdeling en dwingen de overheid *vooraf* expliciete keuzen te maken over inhoud en organisatie van het openbaar vervoer. De discussie over kwaliteit van het openbaar vervoer en de wijze waarop dit wordt georganiseerd manifesteert zich dan ook duidelijk bij aanbestedingen van het openbaar vervoer. Als illustratie van de wenselijkheid aanbestedingen meer praktijkgestuurd aan te pakken behandelen we hoe vanuit theorie en praktijk tegenover aanbestedingen in stads- en streekvervoer wordt aangekeken.

2 Theoretische benadering van aanbestedingen OV

2.1 Driedeling actoren volgens driehoek

Om tot een goede aanbesteding te komen, is het belangrijk voor de opdrachtgever om zich bewust te zijn van de acties en de rollen van de partijen die indirect bij het stads- en streekvervoer betrokken zijn, (kunnen) spelen. Vaak zien we in wetenschappelijke verhandelingen en beleidsdocumenten de volgende driehoek terug waarin onderscheid is gemaakt naar reizigers, vervoerders en de OV-autoriteit (provincie, kaderwetgebied of gemeente).

Figuur 1: Speelveld stads- en streekvervoer



Deze driedeling doet in onze optiek onvoldoende recht aan de praktijk. Hoewel stads- en streekvervoer primair een zaak is van reizigers, vervoerders en de OV-autoriteit als opdrachtgever, beïnvloeden acties van tal van externe partijen de prestaties van het OV in een regio. Reizigers, vervoerders en de OV-autoriteit opereren niet vanuit een geïsoleerde positie, maar in een dynamische omgeving.

2.2 Driedeling naar niveaus

Voor de discussie over de rolverdeling tussen opdrachtgever en vervoerbedrijf en de plek van de ontwikkelfunctie zien we vaak ook een driedeling terug. Van der Velde maakt een onderscheid naar drie niveaus:

- strategisch wat willen we bereiken?
- tactisch welke diensten zijn daar voor nodig?
- operationeel hoe moeten deze diensten worden geproduceerd?

Toepassing van deze niveaus leidt tot de volgende indeling..

Tabel 1: Beslisniveaus openbaar vervoer.

Niveau	Doel	Beslissing	
		(zachte kant)	(harde kant)
strategisch lange termijn (5 jaar)	wat willen we bereiken?		Doelen vervoerbeleid marktaandeel subsidie Kenmerken Vervoergebied doelgroepen aansluitingen Detailkenmerken
tactisch middellange termijn (1 tot 2 jaar)	welke diensten zijn daar voor nodig?	tarieven imago aanvullende diensten	voertuigen lijnvoering dienstregeling
operationeel korte termijn (minder dan 0,5 jaar)	hoe moeten deze diensten worden geproduceerd?	verkoop verkoopactiviteiten informatie klantenservice	productie infrastructuur voertuiginzet personeelsinzet

[Bron: D.M. van de Velde- bewerking]

Op **strategisch niveau** bepaalt een overheid welk doel ze nastreeft met het openbaar vervoer. Dat kan zijn een minimum voorzieningenniveau (de sociale functie) of een betere bereikbaarheid van steden en een groter openbaar-vervoeraandeel in de totale mobiliteit (keuzereizigers) of een combinatie van die doelen.

Op **tactisch niveau** wordt het openbaar-vervoerbeleid vertaald naar aan te bieden producten en diensten (de ontwikkelfunctie). Daarbij spelen twee keuzes:

- op welke wijze kan de overheid de vervoerbedrijven zo effectief mogelijk aansturen, zodat haar beleidsdoelen worden bereikt?

- voor welke elementen van de ontwikkelfunctie moet de overheid zelf de verantwoording dragen en welke elementen kan zij beter overlaten aan de vervoerbedrijven?

Op **operationeel niveau** vindt de productie en verkoop plaats van de op het tactische niveau ontworpen producten en diensten. De keuzes op dit niveau bepalen de efficiëntie van die productie en dienstverlening.

De discussie over de rolverdeling spitst zich voornamelijk toe op het tactische niveau. Hierbij is variatie mogelijk in de vrijheid aan de vervoerbedrijven:

- *weinig vrijheid*: detailomschrijving van de te exploiteren diensten, concurrentie op prijs, weinig mogelijkheden voor de exploitant om het product te vernieuwen
- *veel vrijheid*: omschrijving van de te exploiteren diensten op hoofdlijnen, concurrentie op kwaliteit, veel mogelijkheden om te innoveren.

Hoe meer de overheid aanbesteedt op detail, hoe minder risico's zij loopt. Maar de vervoerder kan dan minder worden afgerekend op de realisatie van de beleidsdoelen van de overheid. Dit in tegenstelling tot een situatie waarbij de overheid op hoofdlijnen aanbesteedt zodat de vervoerder ruimte krijgt om de markt op te zoeken.

Belangrijk bij het bepalen van de rol van het vervoerbedrijf en de aansturing hiervan is niet alleen dat rekening gehouden wordt met mogelijk strategisch gedrag van de vervoerder, maar dat ook rekenschap wordt gegeven van het feit dat de OV-autoriteit niet in staat is om bepaalde taken rond het openbaar vervoer zelf uit te voeren. Een treffend voorbeeld is het opstellen van een dienstregeling. De OV-autoriteit beschikt bijvoorbeeld niet over de expertise om zelf een dienstregeling op te stellen en zal ook niet in staat zijn om deze expertise binnen een jaar zelf op te bouwen. Het voorgaande impliceert dat taken bij die partij moeten worden neergelegd die het beste in staat is om deze taak uit te voeren.

3 Praktijkgestuurde benadering van aanbestedingen OV

3.1 Inleiding

Bij de voorbereiding van de aanbesteding van het stads- en streekvervoer in Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek (17) heeft de provincie Noord-Holland gekozen voor een bottom-up benadering met niet de theorie maar de praktijk als leidraad. Deze werkwijze uit de volgende vier stappen:

1. Inventarisatie van de partijen die direct dan wel indirect bij het stads- en streekvervoer in beide regio's betrokken zijn.
2. Inventarisatie van aspecten die bij de ontwikkeling en uitvoering van het stads- en streekvervoer een rol spelen.
3. Verkenning van mogelijke rolverdelingen tussen provincie en vervoerder per aspect.
4. Beoordeling van de haalbaarheid om de mogelijke rolverdelingen sluitend in het PvE en de concessie over te nemen.

3.2 Stap 1: gedifferentieerder onderscheid naar actoren

Eerst is een inventarisatie gemaakt van de partijen die direct dan wel indirect bij het stads- en streekvervoer in beide regio's betrokken zijn. De driedeling uit paragraaf 3.1 blijkt dan niet te voldoen. Zoals uit de volgende tabel naar voren komt, bestaat de omgeving van het openbaar vervoer uit zeer veel actoren, zoals wegbeheerders, gemeenten, belangengroeperingen etc.

Tabel: Overzicht van direct en indirect bij het stads- en streekvervoer betrokken actoren

Type	Actoren
Wegbeheerders	Provincie, aangrenzende provincies, gemeenten, Rijkswaterstaat en waterschappen
Opdrachtgevers	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Publieke opinie. ▶ Aangrenzende concessieverleners Verkeer en Waterstaat (Rijksbijdrage en WROOV+) ▶ Inspectie voor Verkeer en Waterstaat ▶ ProRail ▶ SZW (Traxx) ▶ OC en W (SOV-kaart; verdeling via Mobis) ▶ Justitie ▶ Geschillencommissie ▶ Novem
Zorg en handhaving	Politie, GGZ, verslaafdenzorg
Collectief vervoer binnen het gebied	NS, Buurtbus, CVV, Treintaxi, Leerlingenvervoer
Andere vervoerdiensten binnen gebied	OV-fiets, P+R
Doorsnijdende concessiehouders	
Aangrenzende concessiehouders (huidige en toekomstige)	

Toekomstige concessiehouders	
Onderaannemers	
Verkooppunten	NS, Postkantoren, AH, (Kantoor)boekhandels
Overig	Mobis (o.a. Verdeling SOV), TLS (OV-chipcard) en 9292 Reisinformatie-groep, Railforum Nederland
Vertegenwoordigers van reizigers	LOCOV, ROCOV, Rover, Samenwerkende bonden voor Ouderen, Gehandicaptenraad, RCPP, Consumentenbond, ANWB, Fietserbond, Vakbonden, MKB, KvK
Bezoeklocaties	Zorginstellingen, scholen, andere overheidsinstellingen, winkelcentra, uitgaanscentra, bedrijventerreinen, recreatiegebieden
Media	
Ondernemingsraden	
Belangengroeperingen	Milieudefensie

3.3 Stap 2: veel aspecten spelen een rol

Bij de aanbesteding van het openbaar vervoer is het noodzakelijk vooraf aan vervoerders duidelijk te maken welke taken en verantwoordelijkheden bij hen worden neergelegd en wat zij van de provincie als opdrachtgever mogen verwachten. Deze taken en verantwoordelijkheden hebben betrekking op een groot aantal onderwerpen die bij de uitvoering van het openbaar vervoer een rol spelen zoals voorzieningenniveau, snelheid en betrouwbaarheid, uitvoeringskwaliteit, tarieven, flankerend beleid, bekostiging, ontwikkelen van het openbaar vervoer, wijze waarop de reiziger door de vervoerder bij het stads- en streekvervoer wordt betrokken, prijsbeleid en tarieven voor de reiziger, sociale veiligheid, milieueisen aan voertuigen, toegankelijkheid, exploitatievorm (vraagafhankelijk of niet; groot of klein materieel), gebruik infrastructurele voorzieningen als busbanen, vetag/vecom, vervoerplicht, zitplaatsgarantie en bagageruimte, punctualiteit en rituitval i.r.t. calamiteiten en stremmingen, materieel (leeftijd, herkenbaarheid, reclame), comfort materieel, onderhoud en reiniging materieel, inrichting en onderhoud haltes en knooppunten, dienstverlening door de chauffeur, verkrijgbaarheid vervoerbewijzen, ov-chipkaart, reisinformatie voorafgaand aan de reis, statische reisinformatie bij de halte en op knooppunten, informatie tijdens de rit, dynamische reisinformatie in de bus, bij haltes en op knooppunten, promotie, klachtenregeling en geschillencommissie, onderzoek naar reizigerswaardering, informatieverstrekking door vervoerder aan provincie, etc.

Deze onderwerpen betreffen in feite de knoppen waaraan bij de invulling van het stads- en streekvervoer gedraaid kan worden. Voor al deze knoppen geldt dat de aanbesteding duidelijk moeten wie aan deze knoppen mag draaien (= de verdeling van de ontwikkelfunctie) en op welke wijze erop wordt toegezien dat het draaien aan de knoppen volgens de regels en effectief

gebeurt (= het monitoren). De opsomming laat zien dat er over veel meer aspecten een beslissing moet worden genomen dan vaak wordt gedacht.

3.4 Stap 3: elk aspect vraagt om eigen afweging

Bij de aankomende aanbestedingen in de provincie Noord-Holland is voor elk aspect allereerst nagegaan welke speelruimte de opdrachtgever en vervoerder hebben. Deze speelruimte wordt bepaald door de voorwaarden die enerzijds vanuit wet- en regelgeving en anderzijds vanuit bestaand beleid ten aanzien van een onderwerp worden gesteld. Vervolgens is per interactie tussen actoren aangegeven welke invullingen van de rolverdeling tussen de overheid en de vervoerder mogelijk is. Daarbij zijn de volgende globale varianten onderscheiden:

1. De overheid legt de verantwoordelijkheid bij de vervoerder neer zonder aanvullende eisen en/of wensen (behoudens de algemeen geldende wet- en regelgeving).
2. De overheid legt de verantwoordelijkheid bij de vervoerder neer, maar stelt voorwaarden aan de resultaten. Dat wil zeggen, de overheid formuleert resultaatgerichte eisen en wensen.
3. De overheid legt de verantwoordelijkheid bij de vervoerder neer, maar stelt voorwaarden aan de wijze waarop de vervoerder zijn taken uitvoert. Dat wil zeggen, de provincie formuleert taakgerichte eisen en wensen.
4. De overheid neemt zelf de verantwoordelijkheid en schetst de vervoerder wat hij op dit punt van zijn opdrachtgever mag verwachten.

4 Voorbeeld uitwerking praktijkgeoriënteerde benadering: comfort

4.1 Beschikbare speelruimte

- Wet- en regelgeving: geen wettelijke verplichtingen c.q. beperkingen.
- Verkeers- en Vervoerplan Noord-Holland “Ruimte voor mobiliteit”: bevat geen relevante passages.
- RegioNet: het PvE voor RegioNet bevat alleen enkele algemene zinsneden met betrekking tot het comfort van het materieel, maar geen concrete eisen.

4.2 Betrokken partijen

Het comfort van het materieel is vooral een aangelegenheid van reizigers en de vervoerder. Partijen die indirect bij dit aspect van het stads- en streekvervoer betrokken zijn, zijn de consumentenorganisaties en de vervoerder in omringende concessiegebieden.

4.3 Verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen vervoerder en provincie

De volgende tabellen tonen per interactie tussen partijen de consequenties van de vier in paragraaf 4.4 besproken varianten van rolverdelingen tussen de provincie als opdrachtgever en de vervoerder als opdrachtnemer.

Tabel 14.1: Acties van de reiziger

	Interactie	Variant	Uitwerking
Reiziger	De reizigers moeten met het materieel reizen dat de vervoerder heeft aangeschaft & Maken eventuele klachten m.b.t. het comfort van het materieel bij de vervoerder kenbaar	Niets	De provincie laat het aan de vervoerder over welk materieel zij voor het stads- en streekvervoer inzet.
		Result.	De provincie laat de financiële bijdrage aan de vervoerder ten dele afhangen van de beoordeling van het comfort van het materieel door de reiziger. <i>Kanttekening: De provincie neemt in dit geval plaats op de stoel van de reiziger, en kan meer of minder belang aan het comfort van het materieel (en een groter deel van het budget hiervoor reserveren) dan de reizigers zelf (zouden) doen.</i>
		Taak	De provincie stelt eisen ten aanzien van het comfort van het materieel dat door de vervoerder wordt ingezet. <i>Opmerking: De provincie moet wel in staat zijn het comfort van het materieel zelf te beoordelen.</i>
		Zelf	De provincie schaft zelf materieel aan dat door de vervoerder bij de uitvoering van de concessie moet worden ingezet. <i>Kanttekening: De vervoerder heeft zelf minder belang bij goed onderhoud van het materieel.</i>
OV- autoriteit	Reizigers maken eventuele klachten m.b.t. het comfort van het materieel dat de vervoerder inzet, bij de OV-autoriteit kenbaar	Niets	Als tabel 9.1 (Relatie Reiziger → OV-autoriteit)
		Result.	
		Taak	
		Zelf	

Tabel 14.2: Acties van de vervoerder

	Interactie	Variant	Uitwerking
Reiziger	De vervoerder bepaalt het comfort van het materieel waarmee de reizigers moeten reizen	Niets	Als tabel 14.1 (Relatie Reiziger → Vervoerder)
		Result.	
		Taak	
		Zelf	

Tabel 14.3: Acties van derden

	Interactie	Variante	Uitwerking
Consumenten-organisaties	Spreken vervoerder & OV- autoriteit aan op het materieel dat t.b.v. het stads- en streekvervoer wordt ingezet	Niets	
		Result.	Als tabel 9.1 (Combinatie van relaties Reiziger → Vervoerder en Reiziger → OV- autoriteit)
		Taak	
		Zelf	
Vervoerders in omringende concessiegebieden	Beïnvloeden met het materieel dat zij op grensoverschrijdende lijnen inzetten het beeld dat reizigers van het comfort van het materieel hebben	Niets	De provincie laat het aan de vervoerder over of zij al dan niet afspraken met OV -autoriteiten en vervoerders in omringende concessiegebieden maakt omtrent het materieel dat op grensoverschrijdende lijnen wordt ingezet. <i>Risico: De vervoerder is niet bij machte het maken en nakomen van afspraken af te dwingen.</i>
		Result.	N.v.t.
		Taak	De provincie vraagt vervoerders aan te geven of zij van plan zijn met OV -autoriteiten en vervoerders in omringende concessiegebieden afspraken te maken omtrent het materieel dat op grensoverschrijdende lijnen wordt ingezet. <i>Risico: De vervoerder is niet bij machte het maken en nakomen van afspraken af te dwingen.</i>
		Zelf	De provincie maakt zelf afspraken met OV- autoriteiten en vervoerders in omringende concessiegebieden omtrent het materieel dat op grensoverschrijdende lijnen wordt ingezet.

4.4 Uitwerking onderwerp “Comfort materieel” in het PvE

Het zal in de praktijk lastig zijn om concrete eisen ten aanzien van het comfort van het materieel te stellen, omdat comfort voor een belangrijk deel ook een gevoelskwestie is. En dit gevoel kan van persoon tot persoon verschillen.

Deze praktijkgeoriënteerde benadering laat door systematisch alle mogelijkheden af te gaan zien dat het logisch is in het geval van de aanbesteding van het openbaar vervoer in Noord-Holland ten aanzien van het comfort van het materieel geen concrete eisen te stellen, maar om de financiële bijdrage aan de vervoerder ten dele af te laten hangen van de beoordeling van het comfort van het materieel door de reiziger. Eventueel kan worden overwogen vervoerders uit te nodigen om met voorstellen te komen over de wijze waarop zij de reizigers bij de selectie van nieuw busmaterieel betrekken.

5 Conclusie

Behoud of groei van het marktaandeel van het openbaar vervoer vraagt om verbreding van het begrip kwaliteit. Met name comfort- en belevingsaspecten zijn onderbelicht. Deze aspecten laten zich minder goed van bovenaf opleggen en organiseren. Openbaar vervoer valt te be-

schouwen als een verzameling verantwoordelijkheden en taken die door uiteenlopende partijen worden begeleid en uitgevoerd. Voor een aantal van die verantwoordelijkheden en taken is niet vastgelegd aan wie ze toebehoren. Met name de ontwikkelfunctie is bij de boedelscheiding in de WP2000 tussen opdrachtgever en vervoerder terechtgekomen. Onder de ontwikkelfunctie vallen taken als productverbetering, innovatie en marketing met andere woorden: kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer. Als oplossing voor deze impasse bestaat de neiging deze activiteiten aan één van de partijen toe te willen bedelen. Dit is een *schijn* oplossing omdat kwaliteitsverbeteringen een dynamische interactie met de omgeving en een gedifferentieerdere rolverdeling vergen. Een *praktijkgestuurde* aanpak is daarom geschiktere om kwaliteitsverbetering door te voeren.

Om tot een goede aanbesteding te komen, is het belangrijk om als opdrachtgever bewust te zijn van de acties en de rollen van de actoren die indirect bij het stads- en streekvervoer betrokken zijn, (kunnen) spelen. Discussies over de plek van de ontwikkelfunctie duren voort zonder dat er consensus lijkt te worden bereikt. Door analyse van de praktijk is duidelijk zichtbaar dat het geen kwestie is van of-of maar en-en. Bovendien vraagt elk aspect van het openbaar vervoer om zijn eigen afweging; generieke discussies over de plek van de ontwikkelfunctie zijn dan ook vrij zinloos omdat deze weinig relatie vertonen met de praktijk.

Bij de voorbereiding van de aanbesteding van het stads- en streekvervoer in Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek (17) heeft de provincie Noord-Holland gekozen voor een bottom-up benadering met niet de theorie maar de praktijk als leidraad. Deze werkwijze uit de volgende vier stappen:

1. Inventarisatie van de partijen die direct dan wel indirect bij het stads- en streekvervoer in beide regio's betrokken zijn.
2. Inventarisatie van aspecten die bij de ontwikkeling en uitvoering van het stads- en streekvervoer een rol spelen.
3. Verkenning van mogelijke rolverdelingen tussen provincie en vervoerder per aspect.
4. Beoordeling van de haalbaarheid om de mogelijke rolverdelingen sluitend in het PvE en de concessie over te nemen.

Literatuur en verwijzingen

1. Railforum Nederland (2004) *De kunst van het verleiden. Emotie's in openbaar vervoer*. Projectverslag: de verleiding van de keuzereiziger.
2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat/ Rijkswaterstaat (2003) *Verknocht aan de auto: onderzoek naar determinanten van vervoerswijzekeuze*.
3. Taylor, B. D. & Camillie N. Y. Fin k (2003) *The factors influencing transit ridership: a review and analysis of ridership literature*. ULCA Department of Urban Planning
4. Peek, G. en Hagen, M. van (2003) *Synergie op stationslocaties*. Railforum Nederland, Reader Excursie Stationsontwikkelingen
5. Hagen, M. van (2002) *Stations als groeibriljanten*. NS Groep Commercie, afd. Productman. Marketing Onderzoek en Advies
6. Hulster, G. & L.R. Lutje Schipholt (2003) *Gentrification van het openbaar vervoer: Een revitalisering van het OV door differentiatie van producten en diensten*. Paper voor Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
7. Lutje Schipholt, L.R., G. de Munck. (november 2002) *Verleiden en Verdelen. Transfers binnen het vervoersysteem – de verleiding van het netwerk*. inno-V adviseurs. Paper voor Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
8. XTNT (2004) 'Het begrip klantwaarde als basis voor een goed aanbod op maat.' In: *OV magazine* septembernummer, 6^e jaargang blz. 20 en 21.
9. Railforum Nederland (2003) *Verbetersuggesties MKBA*. Verslag van het project verbeterpunten MKBA.
10. Lutje Schipholt, L.R., G. Hulster et al. (2003) *Focus op de klant*. Cursusmap voor gelijknamige PAO cursus.
11. Langzaam verkeer (2003) *Emotional approaches to mobility choices: an Inventory and Analysis of Good Practice in Car Marketing, Public Transport Marketing and Cycling Promotion*. Commission of the European Communities Directorate-General for Energy and Transport SAVE PROGRAMME
12. Lelij, B. van der & F.M.H.M. Driessen (1993) *Leefstijlen en openbaar vervoer*. In opdracht van Centrale Ontwikkelingsker n N.V. Nederlandse Spoorwegen. Utrecht.
13. Stradling, S. G. (2003) *Transport User Needs And Marketing Public Transport*. Municipal Engineer. Special Issue on Sustainable Transport Policy
14. Tolra, C.J. (2001) *Sociological Marketing, Marketing that doesn't want to sell*. Presentatie, UITP
15. Transport research board (2003) *Excellence in Customer service in transit operations in small to medium-sized cities in Western Europe*. TCRP Research Results Digests 64
16. Verkeerskunde (1999) *Reistijd ov voor automobilist niet doorslaggevend*.
17. Provincie Noord-Holland (7 juli 2004). *Concept programma van eisen Stads- en streekvervoer. Concessiegebied Haarlem/IJmond & Gooi en Vechtstreek*.
18. Veeneman, W.W.(2002) *Mind the gap; bridging theories and practice for the organisation of metro politan public transport*, DUP, Delft