

Functioneel en interactief aanbesteden met OV-profielen

Hoe creëer je een goede balans tussen zakelijk en publiek belang?

Paper voor Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005

Lars Lutje Schipholt, LLS@inno-V.nl

David Eerdmans, DE@inno-V.nl

inno-V adviseurs

Postbus 14769

1001 LG Amsterdam

020 423 13 23

Amsterdam, 1 september 2005

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	4
2 GEWENSTE AANBESTEDINGSSTRATEGIE	4
3 UITDAGING: VAN TECHNISCH NAAR FUNCTIONEEL	5
4 DE OV-PROFIELEN	7
5 STAPPENPLAN OV-PROFIELEN	9
5.1 Stap 1: vaststellen van de vervoervraag	9
5.2 Stap 2: Reizigerswensen	10
5.3 Stap 3: Vaststellen functionele ontsluitingseisen	11
5.4 Stap 4: Uitwerken netwerk	14
6 NOODZAAK VOOR GOEDE STURINGSMECHANISMEN	16
6.1 Het beste vervoer krijgen	16
6.2 Het beste vervoer houden	17
7 CONCLUSIE	19
8 LITERATUUR EN VERWIJZINGEN	21

Samenvatting

Bij aanbestedingen in het openbaar vervoer ontstaat een spanningsveld. Enerzijds verlangt de overheid een meer vraaggerichte aanpak, waarbij de vervoerder als marktpartij ruimte krijgt om op de vraag in te spelen, met name op de commercieel interessante dikke lijnen. Anderzijds zal de overheid een minimum aan vervoer, ofwel de sociale functie van het openbaar vervoer willen garanderen. Meer vrijheid voor de vervoerder kan ten koste gaan van de commercieel oninteressante sociale functie, terwijl het uitgebreid voorschrijven van het aanbod de vrijheid van de vervoerder inperkt, wat weer leidt tot een daling van het aantal reizigers en verhoging van de kosten. Dit dilemma vraagt om een functionele aanbestedingssystematiek die recht doet aan de doelen en expertise van beide partijen. Vandaar dat de provincie Noord-Holland heeft gekozen voor OV-profielen, een methodiek waarbij voor verschillende soorten 'attractiepunten' (bijvoorbeeld 'wonen' en 'werken') slechts een minimumaanbod wordt voorgeschreven op basis van een vraaganalyse en een interactief proces. Zo blijft de sociale functie gewaarborgd en ontstaat voor de vervoerder ruimte en budget om in te spelen op de vraag. Immers, het huidige aanbod is niet het uitgangspunt, maar de (potentiële) reizigersvraag. Goede sturingsmechanismen, zowel bij het aanbesteden als tijdens de beheersfase, voorkomen dat de vervoerder zijn vrijheid misbruikt.

Summary

Tendering in public transport can lead to a certain friction. On one hand public transport is in strong need of a more customer-orientated approach, giving the operators more freedom to fulfil market demands. On the other hand the government needs to assure the availability of public transport for anyone. More freedom for operators can lead to a decreased availability for commercially uninteresting groups, while extensive governmental demands decrease the operator's freedom to tune in to market demands. This dilemma can only be solved by tendering public transport in a functional way. The Dutch province Noord-Holland has chosen to tender by using 'public transport profiles'. 'Functional demands' were formulated on the basis of attraction points (origin and destination areas). Public transport profiles were described for each type of attraction point. Every profile describes the minimum service level that has to be available, the required connections with other areas and attraction points, the maximum walking distance to stops, the service period, the frequencies and intervals. These requirements define a basic service level that is lower than the existing service level, but that is based on identical norms throughout the whole area such as to avoid preferential treatment. The operator is then free to design routes, frequencies, etcetera for as much as the minimum service level is provided. This leads to a network based on (potential) demands, instead of basing it on the current network. In order to prevent the operators from misusing its freedom, it is essential for the government to use the right keys for steering the operator, both during and after the tendering process.

1 Inleiding

De aanbesteding van stads- en streekvervoer in Nederland is de geëigende manier om van visie tot realisatie te komen. De provincies en kaderwetgebieden – de opdrachtgevers in het openbaar vervoer – zijn namelijk verplicht het openbaar vervoer periodiek aan te besteden en de eisen en wensen vast te leggen in een Programma van Eisen. Openbaar aanbesteden leidt tot een efficiëntere exploitatie en stimuleert de vervoerders zich meer op de klant te richten. Tegelijk kent openbaar aanbesteden een aantal valkuilen. Aanbesteders staan vaak onder grote politieke druk. Als gemeenten en belangengroepen maar hard genoeg roepen om een extra halte krijgen ze die meestal wel. Dit leidt tot willekeur, ongelijke bediening in soortgelijke situaties en het vasthouden aan historisch gegroeide netwerken die eigenlijk niet logisch zijn. Een andere valkuil voor aanbesteders is dat de sociale functie van het openbaar vervoer niet goed is gewaarborgd wanneer bij het ontwikkelen van vervoerplannen veel ruimte aan de vervoerders wordt gelaten. Het gevolg is een dichtgetimmerd bestek waaraan vervoerbedrijven weinig nieuws kunnen toevoegen. Veel creativiteit en expertise van vervoerders blijft zo onbenut. In dit artikel beschrijven wij de functionele methodiek die recht doet aan de taken en verantwoordelijkheden van overheden en voldoende ruimte laat aan de vervoerders om met maatwerk op de vervoervraag in te spelen.

2 Gewenste aanbestedingsstrategie

Een overheid wil bij het openbaar vervoer een aantal beleidsdoelen realiseren, zoals hoogwaardig vervoer op de dikke vervoerstromen (bereikbaarheid) en het waarborgen van de basismobiliteit op de dunnere vervoerstromen (sociale functie), ook in late uren en perifere regio's. Bij aanbestedingen gaat vaak veel aandacht uit naar de handhaving van het aanbod en maximalisering van het aantal dienstregelingsuren (dru's) en veel minder naar de kwaliteit van de dienstverlening, zoals comfortbeleving, informatie en imago [Railforum, 2004]. De basismobiliteit blijft zo weliswaar gegarandeerd, maar de keuze voor kwantiteit leidt vaak tot een negatieve spiraal van minder opbrengsten en minder reizigers; het jaagt immers (potentiële) klanten weg die kwaliteit verkiezen op de tijd dat zij reizen (in de spits) boven een basisaanbod op alle plaatsen en tijden. Het ontnemt vervoerbedrijven bovendien de mogelijkheid om het netwerk te optimaliseren, beter in te spelen op de vervoervraag en de efficiency van het netwerk te vergroten.

De relatieve kleinschaligheid van het vervoer in de regio en de kritische consument vragen niet om een uniform vervoersysteem met blauwdrukken, maar om vraaggericht openbaar vervoer. Dit is

strijdig met de neiging van overheden om bij visievorming en aanbestedingen van het openbaar vervoer ‘het busboekje’ of de lijnvoering voor te schrijven. De vervoerder is als marktpartij beter in staat een vraaggericht vervoersysteem te ontwikkelen.

Aanbestedingen dagen vervoerbedrijven in het beste geval uit om een slim, hoogwaardig, toekomstvast, betaalbaar, herkenbaar, toegankelijk (fysiek, informatie), veilig, comfortabel en sociaal vervoersysteem te ontwerpen [Verkeerskunde, 2004]. Dat betekent een vervoersysteem dat goed aansluit bij de vervoervraag van reizigers, dat in totaal meer reizigers zal vervoeren dan het bestaande vervoersysteem, dat door reizigers hoger wordt gewaardeerd, een hogere kostendekkingsgraad heeft en dat zichzelf zoveel mogelijk kan bedruipen.

Van belang is dat betrokken partijen de belangen en deskundigheid van overheden en vervoerders onderkennen. Aanbesteders willen enerzijds voor alle burgers dezelfde basismobiliteit garanderen die recht doet aan de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer en anderzijds investeren in kansrijke OV-verbindingen. De vervoerder is deskundig op het gebied van vervoersystemen, zit dicht bij de klant dan de aanbesteder en zal bij de juiste aanbestedingsstrategie streven naar een klantgericht en efficiënt openbaar vervoer. Het bedrijf moet immers winst maken.

Een goede aanbestedingsstrategie doet recht aan de doelen en expertise van beide actoren. De aanbesteder gaat dus niet op de stoel van de vervoerder zitten, maar gunt zoveel mogelijk ondernemingsvrijheid aan de vervoerder. Bij een ideale aanbesteding krijgt de vervoerder de gelegenheid zijn vervoeraanbod in te zetten op kansrijke en aantrekkelijke verbindingen, zodat hij veel inkomsten kan genereren en zijn productiemiddelen (personeel en materieel) op een efficiënte wijze kan inzetten. Maar tegelijkertijd eist de aanbesteder ook dat het vervoer wordt gegarandeerd in ‘vervoerarme’ gebieden en in de avonduren.

3 Uitdaging: van technisch naar functioneel

Hoe kunnen enerzijds de ondernemingsvrijheid van de vervoerder en anderzijds de sociale functie van het openbaar vervoer gestalte krijgen in aanbestedingen zonder dat zich ongewenste bijeffecten voordoen? De provincie Noord-Holland is de strijd met dit dilemma aangegaan door voor een functionele insteek te kiezen [Noord-Holland, 2004]. In plaats van gedetailleerde voorschriften zoekt de provincie Noord-Holland de oplossing in een stelsel van bedieningsnormen voor verschil-

lende typen locaties, de zogeheten OV-profielen. Eerst is een aantal zogenaamde ‘attractiepunten’ (herkomst- en bestemmingsgebieden) vastgesteld. Deze attractiepunten zijn ingedeeld in categorieën: vervoerknooppunten, woonlocaties, bedrijventerreinen, winkelcentra, gezondheidszorginstellingen, onderwijsvoorzieningen en recreatie. Per categorie attractiepunt is de (potentiële) vraag naar vervoer onderzocht. Op basis daarvan is een ‘PrOViel’ (OV-profiel) opgesteld, dat beschrijft hoe het attractiepunt minimaal wordt ontsloten door stads- en streekvervoer, met welke andere gebieden en locaties het attractiepunt verbonden moet zijn, wat de maximale loopafstand naar de halte is, wat de bedieningstijden zijn en de frequenties en intervallen van het vervoer. In principe krijgen alle attractiepunten in dezelfde categorie dus minimaal dezelfde ontsluiting. Natuurlijk bestaat altijd ruimte om de eisen achteraf aan te passen wanneer maatwerk is vereist. Het lijnennet of de dienstregeling wordt uitdrukkelijk niet beschreven. De vervoerder krijgt zo de ruimte om op basis van deze normen naar eigen inzicht een netwerk te ontwerpen [Lutje Schipholt, Veeneman, 2004]. Bij de aanbesteding worden vervoerders beoordeeld op de kwaliteit van het vervoeraanbod dat zij voorstellen.

Omdat slechts minimumeisen worden gesteld aan de OV-profielen blijft een evenredig deel van het beschikbare budget over. Dit biedt de vervoerder de ruimte om extra bussen in te zetten op lijnen waar hij veel reizigers denkt te kunnen trekken. Hij kan zo extra inkomsten genereren, die hij kan inzetten op minder druk bezette lijnen. Hij hoeft zelfs geen rekening te houden met de traditionele systeemopbouw in verbindende en ontsluitende lijnen. Voordeel is ook dat de vervoerder zelf kan kiezen voor combinaties, bijvoorbeeld snel en verbindend op het grootste deel van de route en ontsluitend op de uiteinden van de lijn. Dit leidt tot minder overstappen, kortere loopafstanden, een hogere kostendekkingsgraad en een efficiëntere inzet van materieel en personeel.

De kracht van deze methode is dat niet het huidige aanbod van openbaar vervoer het uitgangspunt is, maar de potentiële reizigersvraag. De eisen voor het minimumaanbod van de attractiepunten komen tot stand door een objectieve, transparante analyse van de reizigersbehoeften waarbij gebruik wordt gemaakt van de kennis en wensen van betrokken partijen. De functionele eisen leiden tot veel vrijheid voor de vervoerder om bij het ontwikkelen van het vervoer in te spelen op de vraag. Hierdoor kunnen oplossingen ontstaan die eerder over het hoofd waren gezien. Ten slotte leidt de methode tot functionele eisen waarbij de opdrachtgever de sturing in eigen hand houdt, maar ook ruimte biedt aan een creatieve invulling door de vervoerder of andere betrokkenen.

Een discussiepunt is de noodzaak om alle attractiepunten binnen dezelfde (sub-)categorie ook dezelfde ontsluiting te bieden. Zo kan het eerlijker zijn om te differentiëren naar de noodzaak van openbaar vervoer. Bij het opstellen van het netwerk zouden ook criteria als autobezit, inkomen en congestie kunnen meewegen. Het in Vlaanderen veelvuldig gebruikte begrip ‘mobiliteitsarmoede’ kan hierbij wellicht een rol spelen. Een ander Vlaams concept dat zich leent voor toepassing in de OV-profielen zijn de mobiliteitsconvenanten. Dergelijke convenanten kunnen gemeenten of derden de mogelijkheid bieden meer aanbod in te kopen dan in het betreffende OV-profiel wordt voorgeschreven.

4 De OV-profielen

In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende categorieën OV-profielen zoals deze bij de aanbestedingen in de provincie Noord-Holland zijn toegepast. Het gaat slechts om een voorbeeld: de precieze kenmerken van de categorieën kunnen bij iedere toepassing van de methodiek worden aangepast aan de doelen en randvoorwaarden van de aanbestedende overheid. De totstandkoming van een OV-netwerk is immers maatwerk.

Bij alle attractiepunten gaat het om voorzieningen met minimaal een bovenwijkse of regionale functie. Attractiepunten met een nog beperktere functie hoeven immers niet door OV te worden ontsloten. Bij de meeste categorieën gaat het om ‘puntbestemmingen’; alleen bij de categorieën Wonen en Stadscentra gaat het om gebieden, waarbij in de categorie Wonen een verdere onderverdeling wordt aangebracht naar bevolkingsdichtheid.

PrOViel 1: Vervoerknooppunten en Stamlijnen

Stamlijnen zijn hoogfrequente verbindingen met vervoerknooppunten. Vervoerknooppunten zijn belangrijke op-, uit- en overstappunten. Op deze knooppunten stappen veel mensen over van bus op bus, bus op trein, of bus op auto. Naast vervoerknooppunten onderscheiden we de volgende speciale haltes:

- startpunt: beginpunt van een buslijn
- dwangpunt: vaste halte van een stamlijn.

Deze verbindingen met de vervoerknooppunten trekken veel reizigers en vormen samen de basis van het stads- en streekvervoer: het stamlijnnennet van verbindende lijnen. Overigens wordt de route

van deze stamlijnen niet voorgeschreven; de overheid schrijft slechts verbindingen tussen knooppunten voor. Dit geeft de vervoerder ruimte om bijvoorbeeld een stamlijn te combineren met een meer ontsluitende buslijn.

PrOViel 2: Wonen

Bij attractiepunten Wonen worden vier categorieën wijken en kernen onderscheiden:

- wijken met een lage stedelijkheidsgraad
- wijken met een matige stedelijkheidsgraad
- wijken met een redelijke stedelijkheidsgraad
- wijken met een hoge stedelijkheidsgraad

Woningen in landelijk gebied of in niet genoemde wijken vallen in de categorie ‘lage stedelijkheidsgraad’. Voor deze gebieden worden geen eisen aan het openbaar vervoer gesteld. De stedelijkheidsgraad is een goede graadmeter voor de behoefte aan openbaar vervoer: hoe hoger de stedelijkheidsgraad, hoe groter de behoefte aan openbaar vervoer. Stedelijkheid ofwel adressendichtheid is een maat waarbij het aantal adressen per vierkante kilometer, gerelateerd aan de dichtheid in de omgeving, leidt tot een bepaalde waarde. Deze waarde wordt dus nauwelijks beïnvloed door bijvoorbeeld de oppervlakte van een gebied of de aanwezigheid van een park of waterpartij.

PrOViel 3: Werkgelegenheid

Attractiepunten Werkgelegenheid omvatten bedrijventerreinen en kantorenparken met een relatief groot aantal arbeidsplaatsen per vierkante kilometer en een regionale oriëntatie.

PrOViel 4: Winkelcentrum

Een attractiepunt Winkelcentrum is een sterke concentratie van winkels met een bovenwijkse of regionale functie.

PrOViel 5: Gezondheidszorg

Onder een attractiepunt Gezondheidszorg verstaan we gezondheidszorgvoorzieningen met een bovenwijkse karakter en veel bezoekers.

PrOViel 6: Onderwijs

Onder attractiepunten Onderwijsvoorzieningen vallen (ruimtelijke concentraties van) onderwijsvoorzieningen met een regionale functie. Het gaat om locaties binnen het invloedsgebied van één halte (maximaal 400 meter hemelsbreed), met ten minste 250 leerlingen die op ten minste 5 kilometer afstand van de onderwijsinstelling wonen.

PrOViel 7: Recreatie

Attractiepunten Recreatie zijn (concentraties van) recreatievoorzieningen die een regionale of landelijke uitstraling hebben. De vraag naar vervoer naar deze attractiepunten is in de regel erg diffuus en geconcentreerd op specifieke momenten. Openbaar vervoer naar een attractiepunt recreatie is gerechtvaardigd bij meer dan 2000 bezoekers per dag op de 26 drukste dagen.

5 Stappenplan OV-profielen

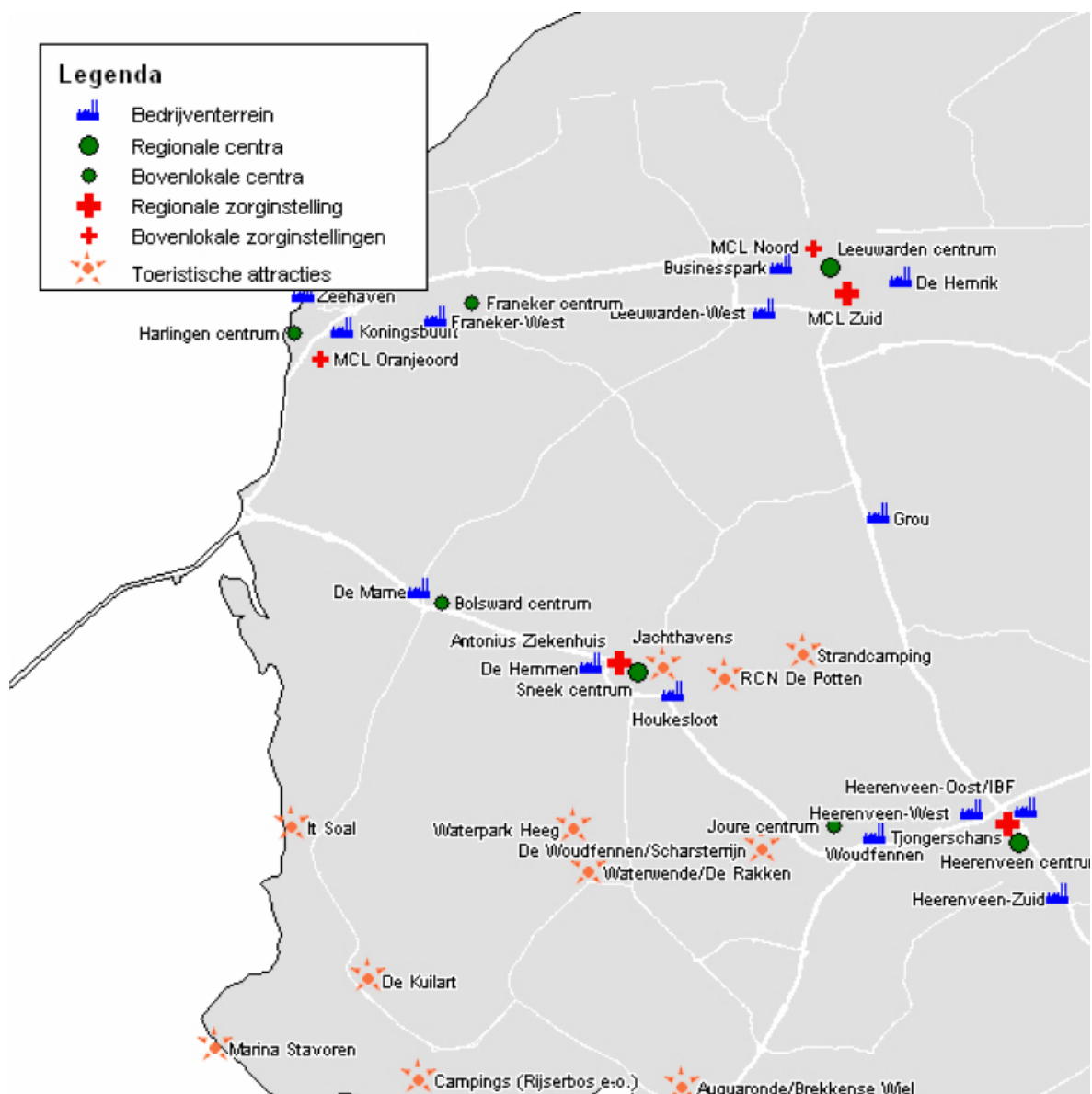
De methodiek van OV-profielen is inmiddels ook gebruikt bij:

- het ontwerp van een innovatieve visie op het OV-netwerk van de provincie Friesland via de Schijf van Vijf (netwerkoptimalisatie en -vernieuwing, pps, marketing en promotie en proces) voor gezond OV en OV-profielen
- het ontwikkelen van toekomstvaste verbetervoorstellen voor het openbaar vervoer in de drie deelgebieden Noord-Kennemerland, Kop van Noord-Holland en Westfriesland (Noord-Holland, 2005].

Bij toepassing van de methodiek zijn vier stappen te onderscheiden.

5.1 Stap 1: vaststellen van de vervoervraag

Als eerste stap brengen we de verschillende attractiepunten in kaart. Per attractiepunt bepalen we de omvang van de vervoerstromen aan de hand van ondermeer inwoners- en bezoekersaantallen en OVG-gegevens (Onderzoek Verplaatsingsgedrag, CBS). Als blijkt dat tussen de verschillende attractiepunten binnen één categorie grote verschillen bestaan kan een categorie verder worden onderverdeeld. Zo is bij toepassing van deze methodiek in de provincie Friesland voor verschillende categorieën een onderverdeling gemaakt in bovenlokale en regionale attractiepunten [Friesland, 2004].



Attractiepunten in de categorieën Werk, Zorg en Recreatie in de provincie Friesland.

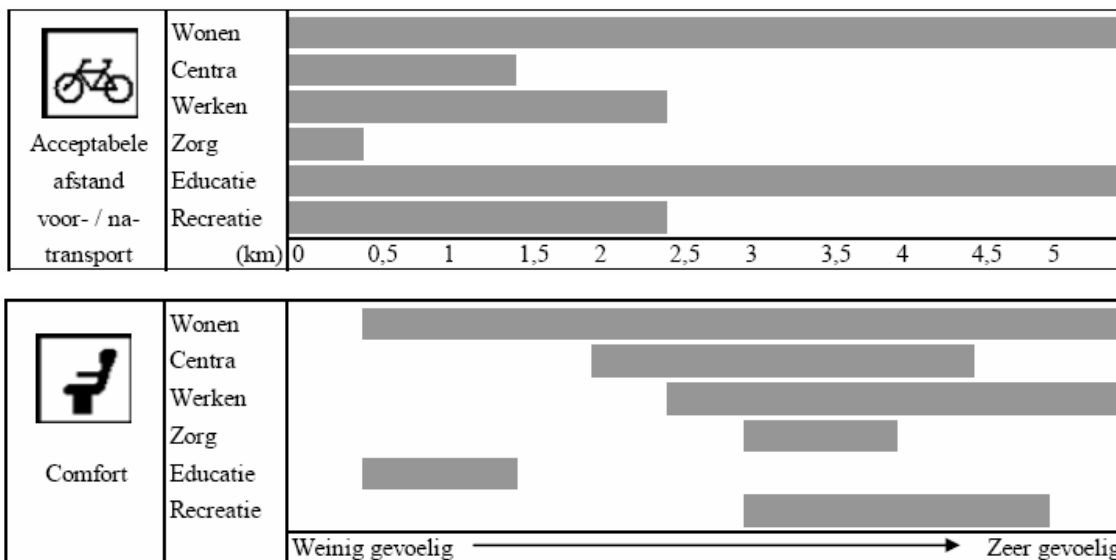
5.2 Stap 2: Reizigerswensen

De attractiepunten in de verschillende profielen trekken verschillende reizigers met verschillende kenmerken en reizigerswensen. Om te beginnen geven we overzichtelijk weer wat de kenmerken en wensen zijn van de doelgroepen op de volgende belangrijke aspecten:

- reisafstanden
- tijden met vervoervraag
- acceptabele afstand voor- en natransport
- toegankelijkheid
- comfort

- prijsgevoeligheid
- sociale veiligheid
- imago en beleving

De doelgroepkenmerken geven we weer door middel van een bandbreedte: hoe breder de balk, hoe meer diversiteit in de doelgroep bestaat ten aanzien van dit aspect. Omdat alle (potentiële) OV-reizigers tot de doelgroep van het aspect Wonen behoren, omvat dit profiel altijd de hele bandbreedte van elk aspect. Het gaat wel om generalisaties; binnen elk profiel bestaan immers individuen met afwijkende wensen. De tabel is echter een handig hulpmiddel bij de verdere invulling van de OV-profielen.



Twee voorbeelden van doelgroepkenmerken per OV-profiel, zoals gebruikt bij een onderzoek naar netwerkvernieuwing in de provincie Friesland.

5.3 Stap 3: Vaststellen functionele ontsluitingseisen

Op basis van de omvang van reizigersstromen en de reizigerswensen formuleren we per OV-profiel functionele eisen. Hierbij hanteren we een bottom-up procesaanpak: om tot een vraaggericht aanbod te komen analyseren we de vervoervraag niet alleen kwantitatief, maar putten we ook uit de kennis van verschillende betrokken partijen. We vragen hen welke eisen zij zouden stellen voor de betreffende profielen. De uitkomst van deze aanpak geldt voor alle attractiepunten binnen een (sub-)categorie. Dit voorkomt dat de betrokkenen die het hardst roepen ook het beste OV-aanbod krijgen. Uiteraard houdt de overheid de regie in eigen hand.

Op basis van de uitkomsten van een analyse en de interactieve procesaanpak wordt per prOViel het minimumaanbod gedefinieerd. De eisen gaan minimaal in op:

- oriëntatie en reistijd
- maximale loopafstanden
- bedieningstijden en intervallen

Daarnaast kunnen aanvullende eisen worden gesteld aan andere aspecten, bijvoorbeeld aan toegankelijkheid, comfort of aan de tarieven.

Voor de aanbestedingen in Noord-Holland hebben we de onderstaande minimum ontsluitingseisen, bedieningsperiodes en intervallen gehanteerd.

Ontsluitingseisen

	<i>Ontsluitingseis bus</i>	<i>Ontsluitingseis bij vervoerknooppunt</i>	<i>Eis geldt voor</i>
PrOViel 1(Knooppunten)		-	
PrOViel 2 (Wonen)			
<i>Woningconcentratie</i>			
Laag	-	-	-
Matig	600 meter	1200 meter	90% woningen per wijk
Redelijk	500 meter	1000 meter	90% woningen per wijk
Hoog	400 meter	800 meter	90% woningen per wijk
PrOViel 3 (Werkgelegenheid)	400 meter	800 meter	geografisch middelpunt
PrOViel 4 (Winkelcentra)	400 meter	800 meter	geografisch middelpunt
PrOViel 5 (Gezondheidszorg)	200 meter	400 meter	hoofdingang
PrOViel 6 (Onderwijs)	400 meter	800 meter	hoofdingang
PrOViel 7 (Recreatie)	400 meter	800 meter	hoofdingang

Minimum bedieningsperiode en intervallen prOViel 1

PrOViel 1 (Knooppunten)	Maandag t/m vrijdag		Zaterdag	Zondag
	Categorie 1	Categorie 2	Categorie 1	Categorie 1
Bedieningsperiode alle haltes				
6.30* – 7.30 uur	30'	-	60'	60'
7.30 – 8.30 uur	15'	15' / 60' (spits / tegenspits)	30'	30'
8.30 – 16.00 uur		60'	15'	
16.00 – 18.00 uur		15' / 60' (spits / tegenspits)		
18.00 – 23.30 uur	30'	-	30'	60'
23.30 uur – 01.00* uur	60'	-	60'	

* bedieningsperiode mag korter zijn als eerste of laatste trein respectievelijk later vertrekt of eerder aankomt.

	Maandag t/m vrijdag			Zaterdag (zondag aanvang dienst één uur later)		
PrOViel 2 (Wonen)						
<i>Stedelijkheidsgraad</i>	<i>Matig</i>	<i>Redelijk</i>	<i>Hoog</i>	<i>Matig</i>	<i>Redelijk</i>	<i>Hoog</i>
7.00 – 8.00 uur	-	60'	30'	-	-	-
8.00 – 9.00 uur	60'	30'		60'	60'	30'
9.00 – 14.00 uur		60'				
14.00 – 18.00 uur		30'				
18.00 – 21.30 uur	-	60'	60'	-		60'
21.30 – 23.30 uur		-			-	

PrOViel 3 (Werkgelegenheid)	
7.30 - 9.00 uur	30'
9.00 – 15.00 uur	-
15.00 - 18.00 uur	30'
PrOViel 4 (Winkelcentra)	
90% openingstijden	30'
PrOViel 5 (Gezondheidszorg)	
bezoekerstijden	30'
wisseltijden personeel	3 ritten
PrOViel 6 (Onderwijs)	
aanvangstijd lessen	1 rit
eindtijden lessen	3 ritten
PrOViel 7 (Recreatie)	
bezoekerstijden	-

Voor de attractiepunten gelden de volgende overige minimum eisen:

- rechtstreekse verbinding met knooppunt en/of sneltreinstation (woonconcentratie matig maximaal 1 overstap)
- omwegfactor ten opzichte van snelste route met auto maximaal 1,5
- op vervoerknooppunten en op haltes waar buslijnen aansluiten op stamlijnen biedt de vervoerder voor de drukste richting een overstaptijd van bus op trein en andere stamlijnen en vice versa van minimaal 5 en maximaal 10 minuten wanneer de intervaltijd meer dan 15 minuten bedraagt.

In andere gevallen biedt de vervoerder een aansluitgarantie bij een overstaptijd van minder dan 5 minuten.

5.4 Stap 4: Uitwerken netwerk

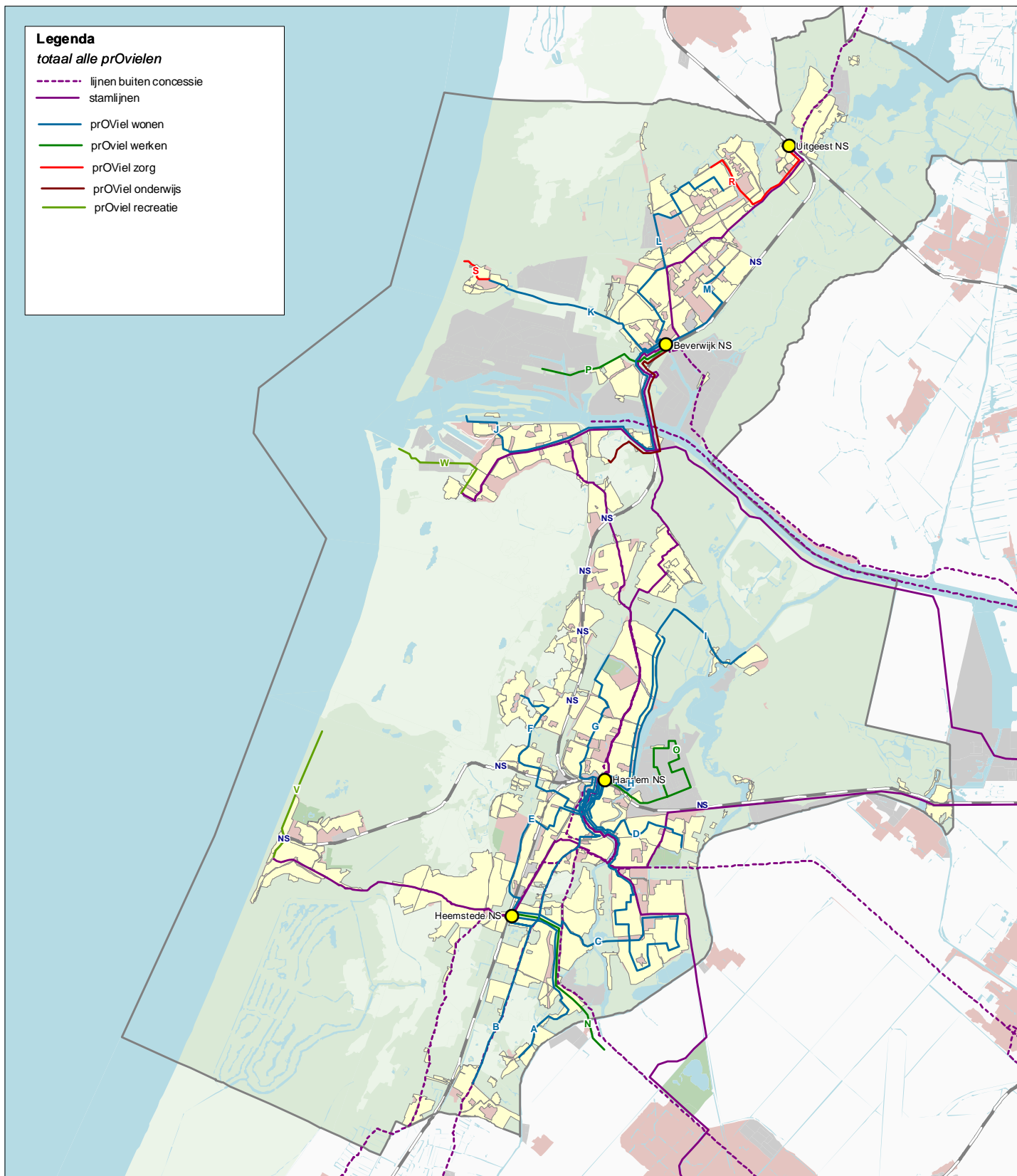
Met de eisen die bij de vorige stap zijn geformuleerd kan de opdrachtgever een netwerk ontwerpen, of verschillende vervoerders in het kader van een openbare aanbesteding.

Voor een deel vloeit het netwerk voort uit de eisen per OV-profiel. Echter, de eisen per OV-profiel zijn minimumeisen voor de ontsluiting. Naar verwachting is het aanbod dat hieruit voortkomt ook een minimaal netwerk dat nog niet overal recht doet aan de (potentiële) vervoervraag. Daarom behelst deze stap meer dan het enkel invullen van buslijnen. De stap omvat vooral het maken van een optimale synthese van de informatie uit alle voorgaande stappen. De uitdaging is het aanbod op een slimme manier aan de vraag te koppelen binnen de eerder gestelde randvoorwaarden. Daarbij is het zaak optimaal gebruik te maken van (gedane en toekomstige) investeringen in OV-specifieke infrastructuur.

De OV-profielenbenadering verschilt van andere doelgroepgerichte benaderingen door het combineren van oplossingen voor verschillende doelgroepen. Waar andere benaderingen het aanbod direct koppelen aan één doelgroep, biedt de OV-profielenmethodiek mogelijkheden voor het combineren van aanbod voor verschillende doelgroepen. Het aanbod moet dan uiteraard wel voldoen aan de specifieke belangen van de verschillende doelgroepen.

Onderstaande thema's kunnen aan de orde komen bij het ontwerpen van het OV-netwerk:

- buslijnen strekken en paralleliteit tussen buslijnen opheffen
- trein als ruggengraat: paralleliteit tussen bus en trein opheffen
- vervoer op afroep (CVV/lijntaxi) in stille uren uitbreiden
- grotere voor- en natransportafstanden stimuleren en faciliteren
- (per fiets naar de bushalte en per auto naar het station)
- vraaggericht vervoer rationaliseren: CVV opheffen of omzetten in OV
- feederlijnen van dorpskern naar dichtstbijzijnde knooppunt
- marktgericht locatiebeleid: bereikbaarheid en RO in balans
- knooppunten aantrekkelijker maken en ontwikkelen



Voorbeelduitwerking Haarlem-IJmond op basis van OV-profielen

Voor het netwerk worden de dienstregelingsuren (dru's) en een indicatieve kostenraming berekend. Vervolgens kunnen die gegevens worden vergeleken met de kengetallen van het bestaande netwerk.

6 Noodzaak voor goede sturingsmechanismen

Tijdens de aanbesteding krijgen vervoerbedrijven door de functionele insteek zoveel mogelijk ruimte om met goede en creatieve aanbiedingen te komen. Voor elk commercieel bedrijf, dus ook het vervoerbedrijf, zijn omzet, rendement en continuïteit belangrijke drijfveren. Het gevaar bestaat dat een vervoerder strategisch gedrag gaat vertonen en de geboden flexibiliteit gaat misbruiken. Daarom is het cruciaal de juiste sturingsinstrumenten in te zetten tijdens de aanbesteding en uitvoering van de concessie. Het is de kunst om het vervoerbedrijf consequent te stimuleren tot gewenst gedrag en ongewenst gedrag af te straffen.

Voor de aanbestedingen in Noord-Holland zet de provincie een aantal instrumenten in om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de uitvoering gedurende de hele concessieperiode van hoog niveau blijft. Bij goede prestaties wordt de vervoerder beloond en bij slechte prestaties bestraft.

6.1 Het beste vervoer krijgen

Bij de beoordeling van de offertes heeft de provincie gekeken naar het aangeboden voorzieningenniveau en naar de inhoud en uitwerking van plannen ter verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Allereerst is gekeken naar de omvang van het voorzieningenniveau: het aantal dienstregelingsuren (dru's), de reizigersopbrengsten en de wijze waarop de dru's worden ingezet. Hoe meer dru's, hoe hoger de vervoerder scoort. De omvang zegt echter nog niets over de vraag of deze uren ook efficiënt en klantgericht worden ingezet. Daarom moeten de vervoerders aangeven hoeveel reizigersopbrengsten de dru's opleveren. Daarnaast moeten ze de dru's onderbouwen in een vervoerplan.

Het vervoerplan wordt gewogen op twee aspecten. Het eerste aspect betreft de toetsing van het netwerk. Vooraf selecteren we herkomst- en bestemmingsrelaties die een representatieve steekproef vormen van het totale netwerk. Die relaties maken we niet bekend aan de inschrijvers. Aan de hand van de herkomst-bestemmingsrelaties beoordelen we het lijnennet van de inschrijvers. Hierbij

wordt rekening gehouden met de gewogen reistijden, met het feit dat reizigers liever niet overstappen.

Het tweede aspect betreft de kwaliteit van het netwerk: de inschrijver geeft zijn visie op het openbaar vervoer in het gebied en een onderbouwing voor de keuzen die hij maakt voor de invulling van het lijnennet. Daarbij gaat het om frequentie, bedieningstijd, geboden verbindingen en aansluitingen per profiel, en bestemmingslocaties. De inschrijver probeert zowel te voldoen aan de minimumeisen als extra's aan te bieden. Ten slotte geeft de inschrijver aan hoe het vervoerplan en het hierna genoemde uitvoeringsplan elkaar versterken.

De bus moet aantrekkelijker worden voor nieuwe en bestaande reizigers. In het uitvoeringsplan zal de vervoerder moeten aangeven wat de kwaliteit is van dienstuitvoering en marketing. Daarbij moet hij aandacht besteden aan aspecten zoals stiptheid, aansluitingen, comfort, klantvriendelijkheid en sociale veiligheid. Bij de beoordeling van de plannen gaat het niet alleen om de inhoud, maar ook de aanpak (proces, organisatie, rolverdeling). De provincie Noord-Holland heeft bij de beoordeling van het uitvoeringsplan externe marketingdeskundigen uit de dienstensector ingeschakeld.

6.2 Het beste vervoer houden

In de offerteaanvraag heeft de provincie per concessie een budget opgenomen dat beschikbaar is voor het openbaar vervoer. De inschrijvers is gevraagd voor dit budget een aanbod te doen. Naast dit budget heeft de concessieverlener middelen gereserveerd voor de mogelijke uitbetaling van bonussen. Nieuw is dat de inschrijver voor een aantal vooraf vastgestelde kwaliteitskenmerken zelf de hoogte van de jaarlijks te behalen streefwaarde mag bepalen. Hieraan is een bonus-/malusregeling gekoppeld. De toekomstige concessiehouder geeft zo een kwaliteitsgarantie. Hij moet elk jaar weer zijn targets op het gebied van reizigersgroei en kwaliteit halen. Overtreft hij ze, dan wordt hij extra beloond. Het dwingt de vervoerder een realistisch en ambitieus groeipad in het vooruitzicht te stellen. Is hij niet ambitieus genoeg, dan krijgt hij minder punten bij de gunning en maakt hij minder kans om de aanbesteding te winnen. Is hij niet realistisch, door targets te beloven die hij niet kan waarmaken, dan krijgt hij een malus. De bonus/malus kan oplopen tot ongeveer 12% van de exploitatiebijdrage.

Om de concessiehouder te prikkelen tot zoveel mogelijk reizigersopbrengsten en zo hoog mogelijke kwaliteit, wordt het bonus-/malussysteem ingezet voor de volgende onderdelen:

- *Reizigersopbrengsten*: de opbrengsten in het openbaar vervoer laten landelijk een dalende trend zien. Wil het openbaar vervoer ook in de toekomst betaalbaar blijven, dan is het van belang dat de kostendeckingsgraad omhoog gaat. De concessieverlener is zich ervan bewust dat marketingcampagnes veel geld kosten en de extra reizigersopbrengsten die eruit voortvloeien niet altijd voldoende zijn om de kosten van de campagnes te dekken. Om de concessiehouder te stimuleren extra vervoeropbrengsten te realiseren krijgt hij een bonus voor elke euro opbrengstgroei die hij realiseert ten opzichte van het in de offerte aangegeven percentage stijging taakstellende opbrengsten. Omgekeerd krijgt de concessiehouder een malus als de gerealiseerde opbrengsten tegenvallen. De bonus en de malus hebben een plafond, zodat concessiehouder noch concessieverlener onbegrensde risico's lopen.
- *Kwaliteitseisen*: de concessieverlener controleert ieder jaar een aantal aspecten waaronder de klanttevredenheid en de kwaliteit van de prestaties. Hieraan is een jaarlijkse bonus/malus gekoppeld van ongeveer 5% van de exploitatiebijdrage. De concessieverlener meet hiervoor gedurende de looptijd van de concessie de kwaliteit aan de hand van een aantal kwaliteitskenmerken. Dit gebeurt door middel van onderzoek dat de vervoerder vooraf als 'betrouwbaar' heeft aangemerkt. Voor de klanttevredenheid zoekt de concessieverlener bij voorkeur aansluiting bij een landelijk kwaliteitsonderzoek, bijvoorbeeld de OV-monitor van het CVOV. De volgende kwaliteitskenmerken worden onderzocht:
 - stipte uitvoering van de dienst
 - sociaal veilig vervoer
 - capabele en klantvriendelijke chauffeurs
 - goede aansluitingen tussen bussen en tussen bus en trein
 - vervoersgarantie: voldoende bussen, frequenties en zitplaatscapaciteit
 - comfortabel en schoon materieel
 - grondige en klantvriendelijke klachtenafhandeling
 - eenvoudige, heldere tarieven met een goede prijs-/kwaliteitsverhouding
 - duidelijke reisinformatie
 - goed uitgeruste haltes

Ten slotte biedt een onafhankelijke klachteninstantie die het aantal en de aard van de klachten bijhoudt een goede indicatie voor de tevredenheid van de gebruikers van het openbaar vervoer.

7 Conclusie

De negatieve spiraal waarin het openbaar vervoer zich al jaren bevindt kan alleen worden doorbroken met een vraaggerichte benadering, waarbij niet het huidige aanbod, maar de wens van de klant centraal staat. Dit vraagt om meer ruimte voor de vervoerder bij het ontwikkelen van het netwerk en de dienstregeling. Als commerciële partij die dicht bij de klant staat kan de vervoerder beter op de vraag inspelen dan de overheid en zo de keuzereiziger verleiden om gebruik te maken van zijn diensten.

Tegelijkertijd moet de overheid wel de sociale functie van het openbaar vervoer waarborgen: dezelfde basismobiliteit voor iedereen, ook voor groepen die commerciële vervoerders niet snel zullen bedienen. Sociale garanties leiden echter al snel tot een dichtgetimmerd bestek, dat vervoerders geen ruimte biedt om optimaal in te spelen op de reizigersvraag.

Dit spanningsveld vraagt om een functionele aanbestedingssystematiek die recht doet aan de rollen en expertise van beide partijen. De provincie Noord-Holland koos daarom door 'OV-profielen'. Hierbij wordt voor verschillende categorieën attractiepunten (wonen, stadscentra, zorginstellingen, etc.) een reeks functionele bedieningsnormen opgesteld, die ingaan op ondermeer frequentie, venstertijden en loopafstanden. Deze normen garanderen voor iedereen dezelfde basismobiliteit en komen tot stand door een analyse van de vervoervraag en een interactief proces met betrokken partijen. Het lijnennet wordt niet beschreven, maar aan de vervoerders overgelaten. Doordat de bedieningsnormen enkel een basisaanbod garanderen, kan de vervoerder met het deel van het budget dat overblijft naar eigen inzicht investeren.

De kracht van deze methode is dat niet het huidige aanbod van openbaar vervoer het uitgangspunt is, maar de potentiële reizigersvraag, zowel bij het opstellen van de bedieningsnormen als bij het invullen daarvan door de vervoerder. Een mogelijk discussiepunt is de noodzaak om alle attractiepunten binnen dezelfde (sub-)categorie ook dezelfde ontsluiting te bieden. Gesteld kan worden dat het eerlijker is om te differentiëren naar de noodzaak van openbaar vervoer en dat bij het opstellen van het netwerk ook criteria als autobezit, inkomen en congestie zouden kunnen meewegen.

Om te voorkomen dat de vervoerder de gegeven vrijheden gaat misbruiken is het van belang om de juiste sturingsmechanismen in te zetten, zowel bij de aanbesteding als tijdens het beheer van de

concessieperiode. Belangrijke elementen hierbij zijn beoordeling op kwaliteit en bonus-/malusregelingen.

8 Literatuur en verwijzingen

1. Railforum Nederland. *De kunst van het verleiden. Emotie's in openbaar vervoer*. Projectverslag: de verleiding van de keuzereiziger. 2004.
2. Lars Lutje Schipholt, Wijnand Veeneman, Jeske Reijs. Vervoerder krijgt vrije hand binnen prOViel, Verkeerskunde 15 maart 2004
3. Provincie Noord-Holland. *Programma van eisen Stads- en streekvervoer. Concessiegebied Haarlem/IJmond & Gooi en Vechtstreek*. November 2004
4. Wijnand Veeneman, Lars Lutje Schipholt. *De reizende kiezer of de kiezende reiziger. Openbaar vervoer tussen top-down en bottom-up beleidsontwikkeling*. Colloquium Vervoerplanologisch Speurwerk november 2004
5. Henk Nanninga, Maarten Woolthuis en David Eerdmans. *Schijf van Vijf voor gezond OV. Een inno-Vatief OV-netwerk voor de provincie Fryslân*. Inno-V adviseurs, 15 november 2004
6. Provincie Noord-Holland. *Verbetervoorstellen OV NH-Noord. Toekomst vaste verbetervoorstellen voor het openbaar vervoer in de drie deelgebieden Noord-Kennemerland, Kop van Noord-Holland en Westfriesland*. 14 april 2005.