

**MEER BEREIKEN DOOR MINDER TE DOEN, OVER HET SCHEDEN VAN
COMMERCIEEL EN SOCIAAL (OPENBAAR) VERVOER DOOR OVERHEDEN**

Frans Gommers, XTNT, f.gommers@xtnt.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004,

25 en 26 november 2004, Zeist

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Aanleiding	4
2. Anders tegen overheidstaken aankijken	4
3. Concrete vertaling naar de praktijk	6

Samenvatting

Meer bereiken door minder te doen

In deze bijdrage wordt een pleidooi gehouden om bij het definiëren van de taken van de overheid, veel meer dan nu, onderscheid te maken tussen commercieel en sociaal openbaar vervoer. De vervoersautoriteit is primair verantwoordelijk voor het sociale vervoer. Zij beslist voor wie welke voorzieningen tegen welke prijs beschikbaar moeten zijn en koopt dit gericht in. Dit kan aan de hand van de bestaande aanbestedingsmethodiek. Vraagsubsidiering kan ertoe bijdragen dat de overheidsgelden bij die groepen terecht komen die extra ondersteuning nodig hebben.

Het commercieel te exploiteren vervoer dient zoveel mogelijk tot stand te komen zonder overheidsbemoediging. Door de markt niet te beperken in haar doen en laten, wordt het innovatieve vermogen gestimuleerd.

Summary

Accomplishing more by doing less

In this article we plea for a much bigger difference between commercial en social public transport, as far as government tasks are concerned. The PT-authority is primarily responsible for the social element of public transport. The PT-authority decides what supply for who has to be available at what price, and makes sure that this is provided in a proper way. This is possible with the current tendering-method. Subsidies for certain customers instead for the public transport companies, can help to support those people who need the support the most. Public transport that can be commercially exploited, should be developed without interference of the government. Not constraining the market, stimulates the innovative capability of the market.

1. Aanleiding

De decentralisatie van bevoegdheden per 1 januari 1998 en de invoering van de WP2000 per 1 januari 2001 hebben niet het beoogde effect gehad. Doelstelling was een beter op de reiziger afgestemd product tegen een aantrekkelijke prijs. Dit moest resulteren in meer reizigers tegen lagere kosten waardoor het voorzieningenniveau kon worden uitgebreid (of tenminste in stand gehouden), zonder dat dit gepaard ging met (nog) hogere kosten. Om deze doelstellingen kracht bij te zetten, heeft het rijk tegelijkertijd een aantal forse bezuinigingen afgekondigd, uitgaande van een taakstellende kostendeckingsgraad van 50%.

In zijn algemeenheid heeft de marktwerking wel degelijk geleid tot meer efficiency in het openbaar vervoer. Door de onderlinge concurrentie werden vervoersbedrijven geprikkeld om de organisatie goed door te lichten en te snijden in 'overbodige' kostenposten. Ook werden de bedrijven gedwongen scherp in te schrijven. Veel van de behaalde efficiency is helaas 'opgeslokt' door de bezuinigingen. De focus op lagere kosten heeft verder tot gevolg gehad dat innovaties nauwelijks van de grond zijn gekomen waardoor het aanbod niet aantrekkelijker is geworden voor reizigers. Over het algemeen heeft de reiziger dan ook weinig baat gehad bij alle veranderingen en is hij in veel gevallen geconfronteerd met een verdere teruggang van het voorzieningenniveau. Dit geldt in het bijzonder op het platteland. Gelukkig zijn er ook positieve voorbeelden te noemen, maar in z'n algemeenheid hebben de veranderingen niet of nauwelijks kunnen bijdragen aan het ombuigen van de negatieve spiraal in het openbaar vervoer.

2. Anders tegen overheidstaken aankijken

De decentrale vervoersautoriteiten hebben het tot nu toe vooral als taak gezien om met de middelen die zij van het rijk krijgen, het voorzieningenniveau, zoals ze dat van het rijk hebben 'geërfd', zo goed mogelijk in stand te houden. Dit blijkt voor veel overheden een onmogelijke taak. Met name in niet-stedelijke gebieden is het huidige aanbod gewoon te duur om in stand te houden met de teruglopende rijksmiddelen én de teruglopende reizigersopbrengsten. Men moet zich realiseren dat in feite wordt ingezet op voortzetting van een gedateerd OV-systeem dat ooit is opgezet om iedereen, tegen een vaste lage prijs, een bepaald (minimum) voorzieningenniveau te bieden. Dit product voldoet op veel plaatsen al lang niet meer aan de

wensen van de meeste reizigers, met als gevolg dat alleen reizigers zonder alternatief (lees: auto) nog van het openbaar vervoer gebruik maken. Het percentage 'captives' onder de huidige OV-gebruikers is dan ook hoog. Wanneer 'keuzereizigers' wel kiezen voor de bus, doen ze dit over het algemeen niet omdat zij de kwaliteit van de bus positief waarderen, maar omdat ze op dat moment niet kunnen beschikken over een auto of omdat een autorit op dat moment teveel nadelen oplevert (congestie, geen beschikking over een (betaalbare) parkeerplaats, et cetera).

Wij denken dan ook dat een heroverweging én herverdeling van de overheidstaken op het gebied van collectief vervoer de sleutel kan zijn tot een beter op de reiziger afgestemd product én tot een effectievere inzet van de overheidsmiddelen. Wij hanteren hierbij de volgende uitgangspunten:

- Niet alleen de vervoersautoriteit (provincie/WGR+) dient verantwoordelijkheid te dragen voor het openbaar vervoersproduct. Ook de gemeenten moeten de ruimte krijgen én nemen om bij te dragen aan de kwaliteit van het openbaar vervoer.
- Het OV-budget zoals dat van het rijk wordt ontvangen dient niet langer leidend te zijn voor de exploitatie-uitgaven. Zowel vervoersautoriteiten als lagere overheden dienen een eigen afweging te maken met betrekking tot het belang dat zij toekennen aan het openbaar vervoer binnen het totale mobiliteitsbeleid, en dienen op basis daarvan middelen te reserveren.
- De vervoerders dienen een veel grotere vrijheid te krijgen om hun eigen omzet te genereren. Daar waar zij marktkansen zien, moeten ze de ruimte krijgen om hierop in te spelen, zonder gebonden te zijn aan allerlei beperkende concessieregels: een echte vrije markt dus.

3. Concrete vertaling naar de praktijk

In onze visie speelt de vervoersautoriteit een cruciale rol bij de vernieuwing van het openbaar vervoer. Niet door alles te willen regelen, maar juist door los te laten, alleen de meest essentiële onderdelen van het openbaar vervoer te organiseren en de rest over te laten aan ‘de markt’.

Primaire taak van de vervoersautoriteit

In onze visie zou de primaire taak van de vervoersautoriteit moeten zijn om een bepaald minimum voorzieningenniveau te garanderen. Het is aan de vervoersautoriteit om te definiëren welke minimumkwaliteit naar plaats en tijd geboden dient te worden en welke tariefstructuur hierbij hoort. Dit is een politieke keuze: voor wie moet welke minimumkwaliteit aanwezig zijn en welke middelen zijn hiervoor beschikbaar? In onze visie gaat het hierbij uitsluitend om de sociale functie van het openbaar vervoer: vervoer bieden voor die klantgroepen die geen reële alternatieven hebben en waarvan de politiek vindt dat in een bepaalde mobiliteitsbehoefte moet worden voorzien. Wij denken hierbij vooral aan mensen die niet kunnen, mogen of willen beschikken over een auto en daardoor afhankelijk zijn van het openbaar vervoer. Het gaat hierbij vooral om scholieren/studenten en mensen met financiële en/of fysieke beperkingen. Door deze groepen eenduidig te definiëren, kunnen specifiek hierop afgestemde voorzieningen worden ingekocht en kan ook de tariefstelling hierop worden afgestemd. Dit kan bijvoorbeeld door een vorm van vraagsubsidiëring/persoonsgebonden budgetten, zodat bepaalde groepen in de samenleving heel gericht kunnen worden bediend.

In onze optiek voldoet de bestaande concessie- en aanbestedingsmethodiek om dit vervoer openbaar aan te besteden. Hierbij wordt vooral gestuurd op de prijs: de vervoersautoriteit stelt een gedetailleerd programma van eisen op, stelt de tarieven vast en kiest vervolgens na aanbesteding de economisch meest voordelige aanbieder.

De markt

Binnen de bestaande aanbestedingssystematiek worden vervoerders nauwelijks geprikkeld om op zoek te gaan naar nieuwe markten. Echte marktwerking vindt maar eens in de vier tot acht

jaar plaats. Gedurende de concessieperiode is er nauwelijks echt ruimte om op commerciële basis nieuwe markten te ontwikkelen en/of nieuwe producten in de markt te zetten. De commercieel (meest) aantrekkelijke verbindingen maken over het algemeen al deel uit van de concessies. Verder zijn de commerciële mogelijkheden vaak beperkt door de vele restricties in de programma's van eisen (producteisen, tariefstelling, zones, et cetera).

Wanneer echter de vervoersautoriteit alleen eisen stelt aan de minimumvoorziening, en daarnaast zoveel mogelijk ruimte creëert voor vrij ondernemerschap, zullen de vervoerders wel worden geprikkeld om zelf op commerciële basis vervoersdiensten te gaan exploiteren. De vervoerder is dan zelf verantwoordelijk voor het marktonderzoek en de wijze waarop de vervoersdienst zo goed mogelijk op de wensen van de klant kan worden afgestemd. Ruimte voor vrij ondernemerschap kan worden gecreëerd door:

- iedere ondernemer (die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet) de mogelijkheid geven om initiatieven te ontplooiën;
- volledige vrijheid om de vervoersdienst naar eigen inzicht in te vullen;
- volledige tariefvrijheid;
- vrijheid om met derden afspraken te maken, bijvoorbeeld over de afname van vervoersbewijzen of co-financiering.

Onderzoek van AVV uit 2000 toont aan dat er wel degelijk een groot deel van het openbaar vervoer op commerciële basis valt te exploiteren. Afhankelijk van de gekozen strategie die wordt gekozen (uitbreiding van het aanbod versus kostenreductie), kan het totale vervoersaanbod voor een groot deel worden gehandhaafd zonder overheidssubsidie, of kan het aanbod zelfs worden uitgebreid. Wel bestaan er grote verschillen tussen trein, stads- en streekvervoer.

OV-aanbod t.o.v. 1998 (reizigerskilometers) bij 100% kostendekking

	uitbreiding aanbod	kostenreductie
stadsvervoer	70%	75%
streekvervoer	75%	57%
trein	124%	95%
totaal	110%	86%

Bron: OV op eigen benen, TU-Delft i.o.v. AVV, juli 2000

In onze visie is er voor dit vervoer geen sprake van aanbesteding. In plaats daarvan wordt vervoerders gevraagd zelf commerciële initiatieven te ontplooiën, zonder directe opdracht van de vervoersautoriteit. Er is dus ook geen sprake van Europese aanbestedingsprocedures en ook niet van concessies. Wel kunnen overheden (en dus ook de vervoersautoriteit) optreden als klant van de vervoerder. ‘Commercieel’ betekent niet dat alle opbrengsten per definitie door reizigers worden gegenereerd. Ook overheden en derden kunnen optreden als klant, bijvoorbeeld wanneer zij vanuit mobiliteitsdoelen bepaalde verbindingen wenselijk achten. Vervoerders zullen dan ook de vrijheid moeten hebben om afspraken te maken met bijvoorbeeld gemeenten, scholen of bedrijventerreinen, in situaties waarin deze partijen middelen over hebben om een bepaalde voorziening te realiseren/handhaven. Ook de provincies en WGR+ regio’s kunnen op deze manier vervoersdiensten ondersteunen. Het hoeft hier niet alleen te gaan om het ‘inkopen’ van vervoersdiensten. Ook kan worden gedacht aan de aanleg van infrastructuur (doorstroming, halte- en overstapvoorzieningen, et cetera).

Omdat de vervoersautoriteit uitsluitend zorgdraagt voor de sociale functie, zijn er volop marktkansen waar vervoerders op kunnen inspelen. Wij verwachten dan ook volop initiatieven van de vervoerders, met name op die plaatsen en tijden waar het openbaar vervoer meerwaarde kan bieden ten opzichte van de auto. Wij denken dat dit kan worden gestimuleerd door voor dit vervoer de markt open te stellen voor meerdere vervoerders (concurrentie ‘op de weg’ dus), in plaats van het alleenrecht voor één of enkele vervoerders voor een bepaalde periode. Hierdoor ontstaan ook kansen voor kleinere (lokale) bedrijven en zullen de voordelen van de marktwerking veel groter worden dan tot nu toe. Vervoerders worden immers zelf volledig verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende vervoersopbrengsten en zullen er daarom alles aan doen om de klant tevreden te stellen. Rendabele verbindingen zullen worden uitgebouwd, verbindingen die niet rendabel te maken zijn, zullen verdwijnen. Vervoerders die in staat zijn voldoende aansprekende vervoersdiensten te ontwikkelen, zullen hun omzet uitbreiden. Anderen specialiseren zich (wellicht) op het bedienen van de onderkant van de markt en richten zich vooral op de aanbestedingen.

Referenties

1. Openbaar vervoer op eigen benen, een onderzoek naar de vervoerkundige effecten van afschaffing van de exploitatiesubsidies aan openbaar vervoerbedrijven, C.D. van Goeverden, Th.J.H. Schoemaker, juli 2000
2. De Waarde van het Openbaar Vervoer, *Raad voor Verkeer en Waterstaat, augustus 2004*