

**Denken, doen en laten**  
***Onderzoek, overheidsingrijpen en ondernemerschap voor een beter OV***

Ing. D.A. (David) Eerdmans  
inno-V  
de@inno-v.nl

Ing. S.C.E. (Sebastiaan) van Kooij  
inno-V  
svk@inno-v.nl

Drs. D.M. (Didier) van de Velde  
inno-V / TU Delft  
dv@inno-v.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
19 en 20 november 2009, Antwerpen**

## Samenvatting

*Denken, doen en laten - Onderzoek, overheidsingrijpen en ondernemerschap voor een beter OV*

In dit paper doen we enkele suggesties voor verbetering van de OV-sector aan de hand van het thema van het CVS 2009 (ietsdoen, nietsdoen en de effectiviteit van beleid) via ons motto: denken, doen en laten.

We beginnen met suggesties voor onderzoek en discussie ('**denken**'). Zoals de fundamentele vraag: waarom steken we eigenlijk zo veel publiek geld in openbaar vervoer? OV dient een breed palet aan maatschappelijke belangen. Maar overheden sturen hier maar beperkt op, en brengen bovendien geen aan prioritering in de doelen die zij nastreven. Er wordt vooral gestuurd op het voorkomen van politiek gedoe (door het handhaven van het voorzieningenniveau) dan op het bereiken van vooraf vastgestelde doelen. Meer focus kan de besteding van publiek geld effectiever maken. Meer onderzoek is nodig naar de groeipotentie in het OV en de mogelijkheden om hier met marketing op in te spelen. Marketing in het OV staat nog in de kinderschoenen en wordt nog te vaak opgevat als promotie. Tenslotte suggereren we dat we in de sector beter kunnen nadenken over de koppeling tussen OV en ruimtelijke ordening. Er is al veel over gezegd, maar we krijgen er nog onvoldoende de vinger achter wat we er nu écht mee kunnen bereiken.

Er is ook een aantal zaken die we morgen al kunnen **doen**. Zoals: Japans innoveren in kleine stapjes, en elke dag kleine verbeteringen aanbrengen. Terwijl we ons in Nederland soms blindstaren op megaprojecten (Chipkaart, HSL Zuid, etcetera) kent Japan een OV-systeem dat dankzij kleine verbeteringen zeer klantgericht is. Dit begint met luisteren naar signalen van klanten en personeel. Ook morgen doen: reisinformatie *open source* beschikbaar stellen. Dit kan een vliegwiel van innovatie op gang brengen maar vereist wel goede afspraken om misbruik van informatie te voorkomen. En tot slot: garantieregelingen. Een simpele maar effectieve manier om irritaties over onbetrouwbaarheid weg te nemen.

En tot slot kunnen we ook een aantal zaken (los)**laten**. Zoals het (vooral politieke) dogma dat OV te belangrijk is om aan de markt over te laten. Voorbeelden in het buitenland, vooral in Groot-Brittannië, tonen aan dat ook zonder publiek geld en overheidsbemoediging goed OV kan ontstaan. Een ander breedgedragen mening die we in twijfel trekken is dat openbaar vervoer eenheid moet uitstralen. Natuurlijk moet de reiziger eenvoudig kunnen overstappen van het ene OV op het andere. Maar OV is nu wel een eenheidsworst, terwijl niet alle (groepen) gebruikers dezelfde wensen en belangen hebben. Meer ruimte voor maatwerk is wenselijk. En tot slot denken we dat ook de sociale functie van het OV (deels) zouden kunnen loslaten. Deze zit marktgerichtheid van het openbaar vervoer nu nog vaak in de weg. Maar dat vergt wel politiek lef.

Niet al deze stellingen zijn gedegen en wetenschappelijk onderbouwd. Ze zijn dan ook vooral bedoeld als voer voor discussie.

## **1. Proloog: terugkijken**

### *1.1 Tien jaar beweging in het openbaar vervoer*

inno-V is tien jaar actief in (onder meer) de wereld van het openbaar vervoer. Dit is een mooi moment om terug- en vooruit te kijken naar de sector onder andere op basis van onze ervaringen, analyses en daaruit volgende verwachtingen.

We hebben een bewogen decennium achter de rug in de Nederlandse OV-wereld. De markt is geheel veranderd, met name in het stads- en streekvervoer en het regionaal spoorvervoer, nadat de Wet Personenvervoer 2000 in werking getreden is. De regionale overheden (provincies en stadsregio's) werden verantwoordelijk voor een belangrijke mobiliteitsvoorziening. De wijze waarop zij hun verantwoordelijkheid in kunnen vullen, vertalen naar beleid en beleidsuitvoering, is open gelaten. De enige echte belangrijke randvoorwaarde is dat zij hun openbaar vervoer middels exclusieve vervoersoncessies moeten aanbesteden<sup>1</sup>.

### *1.2. Ietsdoen, nietsdoen en de effectiviteit van beleid*

In dit paper beschouwen wij de wijze waarop marktpartijen hun vrijheden ingevuld hebben. Dit beschrijven we aan de hand van het thema van het CVS 2009 (ietsdoen, nietsdoen en de effectiviteit van beleid) via ons motto: denken, doen en laten. Hieronder presenteren we een aantal aanknopingspunten voor verbetering van het OV.

In hoofdstuk 2 (denken) geven wij een drietal aanknopingspunten voor onderzoek naar en discussie rondom effectiviteit van beleid. Vervolgens geven wij in hoofdstuk 3 (doen) een drietal aanknopingspunten waar we morgen al mee aan de slag kunnen gaan (iets doen) voor een effectievere invulling van de rol van regionale overheden. In hoofdstuk 4 (laten) beschrijven wij de andere kant van de medaille (nietsdoen): drie dingen die regionale overheden zouden moeten laten om hun beleid en beleidsuitvoering effectiever te maken. Niet al deze stellingen zijn gedegen en wetenschappelijk onderbouwd. Ze zijn dan ook vooral bedoeld als voer voor discussie. Tot slot vatten we deze beschouwing in de epiloog samen als advies om OV-beleid en -beleidsuitvoering effectiever te maken door te denken, te doen en te laten.

## **2. Denken: aanknopingspunten voor onderzoek en discussie**

De vraag hoe effectief OV-beleid is, hangt samen met de vraag 'Waarom steken we eigenlijk geld in het openbaar vervoer?'. Daar gaan we in de eerste paragraaf op in. Vervolgens belichten we twee onderwerpen: (1) marketing en OV en (2) ruimtelijke ordening en OV. In beide onderwerpen staat centraal: over je eigen grenzen kijken en durven samen te werken. Daaraan voorafgaand is het nodige onderzoek nodig naar de 'waaromvraag', maar ook de vraag hoe je deze twee kansen als OV-sector gaat benutten.

---

<sup>1</sup> Met uitzondering van het openbaar vervoer in de vier grote steden van Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; waarbij in Utrecht niet voor deze uitzondering gekozen is).

### 2.1. Waarom steken we eigenlijk geld in het openbaar vervoer?

Ofwel, hoe effectief is openbaar vervoerbeleid? Er wordt veel geld in gestoken: het stads- en streekvervoer wordt jaarlijks met ongeveer anderhalf miljard euro aan subsidie gefaciliteerd. Maar een goede verantwoording daarvoor via het beleid van een regionale overheid ontbreekt soms. Zeker als we zien dat ondanks alle veranderingen het marktaandeel relatief klein blijft: rond de 15 % in reizigerskilometers [Veeneman, 2007].

“OV is goed” is een breed gedragen opinie, niet alleen aan de linkerkant van het politieke spectrum. Maar wat winnen we er nu eigenlijk mee?

De laatste jaren is hier meer belangstelling voor. De Raad voor Verkeer en Waterstaat stelt in een rapport dat investeren in OV is minder vanzelfsprekend is dan het een decennium geleden was. Het is niet altijd duidelijk waarom er in openbaar vervoer geïnvesteerd wordt. De raad concludeert dat er drie maatschappelijke belangen zijn die investeringen in openbaar vervoer rechtvaardigen:

- OV is een voorwaarde voor ruimtelijke en economische ontwikkeling,
- OV creëert mogelijkheden voor maatschappelijke deelname en
- OV levert een bijdrage aan leefbaarheid en verkeersveiligheid

[Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2004] (NB: milieuvoordelen worden hier onder leefbaarheid geschaard).

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) deed dit jaar een meer kwantitatief onderzoek naar de waarde van OV. KiM onderschrijft grotendeels bovengenoemde doelen, maar plaatst er ook kanttekeningen bij. Bijvoorbeeld wat betreft leefbaarheid en verkeersveiligheid: gemiddeld is OV inderdaad veiliger en milieuvriendelijker, maar dat betekent niet dat meer OV altijd goed is voor de veiligheid en het OV. Dit geldt alleen als er substitutie plaatsvindt van autoverkeer, en dat vindt nu juist relatief weinig plaats [Bakker e.a., 2009].

OV kan, kortom, een breed scala aan maatschappelijke doelen dienen, maar niet overal en altijd. Hoe kunnen we de publieke middelen in het OV nu zo inzetten dat deze doelen maximaal worden gediend? En hoe verhouden die doelen zich ten opzichte van elkaar? Die discussie wordt, ondanks bovengenoemde rapporten, nauwelijks gevoerd in de OV-sector – noch op bestuurlijk, noch op ambtelijk niveau.

Ook bij decentrale overheden, die beleidsverantwoordelijk zijn, lijkt deze discussie te ontbreken. Het specifiek benoemen of kwantificeren van maatschappelijke doelen gebeurt nauwelijks. Als we diverse beleidsstukken er op na slaan zien we dat hierin vooral eisen staan m.b.t. het voorzieningenniveau dat geboden moet worden (...elk dorp elk uur een bus...). Echter, de bovenliggende doelstellingen die daarmee bereikt moeten worden ontbreken vaak of worden nietspecifiek gemaakt [Temminghoff, 2009]. Dit leidt er toe dat (1) er geen keuze gemaakt wordt in de prioritering van deze keuzes (alles lijkt even belangrijk te zijn, maar ook deze keuze is niet gemaakt) en (2) beleidsuitvoering niet effectief is, omdat maatregelen en de effecten daarvan elkaar tegen kunnen werken.

Een voorbeeld daarvan is de (impliciete) keuze van veel regionale overheden om zowel de sociale functie van OV te waarborgen als OV te doen functioneren als aantrekkelijk alternatief voor de auto. De ene functie vraagt om ontsluiting van een gebied, de tweede functie vraagt om snelle verbindingen tussen de belangrijkste woon- en bestemmingsgebieden. Dit kan niet met hetzelfde geld en dezelfde OV-vorm gerealiseerd worden. Dit is wellicht één van de oorzaken van teleurstelling bij overheden in het presteren van vervoerders: als zij zich richten op 'de dikke stromen' kan dit ten koste gaan van de (politiek belangrijke) sociale functie van OV, terwijl andersom de vervoerder het verwijt kan krijgen te weinig bezig te zijn met 'de klant'. Zonder heldere focus organiseren decentrale overheden zo hun eigen teleurstelling.

Het niet maken van keuzes, geeft vrijheid om ieder (politiek) wensbeeld van toepassing te verklaren voor OV-beleid. Het is daardoor niet mogelijk om als regionale overheid, vanuit één bepaalde koers, afwegingen te kunnen maken over wat je wel en niet wilt doen om de gekozen verandering of het gekozen einddoel te bereiken.

Het is, kortom voor (regionale) overheden noodzakelijk om goed te bedenken welke maatschappelijke effecten zij kunnen en willen bereiken met de publieke middelen die zij in het OV steken en welke keuzes daar uit dienen voort te vloeien. Dit dient enerzijds als focus om effectief te kunnen sturen op het bereiken van die doelen (vooraf) en anderzijds als verantwoording voor de besteding van deze publieke middelen (achteraf).

'Schoenmaker blijf bij je leest' zouden we willen zeggen. Ofwel: politici zouden van de stoel van de vervoerder af moeten gaan en de rol moeten gaan spelen die ze behoren te spelen – namelijk sturing geven aan het bewaken van de maatschappelijke belangen die de overheid dient te borgen.

### *2.2. Hoe benut je marketing in het openbaar vervoer effectief?*

Marketing wordt soms verward met promotie. Productontwikkeling en tarifiering zijn echter net zo goed onderdeel van marketing. Marketing behelst het dusdanig vormgeven van alle P's uit de marketingmix (product, prijs, plaats, promotie) dat het bedrijf of de sector zich kan handhaven (marktaandeel behoudt of groeit). Dit raakt wederom aan de beleidskeuze of prioritering: waar en wanneer is de sociale functie belangrijker dan de bereikbaarheidsfunctie van openbaar vervoer (en andersom)? En daaruit voortvloeiend: op welke doelgroepen en marktsegmenten moet je je dus richten, en welke eisen stelt dit aan het product dat ik aanbied?

Maar om dit effectief te kunnen doen weten we in de sector nog te weinig. Wat we niet weten, is wat nu daadwerkelijk de groeipotentie van het OV is. Ook weten we niet goed hoe en wanneer je welke reizigers aan kunt trekken en in welke mate er substitutie plaatsvindt met andere modaliteiten, zoals de auto, maar ook met de fiets. Dit komt uiteraard deels door de ingewikkelde wijze waarop reizigersinkomsten worden verdeeld (WROOV), waardoor vervoerders en overheden weinig écht inzicht hebben in hun inkomsten. De invoering van de chipkaart is een prachtige kans om nu eens echt aan marketing te gaan doen in deze sector.

Dergelijk onderzoek is echter geen vanzelfsprekendheid voor overheden. Maatschappelijke Kosten Baten Analyses kunnen deze vragen benaderen, maar werken enkel reactief op grote projecten. Meer verfijnde en eenvoudige analyse voor kleinere maatregelen, zoals een ex ante evaluatie van tariefacties of van een brandingpakket, zijn gewenst. Continu marktonderzoek zou een integraal onderdeel van elke vervoerconcessie moeten zijn. De vraag is wie dit moet oppakken. De vervoerder ligt het meeste voor de hand. Echter, lang niet in alle concessies hebben zij ook voldoende (financieel) baat bij reizigersgroei om hier zelf effort in te gaan steken.

Kennis over de toepassing van marketing als ontwikkelproces is zowel van belang voor het ondernemerschap van het OV (om een goede business case op te stellen) als voor de maatschappelijke belangen in het OV (welke maatschappelijke doelen kunnen we bereiken?). Zowel vervoerders als beleidsmakers en politici hebben deze kennis nodig om effectieve keuzes te maken. Om te beginnen bij de beleidsmakers, omdat zij als groot financiers van het stads- en streekvervoer (50% of meer) bepalend zijn voor wat moet en wat mogelijk is. Wat daar in elk geval voor nodig is, is reflectie op je eigen rol en verwachtingen van de rol van andere partijen. Uiteindelijk is samenwerking dus noodzakelijk; een optimale rolverdeling, passend bij de financiële prikkels in de concessie, maakt deze samenwerking effectief, ook en misschien wel juist voor marketing, branding, productontwikkeling, etc.

### *2.3. Synergie tussen ruimtelijke ordening en OV*

Er is brede consensus dat er een grote wisselwerking is tussen ruimtelijke ordening en OV. Infrastructuur, met name de knopen daarop, zijn een aantrekkelijke vestigingslocatie, zowel om te wonen, te werken als te recreëren (in de breedste zin van het woord). Tegelijkertijd wordt meer van de infrastructuur en vervoerdiensten gebruik gemaakt naarmate een knoop een intensiever gebruikte herkomst- of bestemmingsfunctie heeft.

Ondanks deze brede consensus gebeurt er in de praktijk nog weinig mee. Sterker nog, ruimtelijke ontwikkeling staan soms haaks op het stimuleren van OV. VINEX-wijken zijn veelal gebouwd langs snelwegen, terwijl de bouw van hoogwaardig OV naar deze locaties achterbleef [VROM, 2007]. Bovendien worden de locaties vaak slecht éézijdig door OV ontsloten. Voorbeeld: vanuit Carnisselande (Rotterdam) loopt een uitstekende tramlijn naar het centrum van Rotterdam, maar de bewoner die in Europoort of in de Drechtsteden werkt heeft weinig andere keuze dan met de auto in de file aan te schuiven. Ook de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen op 'zichtlocaties' langs de snelweg is een voorbeeld van 'autogerichte' ruimtelijke ontwikkelingen.

Het vormt een schrijnend contrast met het feit dat de overheid veel geld in het OV stopt en tegelijkertijd de ruimte zo inricht dat de gebruiksintensiteit laag is. Vooral rond de OV-assen met een bereikbaarheidsfunctie is een hogere gebruiksintensiteit noodzakelijk om voldoende kwaliteit te kunnen bieden (in de zin van frequenties en zowel snelle als langzame verbindingen) ten gunste van de bereikbaarheid van de belangrijkste bestemmingen voor een wijk.

VINEX is het meest sprekende voorbeeld qua wonen, perifere bedrijfslocaties zijn sprekende voorbeelden qua werken. Echter, met name in stedelijke gebieden liggen er

grote kansen op beide fronten, kansen die nu deels aangegrepen worden. Qua wonen vindt veel verandering plaats in diverse stedelijke woonwijken waar nieuwe woonmilieus gecreëerd worden (op basis van marktonderzoek door de 'RO-sector'). Doordat via sloop en renovatie veel verhuisbewegingen plaatsvinden, is dit ook een moment om verhuizende bewoners bewust te maken van het OV-aanbod en eventueel het OV-aanbod juist aan te passen aan hun behoeften. Interessant voor het OV is dat dit (binnen)stedelijke locaties zijn, waar al een behoorlijke kritische massa aan klantpotentieel van het OV gebruik maakt. Voor overheden is dit een mooie aanleiding om er eventueel voor te kiezen drastischere ingrepen in infrastructuur voor OV te doen, voor vervoerbedrijven is het aanleiding marktonderzoek, productontwikkeling en promotie. Qua werklocaties worden volop plannen gemaakt voor nieuwe stations bij werklocaties en vooral benutting van bestaande stationsomgevingen voor uitbreiding van werklocaties. Deze processen verlopen tot nu toe moeizaam [Peek, 2006], terwijl de spoorsector en vastgoedsector in brede zin er veel kansen in zou kunnen zien.

Maar dit kan nog veel sterker. Hiervan bestaan veel inspirerende voorbeelden. Ten eerste Japan. Het openbaar vervoer bedruipt hier zichzelf grotendeels, inclusief investeringen in de infrastructuur. Dit wordt deels verklaard doordat vervoerbedrijven ook vastgoed- en 'lifestyle'-ontwikkelaars zijn: zij ontwikkelen warenhuizen en winkelcentra op en rond station, enorme woonwijken langs suburbane spoorlijnen, pretparken langs 'dunne' OV-verbindingen, etcetera. Er vindt geen kruissubsidie plaats tussen OV en vastgoed, maar door beide ontwikkelingen op elkaar af te stemmen versterken zij elkaar. En dit gebeurt niet alleen in zeer grootstedelijke gebieden als Tokyo, maar op kleinere schaal ook in kleinere stadjes en steden.

In Europa is een bekend voorbeeld Ørestad (Kopenhagen). Hier werd een geheel nieuw stadsdeel gebouwd, inclusief een nieuw automatisch metrosysteem. De aanleg van de metrolijn (kosten ongeveer 1,5 miljard Euro) werd voor tweederde gefinancierd met 'value capturing': deels door verkoop van de grond rondom de metrolijn door de ontwikkelingsmaatschappij, deels door een door de overheid geheven grondbelasting.

Deze inspirerende voorbeelden geven aan dat de waarde(stijging) van openbaar vervoer voor vastgoedontwikkelingen aanzienlijk kan zijn. Maar hoe groot is die felbegeerde synergie tussen vervoer en vastgoed nu eigenlijk? Niemand lijkt het antwoord op die vraag te kennen. Er zijn wel cijfers bekend over bijvoorbeeld waardevermeerdering van vastgoed door OV: De aanleg van nieuwe light rail / tramlijnen in verschillende Europese steden leidde bij woningen rondom de lijn tot waardevermeerderingen variërend van 3,3% (Parijs) tot 20% (Newcastle). Bij kantoren bedroegen de waardevermeerderingen 4% (Helsinki) tot 52% (Parijs).[Hass-Klau, 2004]. Maar wat is nu de meerwaarde als je dit samen ontwikkelt ten opzichte van een 'toevallige' losse ontwikkeling? Het valt eenvoudig te beredeneren dat het door een gezamenlijke aanpak gemakkelijker is om beide ontwikkelingen op elkaar af te stemmen en zo te effectiviteit en efficiëntie ervan te verhogen. Maar wat dit nu precies oplevert blijft onduidelijk. Meer onderzoek is gewenst. Meer inzicht hierin prikkelt marktpartijen (projectontwikkelaars, etc) willicht ook meer dan nu om pro-actief aan de slag gaan met bijvoorbeeld knooppuntontwikkeling.

Overigens is dit onderzoek mogelijk beschikbaar of kunnen onderzoeken gecombineerd worden. Op kleine schaal is via de eerste InnovatieCup van de Jonge Veranderaars

(Railforum) het idee geopperd om het tweejaarlijkse WoningBehoeftte Onderzoek van het Ministerie van VROM te benutten [Timmerman, 2006]. Daarmee kan op woonblokniveau bepaald worden wat de leefstijl van deze bewoners waarschijnlijk is en wat zeer waarschijnlijk de belangrijkste bestemmingen zijn. Op basis van dit onderzoek en bijbehorende analyse kan het OV-product al beter afgestemde worden op de potentiële vraag. Bovendien kan daarmee ook gericht marktonderzoek gedaan worden, waardoor het OV-aanbod aanpasbaar is aan de activiteitenpatronen van mensen.

Kortom: ook op het gebied van synergie tussen ruimtelijke ordeningen en openbaar vervoer is nog veel te winnen. Onderzoek is daarvoor noodzakelijk, maar ook dat is misschien pas echt effectief als onderzoeken en kennis van beide sectoren (voorzover het in twee sectoren te vatten is) samen te voegen. Laat elkaar leren en inspireren.

### **3. Doen: wat we morgen al kunnen doen**

De kracht van de huidige tijdgeest in het openbaar vervoer is dat er veel geprobeerd wordt. Er zijn in elk geval al 18/19 decentrale overheden en 10 OV-bedrijven die elk op hun manier bepalen wat zij willen doen met de vrijheden die zij gekregen hebben. In vergelijking met de periode voor invoering van de Wp2000 is de branche sterk in beweging, en vooral in positieve zin.

In plaats van de ouderwetse gele standaardbus die decennialang het Nederlandse OV domineerde zien we nu overal moderne, toegankelijke en milieuvriendelijk materieel. Decentrale overheden zorgen voor toegankelijke, comfortabele haltes met actuele reisinformatie. Vervoerders en/of decentrale overheden introduceren nieuwe productcombinaties ('Maxx', Brabantliner, etcetera), nieuwe tariefsoorten, gezamenlijke promotie-acties ('Voor U'). En de klanttevredenheid in aanbestede concessies neemt toe. [Veeneman, 2007]

Toch kan er ook nog veel beter. Klantgerichtheid is nog altijd geen vanzelfsprekendheid. De totstandkoming van openbaar vervoer is in veel gevallen een traag proces; en als er al snelle veranderingen plaatsvinden zijn deze vaak eerder politiek- dan marktgedreven.

En dat terwijl er nog een markt te winnen is voor het OV. De beeldvorming van de Nederlanders over het OV scoort dus lager dan de beleving van de gebruikers in deze groep. Dat de beeldvorming (ook vaak aangeduid met imago) nog verre van positief is blijkt ook uit het feit dat 67% van de Nederlanders de auto het meest aantrekkelijke vervoermiddel vindt, 27% de fiets en slechts 4% het OV. Dit terwijl het gebruik van het OV veel hoger ligt dan deze 4%. Het percentage Nederlanders dat negatief oordeelt over het OV is zelfs 51%. [Harms, 2008]. Er is dus nog veel werk aan de winkel voor het OV.

Hieronder doen we een aantal suggesties waarmee overheden of vervoerders, afhankelijk van de rolverdeling in de concessie, morgen al kunnen beginnen.

#### *3.1. Japans innoveren en verbeteren*

Japan is al eerder, bij synergie tussen OV en ruimtelijke ordening, als voorbeeld genoemd. In het kader van (iets)doen is Japan ook een goed voorbeeld. De wijze waarop in Japan vervoerbedrijven innoveren is stap voor stap en met het benutten van input



vanuit het operationeel personeel, omdat zij verreweg de meeste kennis hebben. Zo hebben meerdere bedrijven in en rondom Tokyo, maar ook in Osaka/Kyoto/Kobe, een OV-chipkaart ontwikkeld. Dit heeft vele jaren geduurd per bedrijf. Steeds stap voor stap is de kaart ontwikkeld, waarbij de reizigers zelf mochten en mogen blijven bepalen welk systeem ze gebruiken: de OV-chipkaart of een ouder systeem. Ondertussen zijn de OV-chipkaarten dusdanig ontwikkeld, dat vervoerbedrijven onderling overeenkomen om één van de technieken te hanteren.

Wie naar Japan gaat, valt op dat er vele praktische innovaties zijn, die ook in Nederland toegepast zouden kunnen worden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan wachtrijen bij de perrons, stickers op de perrons die aangeven welke deur van welk rijtuig van welke trein waar open zal gaan en stoelen in de trein die handmatig in de rijrichting gezet kunnen worden (naar gelang de behoefte van de reiziger).

Deze innovaties zijn echter zo ontstaan, omdat stapje voor stapje bleek dat dit in de Japanse situatie een goede innovatie bleek. Daarin zit dan ook de crux van het Japanse succes: innoveren moet geen gimmick zijn, zoals NS nu een paar Japanse innovaties uitprobeert op de Emmerlijn (wat op zichzelf goed is), maar moet een structureel onderdeel zijn van de organisatie. Input vanuit het rijdend personeel is hierbij cruciaal: zij hebben de meeste binding met de praktische uitvoering van het product, en horen directe feedback van klanten. Deze wijze van verbeteren zorgt niet alleen voor (kleine) innovaties, maar ook voor het perfectioneren van het bestaande. 'Foutjes' zoals je die in het Nederlands OV nogal eens tegenkomt (onhandig opgehangen treinaanwijzers, onergonomisch geplaatste vuilnisbakken bij stoelen, etcetera), ontbreken dan ook vrijwel in Japan.

Ook buiten Japan zijn inspirerende voorbeelden van deze wijze van vernieuwen te vinden: het Britse vervoerbedrijf Trent Barton (een privaat vervoerbedrijf in Nottingham) werkt met een zeer platte organisatie waarbij de buschauffeurs nauw worden betrokken bij het management van 'hun eigen' buslijn(en). Dit relatief kleine bedrijf won mede dankzij deze strategie meerdere malen de 'Bus Operator of the Year Award' van de Britse branche-organisatie.

In het Nederlandse OV is hier door enkele organisaties ook ervaring mee op gedaan: in Zuid-Limburg experimenteerde het busbedrijf Vancom hier enkele jaren mee en ook NS heeft verschillende experimenten met input vanuit het rijdend personeel gedaan, onder andere op de lijn Zwolle – Rosendaal. Tot nu toe lijken deze experimenten echter niet te beklijven. Wellicht dat nieuwkomer in de OV-branche Qbuzz hier succesvoller in is.

### *3.2. Reisinformatie 2.0*

Reisinformatie is het visitekaartje én de handleiding van het openbaar vervoer. In de sector wordt het belang van reisinformatie breed onderstreept. En er gebeurt dan ook veel, vooral op het gebied van actuele reisinformatie. Zowel in voertuigen als op perrons verschijnen displays met actuele reisinformatie, en ook op internet kun je steeds vaker zien of jouw bus of trein vertraging heeft.

Maar er kan nog veel meer, en er móet nog veel meer. Want bij 'de concurrentie', het wegverkeer, staat de techniek ook niet bepaald stil. Door innovaties als TomTom wordt

de automobilist nu al aan de hand meegenomen van vertrekpunt naar bestemming, inclusief real-time informatie over files. Waar blijft de 'OV-TomTom', die je in real-time vertelt wat jij hier en nu moet doen om op tijd op je bestemming te komen – ook als jouw bus vertraging heeft?

Innovaties in OV-reisinformatie worden vooral gehinderd doordat informatie onvoldoende uitgewisseld wordt tussen / naar partijen. De techniek is het probleem niet meer. Er zijn technische afspraken vastgesteld ('koppelvlakken') die uitwisseling van reisinformatie. Het probleem is dat vervoerders huiverig zijn om hun reisinformatie aan jan en alleman te verspreiden. Het is immers ook informatie ook op andere manieren gebruikt kan worden, bijvoorbeeld om managementinformatie te genereren. Opdrachtgevers zouden die weer kunnen gebruiken om vervoerders af te rekenen. Ook zijn vervoerders bang voor misbruik

Deze huiver werkt wel beperkend. Slimme gebruikers die zelf applicaties maken voor bijvoorbeeld de iPhone of Google Desktop worden tegengewerkt door vervoerders, voor zo ver het überhaupt al mogelijk is om data te verkrijgen voor zulke ontwikkelingen [zie bijvoorbeeld: Bright, 2008]. En dat is jammer, want bijvoorbeeld de onofficiële applicatie 'Trein' voor de iPhone is zeer gebruiksvriendelijk én populair.

We denken dat het beter zou zijn als vervoerders hun huiver overwinnen en het lef zouden hebben om hun actuele reisinformatie aan te bieden aan wie het maar wil gebruiken. Zo kan er een vliegwielt ontstaan van reisinformatie 2.0, een palet aan verschillende toepassingen voor verschillende reizigers. Dit kan de drempel voor het gebruik van OV fors verlagen. Vervoerders zijn er sceptisch over wat er kan ontstaan, want aan reisinformatie valt geen geld te verdienen. Echter, een project als Wikipedia toont aan wat er met 'do-it-yourself' op internet haalbaar is.

De zorgpunten van vervoerders verdienen wel aandacht. Opdrachtgever kunnen de huiver (deels) wegnemen door niet zonder meer boetes op te leggen op bijvoorbeeld punctualiteit. We hebben anno 2009 veel meer informatie beschikbaar over de performance van een vervoerder dan ooit, waardoor er ook opeens veel meer grondslag komt voor het opleggen van boetes. 'Oude' boeteregelingen kunnen dan dramatisch uitpakken voor een vervoerder. Aan opdrachtgevers de uitdaging om vervoerders het vertrouwen geven dat hier met billijkheid en redelijkheid wordt omgegaan.

Blijft over: het punt van misbruik. De vraag is in hoeverre dit echt een groot probleem gaat zijn. Daar kom je pas achter op het moment dat je het doet. En als het zich zijn daar vast wel weer oplossingen voor te bedenken. Zoals het afsluiten van 'foute' applicaties, of wellicht een apart stelsel van (vrijere) auteursrechten analoog aan de *creative commons* waarmee Wikipedia (en andere internetprojecten) werken. Eén ding weten we zeker: zo lang vervoerders hun reisinformatie afschermen komt reisinformatie 2.0 niet van de grond.

### *3.3. Garantiereregelingen op uitvoeringskwaliteit*

Garantie is een populair woord bij het concreet maken van sociale beleidsdoelen rondom openbaar vervoer. Enerzijds kan dit betrekking hebben op het voorzien in bepaald basisaanbod, waar het Vlaamse basismobiliteit als lichtend voorbeeld dient. Anderzijds

kan dit betrekking hebben op een garantie op de uitvoeringskwaliteit van het openbaar vervoer: aansluitgarantie, niet-goed-geld-terug-regelingen, vervoergarantie.

Deze laatste vorm van garanties raakt sterk aan de invloed die een overheid kan uitoefenen op een vervoerder via aanbestedingen. Als een overheid een duidelijk beeld heeft van wat het echte minimumniveau is waaraan de uitvoeringskwaliteit moet voldoen en van het gewenste niveau, dan kan een overheid daarop sturen. Enerzijds door financiële prikkels in te bouwen in het contract (zowel tijdens de aanbesteding, via de gunningsystematiek, als tijdens de looptijd van de concessie, via bonus/malus/boeteregelingen, verlengingsopties en een prikkelende wijze van subsidieverstrekking). Anderzijds door te eisen dat een vervoerder bijvoorbeeld een niet-goed-geld-terug-regeling opneemt of door de vervoerder te doen verantwoorden hoe hij ervoor zorg draagt dat de (potentiële) reiziger de uitvoeringskwaliteit ervaart die de reiziger verwacht of (beter) wil verwachten. Deze twee kunnen elkaar overigens ook prima aanvullen.

Het uitproberen, evalueren en bijsturen van garantieregelingen kan nu al gebeuren. Door een goede evaluatie is het ook mogelijk om politici veel beter te adviseren over de invulling van hun verantwoordelijkheidsgevoel. Dit zou ertoe moeten leiden dat de ondergrens van de kwaliteit gewaarborgd wordt. Liefst door de overheid als garantie voor de ondergrens en door het contract als prikkel om de vervoerder te stimuleren garanties aan de reiziger te geven.

#### **4. Laten: het loslaten van heilige huisjes**

OV bestaat al eeuwen. In deze jaren zijn vele waardevolle inzichten ontstaan. Hoewel deze inzichten tijden goed gefunctioneerd hebben, zijn sommige denkbeelden ook uitgegroeid tot 'heilige huisjes' die niet altijd functioneel meer zijn. De decentrale overheden zouden zich, na zich te beraden op de doelen die ze nastreven (hoofdstuk 2), kunnen afvragen of het geen tijd wordt om deze heilige huisjes los te laten.

Als reizigersgroei een doel is, is het dan niet beter om de markt zo in te richten dat de vervoerder zich ook echt op de reiziger richt? En: het (kunnen) voorschrijven van de wijze waarop het OV-product eruit moet zien, wil niet persé zeggen dat dit de marktpositie van OV ten opzichte van de auto verbetert. En de sociale functie willen waarborgen (in de huidige productvorm) en tegelijkertijd OV een sterkere bereikbaarheidsfunctie voor hetzelfde geld gaat ook niet samen.

##### *4.1. Openbaar vervoer is veel te belangrijk om aan de markt over te laten*

Dit is een veel gehoord argument tegen marktwerking, met name vanaf de linkerkant van het politieke spectrum. Dit argument wordt ook gebruikt bij discussies over bijvoorbeeld de nutssector en de zorg. Al deze sectoren zijn volgens politieke partijen essentieel voor 'het functioneren' en welzijn van de mens en staan aan de basis van het functioneren en groeien van de samenleving.

Maar er is een sector die nog dichter bij onze basisbehoeften staat dan OV, nutssector of zorg, en die wordt níét door de overheid gerund: de voedselindustrie of -sector. Het

belang van een sector is dus geen argument voor of tegen marktwerking. Je moet pragmatischer kijken wat wel en niet werkt voor een bepaalde sector.

Internationaal zie je dat de mate waarin OV vrijgelaten wordt, sterk verschilt. Terwijl in Frankrijk en Italië de overheid een heel nadrukkelijke rol speelt, is in Engeland de markt vrijgelaten, met zeer beperkt overheidsingrijpen.

Veel mensen zijn wel bekend met nadelige effecten die deze marktvrijheid opgeleverd heeft. Wat niet zo bekend is dat er ondertussen in Engeland een heel behoorlijke OV-markt is ontstaan met nog steeds heel weinig overheidsingrijpen. In stedelijke regio's is minimaal hetzelfde OV-aanbod als in Nederland, tegen vergelijkbare tarieven, maar dan zonder overheidssubsidie<sup>2</sup>. Echt prijsvechten met ondermaatse kwaliteit komt nauwelijks meer voor. De overheid heeft daar nauwelijks in kunnen grijpen, maar de markt heeft zichzelf gecorrigeerd. Daar waar de overheid wensen heeft, sluit de overheid daarvoor 'deals' met vervoerbedrijven (Quality Partnerships).

Hoewel zeker niet 1-op-1 te vertalen naar de Nederlandse markt, toont Groot-Brittannië wel aan dat ook regionaal OV rendabel kan zijn. En rendabel openbaar vervoer is klantgericht openbaar vervoer. Nu ziet de vervoerder de aanbestedende overheid vooral nog als klant. Dat is niet vreemd, aangezien meer dan de helft van zijn inkomsten van die overheid komt. Een vervoerder die zijn inkomsten geheel van de reiziger krijgt kan niet anders dan zich op de klant te richten. Rendabel openbaar vervoer is dus klantgericht openbaar vervoer. De invloed van reizigers is niet langer gewaarborgd door organen als ROCOV, maar mensen stemmen met hun geld. De vervoerder is erbij gebaat om zelf zijn klantgroepen optimaal te bedienen. Misschien moeten we in Nederland iets meer markt(werking) durven toelaten?

#### *4.2. Het openbaar vervoer moet eenheid uitstralen*

Een andere breed gedeelde opvatting is dat openbaar vervoer eenheid moet uitstralen. Steeds vaker worden bij aanbestedingen eisen gesteld met betrekking tot een eenduidige kleurstelling, eenheid in tarieven, dezelfde frequenties, etcetera. 'Want dat schept helderheid naar de reiziger'. Dit gaat vaak samen met profilering van de opdrachtgever, terwijl de vraag is in hoeverre dit de gebruikersvriendelijkheid voor de klant vergroot.

Heeft de klant er daadwerkelijk wat aan dat alle bussen binnen één provincie dezelfde kleurstelling hebben? Klanten reizen nu eenmaal vooral in hun eigen regio met de bus en stappen in de praktijk niet zo vaak over. Zeker in het streekvervoer: daar reizen mensen vooral met hun 'eigen' buslijn naar 'de stad' en vice versa.

Bovendien, als ze al een keer buiten hun regio reizen hoeft dat niet persé binnen de bestuurlijke grenzen van hun opdrachtgever. Reizigers komen in een ander gebied terecht waar alle bussen dan weer een andere eenheidskleur hebben. Zo is het heel mooi

---

<sup>2</sup> Er vloeien op verschillende manieren wel overheidsmiddelen naar het Britse regionale OV: via compensatie van gratis OV voor ouderen, via teruggave van brandstofaccijnzen en middels aanbesteding van enkele verbindingen die niet uit de markt ontstaan. In totaal is de kostendekkingsgraad volgens Nederlandse maatstaven echter fors hoger dan in Nederland: tussen de 80 en 90 %, tegen 40 – 50 % in de Nederlandse OV-markt.

dat alle bussen in Brabant tegenwoordig grijs-rood zijn, maar de busreiziger uit Roosendaal zal vaker met de bus in Rotterdam reizen dan in 's-Hertogenbosch. En daar komt 'ie dan weer zilvergrijze bussen tegen in plaats van grijsrode. Is het dan zo dat de klant er niets van begrijpt?

Natuurlijk moet openbaar vervoer begrijpelijk en inzichtelijk zijn, en daarbij is nog een wereld te winnen. Het is belangrijk dat er bij veelgebruikte overstappunten goede aansluitingen worden geboden en dito reisinformatie over die aansluitingen. En het is wel zo prettig dat je kaartje ook op de aansluitende bus geldig is. De eenheid bestaat vooral uit het gemak dat je van het OV gebruik kunt maken, zonder continue met barrières en keuzes geconfronteerd wordt.

Maar de drang naar eenheid staat maatwerk in de weg. De ene reiziger(sgroep) is de andere niet. Verschillende groepen hebben verschillende wensen.

Een inspirerend voorbeeld: één van de zaken die bij Trent Barton (privaat vervoerbedrijf in Nottingham) onmiddellijk opvalt is de 'microbranding': elke lijn(bundel) heeft een eigen 'brand' en marketingconcept, met eigen voertuigen, tarieven, promotie, etcetera. Er wordt per lijn veel onderzoek gedaan naar wat de reizigers op die lijn willen en welk product daar bij hoort. De ene lijn is snel en heeft nieuw materieel, de ander ouder materieel en lagere tarieven. Benadrukt werd dat dit vooral werkt voor regionale vervoerders. In de stad moet het OV meer als één geheel opereren [interview Trent Barton]. Om dit goed te kunnen doen is uiteraard wel inzicht nodig in de (latente) wensen en behoeften van deze verschillende doelgroepen. Gedegen marktonderzoek is dus cruciaal om dit toe te kunnen passen (zie ook: 2.2).

Kortom: eenheid: ja, waar nodig. En maatwerk: ook ja, waar nodig. Het openbaar vervoer kan in Nederland vooral wel wat meer maatwerk gebruiken.

#### *4.3. Vasthouden aan de sociale functie*

Regionale politiek steekt vaak veel energie in het behoud van het 'voorzieningsniveau' in het OV. Iedereen moet altijd over een bus kunnen beschikken. Dat uitgangspunt leidt evenwel tot veel lege bussen. Regiotaxi is een tijd lang als alternatief gezien, maar gezien de matige kwaliteit daarvan, wordt ook daarvan teruggekomen.

De vraag is hoe lang je hiermee door kunt gaan en hoe ver je hierin wilt gaan. Het is immers onmogelijk om ieder huis op het platteland te ontsluiten met openbaar vervoer. De afgelopen tien jaar is er al het nodige OV-aanbod op het platteland verdwenen, maar nog steeds rijden er hier en daar de spreekwoordelijke lege bussen rond.

Overheden hebben nu vaak geen eenduidig antwoord op deze vraag. Het OV-aanbod is vaak historisch gegroeid en kent daardoor een zekere mate van willekeur. Het ene dorp heeft wel een buslijn, terwijl een vergelijkbaar dorp een paar kilometer verder het met de regiotaxi moet doen. Vroeg of laat komen aanbestedende overheden voor de vraag te staan waarom dat zo is, en zullen ze zich moeten beraden over welke mobiliteitsgaranties er aan de burger geboden moeten en kunnen worden. Ofwel: wanneer heeft iemand recht op OV-aanbod?

In Vlaanderen is hier een antwoord op gevonden in de vorm van basismobiliteit, die een minimumaanbod aan OV over het hele land garandeert. De basismobiliteit biedt helderheid en eerlijkheid in het hoe en waarom van het OV-aanbod. Tegelijk leidt het er wel toe dat er veel meer 'lege bussen' zijn gaan rijden in Vlaanderen en de kostendekkingsgraad fors is gedaald. Valt het te verantwoorden om jaarlijks honderdduizenden euro's aan publiek geld uit te geven aan één buslijn waar nauwelijks mensen in zitten? Weegt het maatschappelijk belang van die handvol reizigers op tegen de kosten die ermee gemoeid zijn?

De manier waarop aan het voorzieningenniveau wordt vastgehouden gaat wel ten koste van beschikbare middelen voor OV op dikke stromen. Als je een bus uit een dorp weghaalt gaan de weinige reizigers heel hard klagen. Als je een drukke bus uit de spits weghaalt gaan de reizigers niet klagen, maar die stappen simpelweg over op de auto.

Kortom, politieke wenselijkheid is wat anders dan marktkansen. Als politiek leidend blijft in het OV en het principe van 'gelijke monniken, gelijke kappen' blijft gelden zal het OV niet heel veel groeien. Groei vereist ook lef om onrendabele lijnen los te laten en je te focussen op waar de markt echt zit. Het verdwijnen bus uit dorpen zal tot veel politiek gedoe leiden, dus dat vraagt wel om een bestuurder die bestand is tegen politiek 'gedoe'.

Overigens zijn er genoeg alternatieve collectieve vormen van vervoer, niet zijnde OV, te bedenken die in de behoeften op het platteland voorzien. Dat hoeft echter niet OV te zijn. Ook maatwerk kan een heleboel onrust wegnemen: scholierenlijnen voor de drukke momenten, een marktbus die bewoners ophaalt en naar de markt in de een grotere plaats in de buurt brengt, een buurtbus, etc. Je kunt je ook afvragen of dergelijke meer lokale mobiliteitsproblemen niet beter door een gemeente gefaciliteerd kunnen worden, al dan niet door (gedeeltelijke) financiering vanuit een regionale overheid.

## **5. Epiloog: vooruitkijken**

Hierboven deden we enkel stellingen over wat 'we' als OV-sector – en dan vooral de regionale overheden – kunnen doen om het OV te verbeteren. Als we hier nog eens met onze oogharen doorheen kijken, wat zien we dan?

- Een beter OV vereist durf. Durf om echte keuzes te maken: gaan we voor de bereikbaarheidsfunctie of de sociale functie? Durf om te veranderen, en morgen al stappen te zetten in de richting van je doel. En durf om los te laten: laat de detailinvulling over aan de partijen die er écht verstand van hebben.
- OV is maatwerk. OV hoeft er misschien niet altijd precies hetzelfde uit te zien. In de stad moet het als één systeem functioneren, maar soms is differentiatie juist beter.
- Schoenmaker, blijf bij je leest. Overheden zouden expliciet moeten sturen op het bereiken van maatschappelijke doelen en een consequent hieruit voortvloeiend ruimtelijk en mobiliteitsbeleid moeten voeren. Vervoerders zouden binnen de kaders van dit beleid het product moeten invullen.
- Blijf je oriënteren, blijf proberen en doen, maar ga ook met open vizier evalueren en onderzoeken. Versterk je leerproces en neem daarin politici mee. Leer stap voor stap en laat die dingen die je niet kunt verantwoorden, die niet effectief zijn voor de keuzes die je gemaakt hebt.

## Bronverwijzingen

- Bakker, P. (KiM), Zwaneveld, P. (CPB), (2009), *Het belang van openbaar vervoer – de maatschappelijke effecten op een rij*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid / Centraal Planbureau.
- *De waarde van het openbaar vervoer* (2004), Raad voor Verkeer en Waterstaat.
- *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005*, 2007, VROM.
- Harms L. (2008), *Overwegend onderweg – De leefsituatie en mobiliteit van Nederlanders*, Sociaal Cultureel Planbureau
- Hass-Klau, C., (2004), *Economic Impact of Light Rail, the results of 15 urban areas in France, Germany, UK and North America*, University of Wuppertal
- *NS: geen toestemming voor Trein-apps iPhone*, Bright, 9-10-2008. <http://www.bright.nl/ns-geen-toestemming-voor-trein-apps-iphone>
- Peek, GJ, (2006), *Locatiesynergie: Een participatieve start van de herontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties*, TU Delft, Delft
- Temminghoff, J., (2009), *Service design freedom by transport operators in the Netherlands: reality or facade?*, inno-V / NHTV Breda.
- Timmerman, C., Post, M., Kooij, S.C.E. van, en Hulster, G. (2006) "Netwerk = Maatwerk" – *Aanboren, uitbouwen en systeemsprong!:* Naar een door vervoervraag bepaald openbaar vervoernetwerk, InnovatieCup Jonge Veranderaars.
- Veeneman, W. (TU Delft, inno-V), Van de Velde, D.(TU Delft, inno-V), Lutje Schipholt, L. (inno-V), (2007) *Scheiden van de markt – een analyse van de effecten van aanbesteding op het Nederlandse openbaar vervoer*, bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2007.