

Vergaderjaar 2009–2010

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 334

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2010

In mijn brief van 24 augustus 2009 (23 645, nr. 308), gaf ik u een reactie op het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat met de titel «Ondernemend regionaal OV voor meer reizigers». Zoals aangegeven, deelt het kabinet het vertrekpunt van de Raad dat steeds hogere eisen worden gesteld aan het verkeer en vervoersysteem en de rol van het (regionaal) openbaar vervoer daarbinnen.

Volgens de Raad is met het concessiestelsel winst behaald, maar is een verdere stap wenselijk om de ambities van de overheid met het verkeer en vervoersysteem te kunnen realiseren. Daarvoor is er meer focus nodig op de reiziger en ruimte voor ondernemerschap om OV-aanbieders te prikkelen een gevarieerd aanbod aan OV te ontwikkelen. Het is volgens de Raad de moeite waard in het belang van de werkelijke klant, de reiziger, naar verbetermogelijkheden te zoeken.

Dat laatste is inmiddels opgepakt op 5 en 6 november 2009 in de masterclass regionaal OV van bestuurders van provincies en stadsregio's, die ik in mijn brief van 24 augustus 2009 aangekondigde.

In deze brief informeer ik u over de resultaten van de masterclass inzake verbetermogelijkheden in de wijze waarop de aanbesteding van het regionaal OV plaatsvindt. Tevens informeer ik u over de wijze waarop ik de moties uitvoer, die uw Kamer heeft aangenomen naar aanleiding van het VAO op 24 september 2009.

Bestuurders van provincies en stadsregio's hebben onder leiding van OV-ambassadeur mevrouw Van Nieuwenhoven hun ervaringen besproken met concessieverlening en concessiebeheer uit de afgelopen periode van acht jaar. De meeste provincies en stadsregio's bereiden nu de tweede aanbestedingsronde voor. Een aantal heeft deze tweede aanbestedingsronde al achter de rug. De vorm van een masterclass, waarin aan de hand

van casuïstiek is besproken wat wel en niet werkt, bleek nuttig én inspirerend te zijn.

Hoofdconclusie

De masterclass leidde tot de hoofdconclusie dat OV en de aanbesteding daarvan geen eenheidsworst is, kan en moet zijn. In het OV moet rekening worden gehouden met verschillende doelen, doelgroepen en gebiedskenmerken. Dat kan alleen maar door maatwerk te bieden.

De Wet Personenvervoer 2000 biedt ruimte voor dit maatwerk. De in de wet verankerde decentralisatie van bevoegdheden naar de negentien provincies en stadsregio's maakt het mogelijk op regionaal niveau te kiezen voor een regionaal openbaar vervoer aanbod, uitgaande van de mobiliteitsbehoefte van hun reizigers, de toekomstige ruimtelijke en vervoersontwikkelingen in de regio en de daarbij passende regionale bereikbaarheid.

De hieronder uitgewerkte conclusies moeten ook in dit licht worden gezien.

De reiziger centraal

De tevredenheid van de reizigers voor het regionaal OV is de laatste jaren landelijk stabiel rond de 7 gebleven en in 2008 gestegen naar 7,2. Zo blijkt uit de landelijke Klantenbarometer.

Op dit moment worden reizigersorganisaties via de ROCOV's betrokken. Bestuurders willen toe naar een systeem, waarbij naast de huidige OV-reizigers ook potentiële reizigers (met name automobilisten) en keuzereizigers¹ beïnvloedingsmogelijkheden krijgen. Voorstellen worden hiervoor voorbereid. Indien nodig ben ik bereid daarvoor wettelijke aanpassingen in de Wp2000 door te voeren.

Meer kennis nodig over potentiële reizigers en keuzereizigers

Om de kwaliteit voor de reiziger te kunnen verbeteren is nog beter inzicht nodig in wat de reiziger beweegt. Op basis van onderzoek bestaat wel een redelijk beeld van de huidige OV-reiziger. Maar een overall beeld van de latente vervoervraag en inzicht in de motieven van diegenen, die altijd met de auto of slechts soms met OV reizen, is beperkt.

Om de OV-autoriteiten meer inzicht te geven in de motieven van reizigers om voor de auto of het OV te kiezen, zal ik op korte termijn een meta-evaluatie laten uitvoeren op alle beschikbare informatie. Zo nodig zal in vervolg daarop gericht vervolgonderzoek worden verricht.

Flexibel inspelen op de vraag van de reiziger

Vervoerders hebben het aanbod bij de aanbesteding met 14% uitgebreid. Daarmee is een duidelijke kwaliteitsverbetering gerealiseerd voor de reiziger. Maar de groei van het gebruik loopt daar niet parallel aan. De groei is het sterkst, waar is ingespeeld op de behoefte van de potentiële reizigers, bijvoorbeeld door te zorgen voor vrije busbanen en/of verhoging van de frequentie. De kortere wachttijd en snellere reistijd, die de inzet van deze instrumenten oplevert, zijn belangrijke aspecten van kwaliteitsverbetering.

¹ Keuzereizigers zijn reizigers die soms kiezen voor OV en soms voor de auto (in tegenstelling tot mensen die aangewezen zijn op OV)

Een succesfactor: vrije busbanen

In de stadsregio Twente is de bereikbaarheid van de steden Enschede, Hengelo en Almelo op deze wijze sterk verbeterd en had de realisatie van de maatregelen een groei van het gebruik tot gevolg. Twente is nu bezig met de aanleg van een netwerk aan vrije busbanen. Ook in andere regio's zijn hier voorbeelden van te vinden, zoals in Almere Stad.

Marketing

Marketing kan nog meer worden ingezet om het gebruik van het OV te stimuleren. OV aanbieden, dat is toegesneden op de wensen van de diverse doelgroepen, heeft de toekomst.

Succesvolle marketingvoorbeelden

In Twente zijn twee OV-ambassadeurs aangesteld die ouderen en mensen met een handicap uitleggen welke mogelijkheden het openbaar vervoer voor deze doelgroepen biedt. Indien gewenst maken de OV-ambassadeurs een reis met de gehandicapte of oudere om hun het openbaar vervoer en haar mogelijkheden ook daadwerkelijk te laten ervaren.

In Groningen en Drenthe, gaat een ontwikkelteam op bezoek bij ouderen-voorzieningen om te weten te komen wat de bewoners wensen en daar het aanbod op af te stemmen. Deze gerichte marketing heeft geleid tot een flinke toename van het gebruik van het maatwerkeraanbod. In Friesland raadpleegt de provincie gericht scholen om het aanbod daarop af te stemmen.

Beleving van het OV

De buschauffeur is het visitekaartje van het openbaar vervoer. Klantvriendelijke buschauffeurs zijn daarom belangrijk. Om een positieve houding van de buschauffeur te stimuleren, hebben enkele provincies in hun concessievoorwaarden opgenomen dat de vervoerder een bewust beloningsbeleid moet voeren voor de chauffeurs.

Ook de sociale veiligheid is belangrijk voor de beleving van het openbaar vervoer. Eén van de provincies geeft de vervoerder een bonus, bij een hoog waarderingscijfer voor sociale veiligheid. In de nog af te sluiten CAO Streekvervoer is expliciet aandacht besteed aan training van chauffeurs in het omgaan met agressie.

Belonen van klantgerichtheid

In de stadsregio Amsterdam, Friesland en Limburg is er bijvoorbeeld een bonus op hogere klantwaardering. In Gelderland wordt een gastvrije houding van buschauffeurs beloond. De gedeputeerde van Gelderland zet jaarlijks de meest gewaardeerde buschauffeur in het zonnetje.

In de komende concessieronde zal de provincie Overijssel een bonus beschikbaar stellen als buschauffeurs hoge waarderingscijfers krijgen van de reizigers.

Kwaliteitsverbeterende marktprikkels

Prijsprikkels zijn instrumenten waarmee de vervoerder kan worden gestimuleerd de kwaliteit voor de reiziger te verbeteren. Het gebruik maken van de bonus-malus-systematiek in de concessie in relatie tot klantwaardering is een belangrijke en veelgebruikte methode. Tweederde van de OV-autoriteiten maakt hier gebruik van, de overige zijn voornemens dat in nieuwe concessies ook op te nemen. Een aantal regio's heeft met een bonus-malus-voorwaarde ook op groei gestuurd en andere regio's hebben

gekozen voor suppletiecontracten (contracten waarin is vastgelegd dat overheidssubsidie onder bepaalde voorwaarden wordt gegeven op basis van gerealiseerd vervoer). Het rendement van deze prikkel is groot bij grote vervoerstromen. Daarom hebben suppletiecontracten kans van slagen waar en wanneer de (potentiële) vraag naar vervoer groot is. Daar wordt de creativiteit van de vervoerder geprikkeld en is er ruimte voor kwaliteitsverbetering.

De WROOV-systematiek¹ geeft onvoldoende financiële prikkels naar vervoerders. Het is een instrument voor de verdeling van opbrengsten achteraf. Een groei van het gebruik heeft pas later een toename van het aandeel in de opbrengsten tot gevolg. De OV-chipkaart is meer een markt-instrument en biedt mogelijkheden deze prikkel te versterken.

Verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en vervoerder

Het volledig bij de vervoerder beleggen van de opbrengst- en kostenverantwoordelijkheid vond geen brede steun. Veel OV-autoriteiten aarzelen om de vervoerders veel vrijheid te geven. Die aarzeling is gebaseerd op het risico dat het aanbod helemaal wegvalt waar en wanneer de vraag beperkt is. Daarmee is vooral de sociale functie van het OV in het geding. Dit speelt vooral in landelijke gebieden, en in gebieden waar de fysieke mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling ontbreken en het inwoner-aantal afneemt.

Een klein deel van de OV-autoriteiten houdt de opbrengstverantwoordelijkheid zelf, een ander deel legt die bij de markt en een groot deel kiest voor een tussenvorm. De keuze hangt samen met de mogelijkheden reizigersgroei te genereren.

Hetzelfde geldt voor het zelf houden van de kostenverantwoordelijkheid of beleggen hiervan bij de markt. Of de overheid neemt het risico tijdens de looptijd van de concessie, of de vervoerder dekt bij inschrijving het risico af tegen een hoger bedrag voor de concessie. Tussenvormen bestaan ook. De keuze hangt af van dezelfde factoren als bij de opbrengstverantwoordelijkheid.

De zeggenschap over de ontwikkelingsfunctie geeft een divers beeld. Het varieert van volledig bij de overheid tot volledig bij de markt, maar er zijn veel verschillende tussenvormen. In veel gebieden vindt besluitvorming hierover in nauw overleg met elkaar plaats en gaat de voorkeur uit naar gemengde ontwikkelteams met vertegenwoordiging vanuit zowel overheid als vervoerder.

Vervolg

Alle bestuurders zijn gemotiveerd om het OV verder te verbeteren. De afspraak is gemaakt om met de gezamenlijke OV-autoriteiten eens per jaar bij elkaar komen om de voortgang in de verbeteringen onderling te bespreken.

Daarbij is de volgende agenda opgesteld:

1. maatregelen om (potentiële) reizigers beter te bereiken, marketing;
2. kwaliteitsverbetering met behulp van reisinformatie;
3. sociale veiligheid;
4. duurzaamheid;
5. innovatieve experimenten voor duurzame ontwikkelingen;
6. gebruik van de OV-chipkaart voor sturingsinformatie;
7. aanbestedingstermijnen;
8. verlengingsmogelijkheden voor concessies;

¹ De systematiek van de Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen om de opbrengsten uit de verkoop van nationale vervoerbewijzen te verdelen.

9. schaalgrootte van concessies.

De conclusies van de masterclass en de vervolgacties zijn input voor de visie op het regionaal openbaar vervoer in 2028, die ik rond de zomer van 2010 aan uw Kamer zal aanbieden.

Kamer moties

Naar aanleiding van de Kamerdebatten op 1 en 24 september jl. zijn drie moties aangenomen.

De motie Van Gent (23 645, nr. 314) verzoekt het kabinet het Besluit Personenvervoer 2000 zodanig te wijzigen dat de concessiehouder krachtens de concessie ten minste eenmaal per jaar advies vraagt aan consumentenorganisaties over de uitkomsten en methodiek van onderzoek naar tevredenheid van de reizigers. Zoals ik in het debat heb aangegeven, zie ik dat als ondersteuning van mijn beleid. In de Wp2000, artikel 27, 28 en 31, al is geregeld dat «er overleg gepleegd moet worden met consumentenorganisaties»; dat «de concessiehouder de consumentenorganisaties minimaal eenmaal per jaar informeert over de resultaten van de maatregelen die de belangen van de reizigers raken» en dat «de concessiehouder tenminste éénmaal per jaar advies vraagt aan de consumentenorganisaties». Ik zal bij de wetswijziging naar aanleiding van de Evaluatie van de Wp2000 toevoegen dat ook advies wordt gevraagd over de klanttevredenheidsonderzoeken.

De motie Van Gent (23 645 nr. 318) verzoekt de regering in de Wp2000 en Bp2000 een bepaling op te nemen dat subsidies voor OV, te verstrekken aan de concessiehouder, onder andere door de concessieverlener verbonden worden aan het aantal reizigers dat door de concessiehouder wordt vervoerd en aan de gemeten klanttevredenheid. Deze motie zal ik bij het kabinetsstandpunt over de wetsevaluatie BDU betrekken.

De motie Aptroot/ Roefs (23 645 nr. 315) verzoekt de regering, indien de decentrale overheden doorgaan met middelvoorschriften, in de wetgeving te verbieden middelvoorschriften te stellen.

In de masterclass is dit punt besproken. De bestuurders van decentrale overheden hebben aangegeven over te gaan op functionele sturing op milieuaspecten in de concessies. Dat wil zeggen dat ze doelvoorschriften geven en geen middelvoorschriften. Hiermee is de motie uitgevoerd.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa