

CROW **et** CETERA



SPECIAL COLLECTIEF VERVOER

- **2** Voorwoord Guy Hermans
- **3** Uitdagingen van het collectief vervoer
- **6** Dynamisch maatwerk en klanttevredenheid
- **8** Op zoek naar een toekomstvaste OV-concessie

Geachte lezer,

Deze special gaat over collectief vervoer. In deze special is aandacht voor de uitdagingen rond dit onderwerp, flexibele contracten en een interview met de directeur van het OV-bureau Groningen en Drenthe.



Guy Hermans

 i. Guy Hermans, programmamanager Verkeer en Vervoer, guy.hermans@crow.nl

Collectief vervoer gaat over openbaar vervoer en doelgroepenvervoer samen. Voor u, de lezer van CROW et cetera, misschien niet de vervoersvorm waar u dagelijks gebruik van maakt of in uw werk veel mee te maken heeft. Toch gaan er dagelijks veel mensen met het openbaar vervoer (ongeveer 11% van de verplaatsingen gaat met het openbaar vervoer). Flink wat mensen werken in deze sector, de omzet is een kleine drie miljard euro in het stads- en streekvervoer en twee miljard euro bij NS Reizigers. Zelf reis ik veel met openbaar vervoer, ik schrijf dit in de trein, maar de auto of de fiets gebruik ik ook.

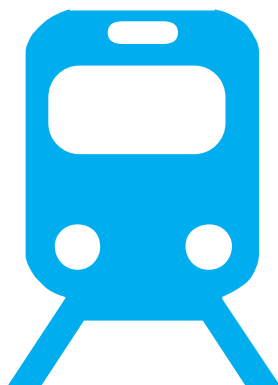
Naast openbaar vervoer zijn er Nederland zeven verschillende regelingen van speciaal vervoer, het doelgroepenvervoer. Ook daar reizen dagelijks veel mensen mee, bijvoorbeeld rond de 100.000 kinderen die naar speciaal onderwijs gaan. In die zeven regelingen gaat een miljard euro om. Groot verschil met openbaar vervoer is dat er daar twintig opdrachtgevers zijn. Voor doelgroepenvervoer zijn dat onder meer alle gemeenten, zorginstellingen en zorgverzekeraars.

Ons werk bestaat uit de ondersteuning van met name de decentrale overheden bij de ontwikkeling en realisatie van het eigen beleid op het gebied van verkeer en vervoer. Daarvoor betalen zij een aparte bijdrage aan CROW en daarmee voert CROW het meerjarenprogramma Kennisplatform Verkeer en Vervoer uit. De meeste producten die we aanbieden binnen CROW-KpVV zijn daarom vrij beschikbaar op de website, bijeenkomsten zijn voor de doelgroep ook kosteloos. Heel veel partijen zijn betrokken bij collectief vervoer. Wij zorgen voor de kennisdeling tussen die partijen en ontwikkelen nieuwe kennis voor deze partijen.

Behalve dat we ons op beleid richten, hebben we aandacht voor infrastructuur, de afstemming met de openbare ruimte en datavoorzieningen. We hebben niet alleen contact met overheden. Collectief vervoer komt tot stand in de driehoek van opdrachtgevers, opdrachtnemers (de vervoerders) en de gebruikers. Allemaal belangrijke partners voor ons.

Wie werken er aan collectief vervoer bij CROW? Dat zijn de mensen die de artikelen in deze special hebben geschreven. Gerard van Kesteren, auteur van het boek over vierhonderd jaar openbaar vervoer, en Marcel Sloot, expert op het gebied van aanbesteden van openbaar vervoer. Ook Emile Oostenbrink en Koen Bekking werken in ons programma, zij dragen het Expertisecentrum Rail. Wim van Tilburg, directeur van KpVV, is zeer goed ingevoerd binnen het collectief vervoer. Hij is onder meer lid van de initiatiefgroep Samen op reis op weg naar beter openbaar vervoer. Meer weten over collectief vervoer in het algemeen, de mensen in het team en de onderwerpen, lees dan deze special of neem contact met ons op.

Veel leesplezier



De uitdagingen van het collectief vervoer



CROW werkt graag samen met andere organisaties, zoals vervoerbedrijven, consumentenorganisaties en consultants.

CROW is de kennisorganisatie op het gebied van infrastructuur en openbare ruimte en verkeer en vervoer. Binnen verkeer en vervoer is CROW onder meer actief op het terrein van collectief, openbaar en het doelgroepenvervoer. Naast zaken als hardware gaat het dan ook om concessies, contracten, kwaliteit van de aangeboden dienst en over prestatiemeting.

Auteur: Gerard van Kesteren



Gerard van Kesteren

i. Gerard van Kesteren, projectmanager Verkeer en Vervoer, gerard.vankesteren@crow.nl

Collectief vervoer bestaat uit twee grote componenten: openbaar vervoer en doelgroepenvervoer. Op het gebied van openbaar vervoer houden wij ons bezig met bussen, trams, metro's, regionale treinen en ferry's. Dat wil zeggen: al het openbaar vervoer waar de twaalf provincies en (nu nog) zeven stadsregio's verantwoordelijk voor zijn. Zij dragen jaarlijks 1,3 miljard euro bij aan de exploitatie. Daarmee wordt ongeveer 45 procent van de kosten gedekt. De overige 55 procent wordt opgebracht door de reizigers en door het grootgebruikscontract met het ministerie van Onderwijs voor studenten. De genoemde negentien overheden organiseren het openbaar vervoer in concessies; het exclusieve

recht om gedurende bijvoorbeeld acht of tien jaar het openbaar vervoer te exploiteren. Er zijn op 1 januari 2015 zo'n veertig gebiedsconcessies en tien lijnconcessies. De acht grote openbaarvervoerbedrijven verzorgen samen zeventien miljoen zogeheten dienstregelingen per jaar en bedienen 47.000 haltes en stations. Van de Nederlandse bevolking woont 89 procent binnen een straal van vijfhonderd meter van zo'n halte. En 97 procent heeft ov binnen duizend meter.

Specifieke groepen

Het doelgroepenvervoer is voor zeven specifieke groepen mensen die niet zelf in de vervoersbehoefte kunnen voorzien. Het betreft

De grote uitdaging is ook in de toekomst het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer betaalbaar en op een goed kwaliteitsniveau te houden.



vervoer van leerlingen die niet zelfstandig naar school kunnen gaan, het Wmo-vervoer, Valys, zittend ziekenvervoer, vervoer van mensen in een reïntegratietraject, vervoer naar sociale werkplaatsen en vervoer naar dagbesteding (AWBZ-vervoer). Enkele honderdduizenden mensen maken hier gebruik van. Jaarlijks gaat er ongeveer een miljard euro in om. Voor de meeste regelingen zijn het de gemeenten die dit vervoer organiseren, voor andere zijn het zorgverzekeraars (ziekenvervoer), nu nog AWBZ-instellingen (dagbesteding) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Valys).

De grote uitdaging is ook in de toekomst het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer betaalbaar en op een goed kwaliteitsniveau te houden. En dat binnen randvoorwaarden van duurzaam, toegankelijk, sociaal veilig en klantgericht. Door de bezuinigingen op de zogeheten Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer aan provincies en stadsregio's neemt het beschikbare budget voor de exploitatie van het openbaar vervoer steeds verder af. Tegelijkertijd raakt ook het groeiend beroep op doelgroepenvervoer de financiële plafonds.

Voor doelgroepenvervoer is er een dubbele klem. Er is druk op de financiën terwijl tegelijkertijd steeds vaker beroep op doelgroepenvervoer wordt gedaan. Deze ontwikkelingen leiden tot vragen als: welk openbaar vervoer houden we overeind? Hoe belangrijk vinden

we de sociale functie van dat vervoer? Kunnen we de organisatie van het doelgroepenvervoer anders vormgeven? Denk aan het meer spreiden van het vervoer van de verschillende regelingen over de dag, zodat de pieken niet samen vallen. Maar ook de vraag doemt op of een deel van de huidige gebruikers van doelgroepenvervoer zelfstandig kan reizen, bijvoorbeeld met het openbaar vervoer? Interessant is ook de relatie met vrijwilligersvervoer, flexibele contracten en de zelforganisatie via apps. Wat is naast toegankelijkheid van openbaar vervoer nodig om mensen de overstap van doelgroepenvervoer naar openbaar vervoer te laten maken?

Meer weten?

Kom naar de zesde landelijke dag over collectief vervoer, zie www.kpvv.dewebmakers.nl

Een andere uitdaging is deze vormen van vervoer een bijdrage te laten leveren aan duurzaamheid. Zeker voor het openbaar vervoer zijn er doelen, eisen en wensen om de emissies te beperken. Niet alleen met het oog op de lokale luchtkwaliteit, maar ook in toenemende mate vanuit de doelstelling om de uitstoot van het broeikasgas CO₂ te beteugelen. Verschillende overheden werken toe naar 'zero emissie' in het openbaar vervoer en ook in het doelgroepenvervoer zijn er voorbeelden van rijden op groen gas. (Zie het kader 'Op weg naar schoon openbaar vervoer')



De CROW-rol

CROW ondersteunt met name de opdrachtgevende overheden bij deze vormen van vervoer. Daarbij werken we graag samen met andere organisaties, zoals vervoerbedrijven, consumentenorganisaties en consultants. We organiseren bijeenkomsten, brengen rapporten uit en schrijven nieuwsbrieven. Steeds vaker organiseren we samen met collega's van overheden bijeenkomsten. Deze gaan onder meer over elektrische bussen, plattelandsvervoer, de organisatie van datastromen en de gevolgen van de kanteling van de Wmo. We monitoren de ov-aanbestedingen en bespreken voorstellen voor beter opdrachtgeverschap.

Ook hebben we naam gemaakt met de OV-Klantenbarometer, een jaarlijks grootschalig onderzoek naar de klantwaardering van het openbaar vervoer, waarin alle concessie worden 'doorgemeten'. Vanaf 2016 zal ook het vervoer van NS op het zogeheten Hoofdrailnet onderdeel uitmaken van dit onderzoek. Uit het onderzoek blijkt dat reizigers in bus, tram, metro, regionale trein en boot – jaarlijks worden er tachtig- tot negentigduizend geënquêteerd – het openbaar vervoer steeds beter waarderen: van een 6,8 in 2002 naar een 7,4 in 2013.

Dit jaar ligt de nadruk in het werk op het cv-dataproject. We gaan de hele informatiestroom die nodig is voor aanbestedingen, voor monitoring van concessies en contracten en voor managementrapportages en jaarverslagen eens goed tegen het licht te houden. Bovendien bestaat de mogelijkheid om met open data de markt uit te dagen met nieuwe applicaties te komen. Dat is goed voor de reizigers. Het is dan belangrijk dat bepaalde kernelementen, zoals reizigerskilometers en in- en uitstappers op een uniforme wijze worden berekend.

Ov-infrastructuur

Wat doen we aan hardware, de infrastructuur? De afgelopen jaren is er veel aandacht besteed aan het 'toegankelijk maken' van haltes. Daarmee wordt onder meer bedoeld dat de in- en uitstap voor iedereen beter mogelijk wordt gemaakt: verhoogde halteperrons, breedte van de halte, een geleidelijn en dat in combinatie met lagevloerbussen en -trams. Daarbij leggen we de koppeling met de route van en naar het openbaar vervoer, oftewel de toegankelijkheid van de openbare ruimte.

Een ander onderwerp op dit terrein betreft ons Expertisecentrum Rail. Samen met zes overheden bundelen we hier de beschikbare kennis op het gebied van beheer en onderhoud van railinfrastructuur en aanverwante onderwerpen als milieu, leefomgeving, ruimtelijke ordening, geluid en veiligheid. Een van de elementen die wordt uitgewerkt, is het werken aan integrale programma's van eisen via de methode van systems engineering. Verder werken we aan eenduidige standaarden en normen voor beheer en onderhoud en aan kostenkengetallen. Ten slotte hebben we aandacht voor zaken die kunnen resulteren in investeringen, zoals kwaliteitsversterking met HOV-busbanen, reisinformatiepanelen op haltes en voorzieningen voor zero-emissiebussen.

Op weg naar schoon openbaar vervoer

Hoe schoon is het openbaar vervoer in Nederland en zijn er mogelijkheden dit te verbeteren? Dat zijn twee van de vragen waarover CROW-KpVV zich samen met het werkveld buigt bij openbaar vervoer en duurzaamheid.

Zo houdt CROW-KpVV sinds 2009 de milieuprestatie van bussen bij die worden ingezet in de ov-concessies. Daarnaast wordt met overheden en andere betrokken partijen meegedacht over de bijdrage die openbaar vervoer kan leveren aan de verbetering van de luchtkwaliteit en het terugdringen van het broeikaseffect. Meer info: lees dan het artikel 'Op weg naar schoon openbaar vervoer' op www.crow.nl/kpvv.

Jan van Selm over het toekomstige openbaar vervoer:

Dynamisch maatwerk met behoud van de klanttevredenheid

Jan van Selm is een veelgevraagd spreker namens de ov-autoriteiten. Sinds 2009 is hij directeur van het OV-bureau van de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen (OV-bureau Groningen Drenthe). In dit interview geeft hij zijn visie op het huidige en toekomstige openbaar vervoer.

Interview: Gerard van Kesteren



Jan van Selm

De Wet personenvervoer 2000 introduceerde marktwerking in het openbaar vervoer. Er zijn nu ruim honderd aanbestedingen geweest van ov-concessies. Wat heeft dat opgeleverd voor de reizigers?

"De Wp2000 heeft de basis gelegd voor een grote efficiency- en kwaliteitsslag in het regionaal openbaar vervoer. Vooral in de eerste jaren na het van kracht worden van de wet in 2001 werden grote efficiëncyslagen gemaakt. De reizigers zijn het regionaal busvervoer veel hoger gaan waarderen (rapportcijfer 7,4, red.) dan kort na 2000 (lager dan een 7, red.). Dat is te danken aan een betere doorstroming, hogere snelheid, betere reisinformatie, de introductie van de OV-chipkaart, meer comfort, meer Hoogwaardig Openbaar Vervoer en een toegenomen gevoel van veiligheid."

Wat zijn op dit moment de grootste uitdagingen in het openbaar vervoer?

"Er is veel bereikt, maar er liggen ook veel uitdagingen. Als sector moeten we – vooral door aanhoudende rijksbezuinigingen na het decentralisatieproces – jaarlijks opnieuw de systeemefficiëntie met meer dan 2 procent opvoeren om de huidige kwaliteit te handhaven. Verder liggen er grote uitdagingen in het verduurzamen van het ov-systeem, in de opnamecapaciteit van het ov-systeem voor 'zakelijke reizigers' die nu nog vooral de auto gebruiken, in de samenhang tussen ov en het

gemeentelijk doelgroepenvervoer en ook in het verder ontwikkelen van de relatie met veruit de grootste klant van het streekvervoer: onderwijsgerelateerde reizigers."

Wat is de meerwaarde van CROW-KpVV in het ov-speelveld?

"CROW-KpVV heeft vanaf 2001 (voorheen CVOV, vervolgens opgegaan in KpVV, en nu CROW-KpVV, red.) vanuit mijn perspectief voor de decentrale overheden en ov-autoriteiten kennis, feiten en knowhow, noodzakelijke standaardisatie zoals MIPOV en ook inspiratie gebracht. Denk aan de OV-netwerkdag en het OV-Forum. Dat geldt inmiddels ook voor gemeentelijk doelgroepenvervoer en de relatie tussen het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer. Ja, CROW-KpVV vervult een onmisbare functie in een zich steeds doorontwikkelend veld van regionaal collectief vervoer."

Na dertien jaar aanbestedingen is de wereld veranderd. Er is schaalvergroting bij opdrachtgevers en opdrachtnemers en de concessies zijn groter geworden en duren langer. Bovendien kennen beide partijen 'het kunstje'. Is het tijd voor vernieuwing?

"In de afgelopen jaren zijn zowel ov-autoriteiten als vervoerbedrijven goed ingespeeld geraakt op de concessie- en aanbestedings-systematiek. Dat heeft absoluut een meerwaarde waar we zuinig op moeten zijn.



De reiziger moet het gevoel hebben in een samenhangend 'deur-deur-systeem' terecht te komen, ook wanneer hij niet kiest voor de eigen auto.

Tegelijkertijd geldt altijd dat van het een het ander komt. We zien nu bijvoorbeeld veel scherper in dat een langjarige concessie die alleen maar stabiel is vanuit de aanbesteding te weinig brengt op het gebied van doorontwikkeling en innovatie. Lopende een concessie is het van belang dat de partijen zich ook echt ontwikkelingspartners voelen. Daarnaast zoeken we naar mogelijkheden om zaken die langere ontwikkeltrajecten vragen dan de concessieduur toch tot stand te brengen, over de concessieduur heen. Verder dienen zich vanuit het buitenland vraagstukken en mogelijkheden aan. Neem, bijvoorbeeld de ontwikkelingen op lange-afstands-openbaar-busvervoer in Zweden en Duitsland. De vraag is: hoe willen we daar de komende jaren in Nederland op inspelen? Verder dringt steeds meer het besef door dat de wens om autovervoer te vervangen door openbaar vervoer vraagt om te denken in samenhangende ketenreizen. Dat betekent: afstemming over concessiegrenzen, maar ook over vervoerswijzen heen. De reiziger moet het gevoel hebben in een samenhangend 'deur-deur-systeem' terecht te komen, ook wanneer hij niet kiest voor de eigen auto. Voor het gemeentelijk doelgroepenvervoer geldt dat ook. Hierbij is het streven meer 'doelgroepers' reisdelen met het openbaar vervoer te laten maken. Dat vraagt organisatorische optimalisatie in de hele keten: indicering – reiswensanalyses – overstappunten – reisafwikkeling. In hoeverre de huidige contractvormen tussen gemeenten en (taxi-)vervoerders daartoe voldoende passend zijn of mogelijkheden bieden, kan ik niet helemaal overzien."

Hoe zou de wereld van het openbaar vervoer in 2025 uit moeten zien?

"Die vraag is onmogelijk te beantwoorden, vrees ik. Ik hoop van harte dat we er als ov-sector in slagen om veel toestroom tot stand te brengen vanuit de huidige auto-gebruikers, met name op de drukke corridors. Dat er vervolgens ook reizigers uitstromen richting (elektrische) fietsen is prima. De hoofdvraag voor de sector zou dan moeten zijn: hoe brengen we, met behoud van de huidige klanttevredenheid, 'dynamisch maatwerk' tot stand, dat elke dag weer goed past op de vraag. Anders gezegd: zo weinig mogelijk lege stoelen. Dat 'dynamisch maatwerk' – een grote logistieke puzzel voor meerdere samen spelende vervoerders overigens – zou dan ook moeten zorgen voor veel hogere kostendeckingsgraden in de sector."

Voordat Jan van Selm in 2009 aantrad als directeur van het OV-bureau van de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen (OV-bureau Groningen Drenthe) werkte hij als hoofd Verkeer en Vervoer bij de provincie Flevoland (2005 – 2009). In de periode daarvoor was hij hoofd Kwaliteitsaspecten OV bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001 – 2005), hoofd Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV, 1999 – 2001) en coördinator Verkeer en Waterstaat bij het Interprovinciaal Overleg (IPO, 1993 – 1999). In de laatstgenoemde functie was Van Selm nauw betrokken bij de decentralisatie van het streekvervoer naar de provincies en de totstandkoming van de Wp2000 (introduktie concessies en marktwerking in het streekvervoer).

Op zoek naar een toekomstvaste OV-concessie

Overheden en openbaarvervoerbedrijven staan aan de lat om veelal middels een tien jaar geldige ov-concessie met elkaar in zee te gaan. Een van de zaken waar CROW, op verzoek van de achttien opdrachtgevende overheden in het stads- en streekvervoer, zich mee bezighoudt is het ontwikkelen van een concessie die dat mogelijk maakt. Een concessie die robuust en flexibel genoeg is voor opdrachtgevers om hun beleidsdoelstellingen te bereiken en voor opdrachtnemers om een boterham te kunnen verdienen.



Marcel Sloot

i. Marcel Sloot,
projectmanager
Verkeer en Vervoer
marcel.sloot@crow.nl

In de huidige situatie hebben opdrachtgevende overheden en de vervoersbedrijven verschillende belangen en doelen. De overheid bepaalt wat er in de concessie staat. Vaak gaat het om gedetailleerde eisen over lijnen, frequenties en het kwaliteitsniveau. Beide partijen gaan na gunning van de concessie hun belangen zo goed mogelijk verdedigen. Dat leidt geregeld tot verschillen in inzicht over de interpretatie van de contractafspraken. Verschillen die in tien jaar alleen maar groter kunnen worden. Hoe kunnen we deze verschillen overbruggen? Er gaan steeds meer stemmen op om de concessieafspraken op te delen in een aantal onderdelen, elk deel met een eigen tijdschorsion. Er zijn drie van dit soort lagen.

Drie lagen

De onderste laag gaat over het uitvoeren van de dienstregeling. Deze is gericht op de korte termijn en vormt de meest stabiele laag. Er vinden weliswaar af en toe aanpassingen plaats, bijvoorbeeld bij de uitvoer van wegwerkzaamheden, maar beide partijen weten in deze laag goed waar ze aan toe zijn. Hier zijn ook de uitdraag van de overheid en de offerte van de vervoerder op gebaseerd.

Onverwachte en nieuwe kansen en risico's, die opdoemen tijdens de concessie, worden in de middelste laag 'geparkeerd'. Het gaat hier om kansen en risico's die de laag van de dienstregeling op korte termijn overstijgen. Het omgaan met die nieuwe omstandigheden, bijvoorbeeld met ander materieel inspringen op een veranderende vraag, wordt besproken

tussen overheid en vervoerder. Inzet is te komen tot een oplossing in de vorm van een sluitende business case, die voor de vervoerder financieel aantrekkelijk genoeg is om uit te voeren én voor de opdrachtgever financieel haalbaar is. De uitvoering vindt plaats in de onderste laag. Als de opdrachtgever de case zonder dat committent toch wil laten uitvoeren, omdat de politiek dat eist bijvoorbeeld, dan zal er altijd weerstand zijn bij de uitvoering.

In de bovenste laag worden de langlopende ontwikkelingen besproken, die naar verwachting niet binnen twee á drie jaar actueel worden, maar waarvoor wel een gezamenlijke strategie moet worden bepaald. Uiteindelijk moet vanuit deze laag ook worden afgedaald naar de tweede laag om, na committent over de business case, verder af te kunnen dalen naar de onderste uitvoer van de dienstregeling.

Andere sectoren

Kijken we alleen naar het openbaar vervoer? Nee, er is een aantal lessen uit andere sectoren te trekken. Een les uit de GWW-sector bijvoorbeeld: zorg voor condities die passen bij de specifieke dynamiek van de sector. Bij een korte termijn relatie volstaat een contract met operationele afspraken. Bij een samenwerking voor langere termijn spelen ook tactische en strategische belangen van de partijen een rol; het contract moet hierop worden ingericht. Vanuit GWW-perspectief zou voor de uitvoering van de concessie een gezamenlijke onderneming een passende oplossing kunnen zijn.