

Vervoerder krijgt vrije hand binnen prOViel

Het organiseren van een aanbestedingstraject zit vol valkuilen, waarbij de echte ov-experts, de vervoerders, lang buiten spel staan. Pas bij de gunning komen ze aan bod, vaak met min of meer onuitvoerbare en onrendabele luchtkastelen. De provincie Noord-Holland heeft creatieve oplossingen bedacht voor vijf aanbestedingsdilemma's. Of dit het tij keert? De reiziger bepaalt de kwaliteit van dit nieuwe systeem.

*Lars Lutje Schipholt, Wijnand Veeneman (inno-V adviseurs)
Jeske Reijs (provincie Noord-Holland)
(Verkeerskunde 15 maart 2005)*

De provincie Noord-Holland heeft voor de aanbestedingen van het openbaar vervoer in de concessiegebieden Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek [1] gezocht naar een aanbestedingsystematiek die recht doet aan de sociale functie en toch veel ruimte laat aan de vervoerder om te innoveren en te investeren in klantvriendelijkheid. Dit artikel bespreekt vijf dilemma's die zich voordoen bij aanbestedingen en de oplossingen die Noord-Holland hiervoor heeft gevonden.

De ontwikkelfunctie

De Wet én het Besluit Personenvervoer 2000 laten veel speelruimte over aan de vervoersautoriteiten. Zo spreekt de wet over ontwikkelfunctie, maar laat in het midden wat hieronder precies moet worden verstaan. Autoriteiten weten dan ook niet altijd hoe zij hiermee om moeten gaan bij het invullen van het openbaarvervoernetwerk. Moeten zij zelf het aanbod bepalen om zo strategisch gedrag van de vervoerder te voorkomen? Of bepaalt de vervoerder het aanbod, waarmee de competentie van de vervoerder ten volle kan worden benut, maar met het risico dat hij ritten en diensten aanbiedt die eerder een bedrijfsmatige dan een klantgerichte achtergrond hebben. Het zoeken naar een optimaal antwoord op deze vragen kost veel tijd en leidt vaak tot onvoldragen oplossingen, waar productverbetering, innovatie en marketing (in één woord: kwaliteitsverbetering) onder lijden.

Valkuil

Veel overheden lijken geneigd om zo veel mogelijk naar zich toe te trekken en een technisch zeer gedetailleerd bestek op te stellen. De zekerheid van controle blijkt vaak aantrekkelijker dan de mogelijkheid van een sterk aanbod van de vervoerder. De beoordeling van offertes geschiedt vervolgens vooral op basis van harde, kwantitatieve criteria. Het gevolg is dat de vervoerder, om aan alle eisen te voldoen en zelf winstgevend te opereren, onder druk staat om de eisen meer naar de letter te volgen dan naar de geest. Hij zal de aanwezige mazen in het bestek en de beoordelingssystematiek gebruiken om in de eerste plaats de aanbesteding te winnen. Het daadwerkelijk realiseren komt pas op de tweede plaats. Hier valt door de opdrachtgever achteraf niets meer aan te doen omdat de beoordelingscriteria van te voren zijn vastgelegd.

Variant

De provincie is tot het inzicht gekomen dat het een illusie is alles dicht te kunnen timmeren [2]. Zij kiest er daarom voor zich te richten op haar kerntaak: de juiste randvoorwaarden creëren voor vervoerbedrijven om op effectieve wijze doelstellingen te realiseren: een publieke sociaal-economische en maatschappelijke bereikbaarheid. Door niet zelf de oplossing voor te schrijven - wat bij veel technisch ingestoken aanbestedingen wel het geval is - krijgt het vervoerbedrijf de ruimte om zelf met creatieve en effectieve oplossingen te komen en invulling te geven aan de doelstellingen van de opdrachtgever, de vervoersautoriteit. De vervoerder moet daarvoor in een vervoersplan zijn visie geven op het openbaar vervoer in het gebied. In dit plan onderbouwt hij zijn keuzes voor de invulling van het lijnennet wat betreft frequentie, bedieningstijd, geboden verbindingen en aansluitingen. Daarnaast geeft hij in een uitvoeringsplan aan hoe de kwaliteit is van dienstuitvoering en marketing. Daarbij moet hij specifieke aandacht besteden aan aspecten als stiptheid, aansluitingen, comfort, klantvriendelijkheid en sociale veiligheid. Door het vervoer- en uitvoeringsplan van de vervoerders zwaar te laten meewegen bij de beoordeling, voorkomt de provincie dat vervoerders calculerend te werk kunnen gaan en misbruik maken van de ruimte die zij krijgen. Want als een vervoerder calculerend te werk gaat en op onderdelen met een aanbieding komt die strijdig is met de intentie van de aanbesteding, krijgt hij voor die onderdelen geen punten.

De (zachte) kwaliteitsborging

Steeds meer dringt het besef door dat snelheid en frequentie onvoldoende zijn om mensen te verleiden van het openbaar vervoer gebruik te maken. Met name comfort- en belevingsaspecten zijn vaak onderbelicht. Amerikaans onderzoek toont aan dat de zachte kwaliteit (gemak, comfort en beleving) van dienstverlening zelfs een grotere rol speelt dan frequentie, lijnendichtheid en betrouwbaarheid [3]. Praktijkvoorbeelden in het openbaar vervoer laten zien dat meer kwaliteit een samenspel vergt van veel kleine ingrepen. En dat is bij uitstek mensenwerk [4].

Valkuil

Veel verbeteringen die de laatste jaren zijn voorbereid of totstandgekomen in het openbaar vervoer, getuigen van weinig voeling met de variëteit aan reizigers en hun wensen en zijn veeleer geworteld in een sterk versimpeld beeld van wat reizigers willen. De verbeteringen zijn veelal generiek (meer aanbod is altijd beter) en het accent ligt vooral op rationele, hard meetbare aspecten zoals reistijd en aantal dienstregelingsuren, simpelweg omdat deze het beste zijn in te passen in de aanbesteding. Die focus van overheden leidt via de aanbesteding tot beperkte aandacht voor andere, voor de reiziger zeker zo belangrijke kwaliteitsfactoren in het openbaar vervoer.

Variant

Noord-Holland heeft een prominente plek gegeven aan een bonus-malusregeling voor aspecten van de uitvoeringskwaliteit. Hiermee hoopt zij het tij te keren en behoud of groei van het marktaandeel van het openbaar vervoer te bewerkstelligen. De provincie rekent de vervoerder daarvoor af op vervoergroei én op de reizigerswaardering van een aantal vooraf vastgestelde kwaliteitskenmerken. De provincie bewaakt de uitvoeringskwaliteit op basis van gemiddelde rapportcijfers volgens de Klantenbarometer van het CVOV, periodieke stiptheidsmetingen en het aantal klachten dat in een kalenderjaar door reizigers is ingediend bij een onafhankelijke klachtenlijn. Niet het oordeel of criteria van de

opdrachtgever, politiek of vertegenwoordigers in consumentenorganisaties, maar het reisgedrag en de beoordeling van de reiziger zijn daarmee bepalend.

Inschrijvende vervoerders mogen zelf de hoogte bepalen van de jaarlijks te behalen streefwaarde. Hieraan is direct een bonus-malus gekoppeld. De toekomstige concessiehouder geeft zo vooraf een kwaliteitsgarantie. Hij moet elk jaar weer zijn targets op het gebied van reizigersgroei en kwaliteit halen. Overtreft hij deze, dan wordt hij extra beloond. Het zelf stellen van de streefwaarde 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 heeft hij een malus in het verschiet. De bonus en de malus voor klanttevredenheid kan oplopen tot circa 12 procent van de exploitatiebijdrage.

Een aanbod- of vraaggericht netwerk

Overheden willen dat het uiteindelijke ov-product voorziet in de basismobiliteit (sociale functie), ook in late uren en perifere regio's. Tegelijkertijd willen overheden dat ov-bedrijven actief de klant opzoeken en hem met aantrekkelijke diensten verleiden, zodat het openbaar vervoer optimaal bijdraagt aan verbetering van de bereikbaarheid en bestrijding van congestie. Beide wensen concurreren echter om dezelfde schaarse middelen.

Valkuil

Om de sociale functie van het openbaar vervoer te waarborgen, zijn overheden geneigd 'het busboekje' of de lijnvoering voor te schrijven. Bij aanbestedingen gaat dan ook veel aandacht uit naar de handhaving van het aanbod en maximalisering van het aantal dienstregelingsuren en minder naar de kwaliteit van de dienstverlening, zoals comfortbeleving, informatie en imago. Dit stelt weliswaar de basismobiliteit zeker, maar draagt ook bij aan de negatieve spiraal van minder opbrengsten en minder reizigers; het jaagt immers (potentiële) klanten weg die de kwaliteit op de tijd dat zij reizen (de spits) stellen 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.

Variant

De provincie kiest voor een functionele insteek. In plaats van gedetailleerde voorschriften, zoekt de vervoersautoriteit de oplossing in een stelsel van bedieningsnormen voor verschillende typen locaties, de zogeheten prOViel. Er is een aantal zogenaamde 'attractiepunten' (herkomst- en bestemmingsgebieden) vastgesteld (fig. 1). Per attractiepunt is een 'PrOViel' (ov-profiel) opgesteld met specifieke wensen en eisen, doelgroepen en andere karakteristieken voor de aanwezige vervoerknooppunten, woonlocaties, bedrijventerreinen, winkelcentra, gezondheidszorginstellingen, onderwijsvoorzieningen en recreatie. Een prOViel beschrijft hoe het attractiepunt door stads- en streekvervoer minimaal wordt ontsloten, met welke andere gebieden en locaties het attractiepunt verbonden moet zijn, de maximale loopafstand naar de halte, de bedieningstijden, frequenties en intervallen van het vervoer (zie tabel).

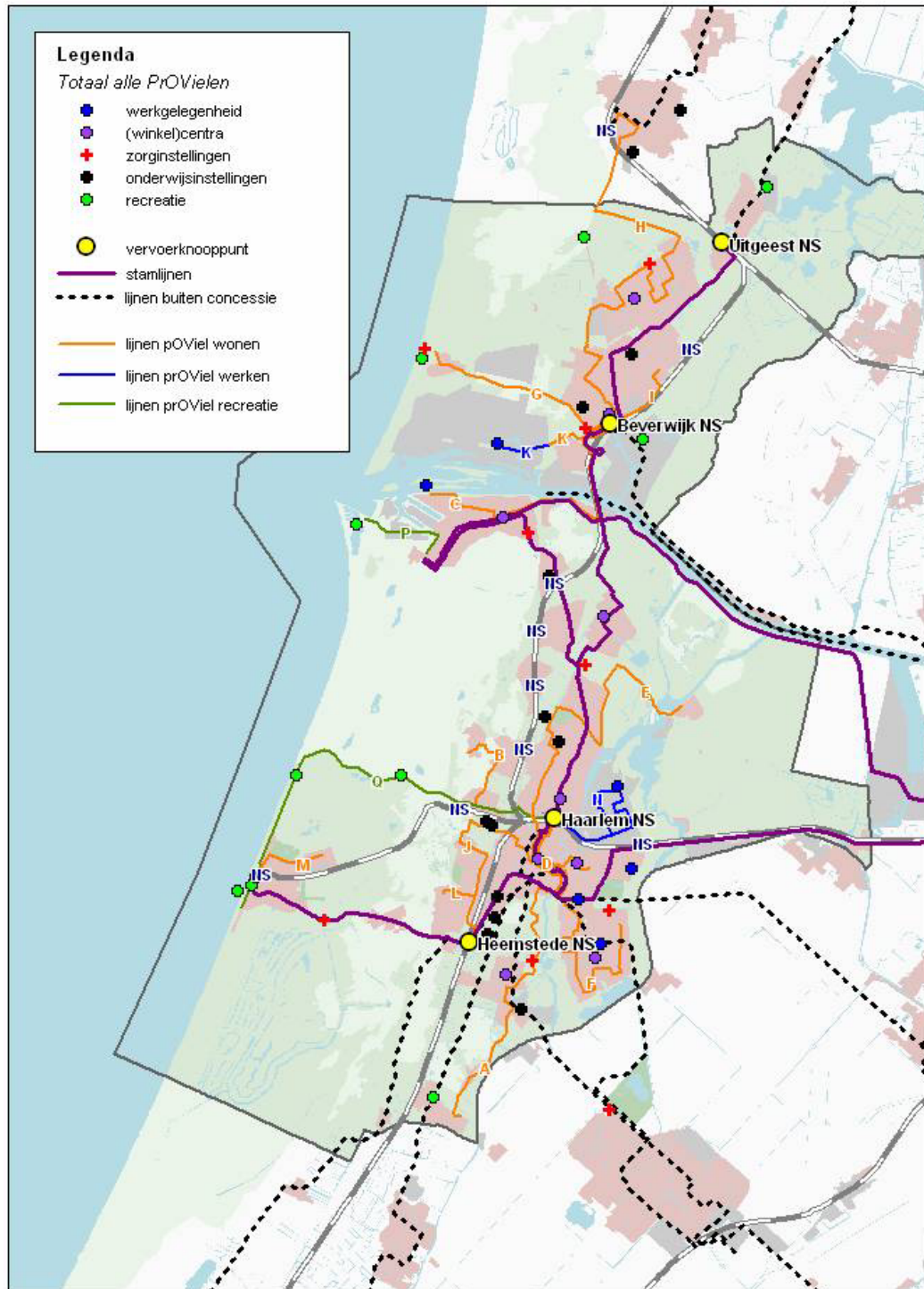
Op basis van deze normen krijgt de vervoerder de ruimte om naar eigen inzicht een netwerk te ontwerpen. Omdat slechts minimumeisen zijn gesteld aan de prOViel, blijft

een evenredig deel van het beschikbare budget over. Hiermee kan de vervoerder bijvoorbeeld extra bussen inzetten op lijnen waar hij veel reizigers denkt te kunnen trekken. Hij kan zo extra inkomsten genereren, die hij elders - op minder druk bezette lijnen - kan investeren. 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: 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 kostendeckingsgraad en een efficiëntere inzet van materieel en personeel.

Tabel. Voorbeeld van minimum functionele eisen: ontsluitingseisen prOViel 2 t/m 7

	ontsluitings- eis bus	ontsluitingseis bij vervoerknooppunt	eis geldt alleen	verbinding met regionaal centrum en vervoerknooppunt
PrOViel 2 (wonen)				
<i>Woningconcentratie</i>				
laag	geen	geen	n.v.t.	n.v.t.
matig	600 meter	1200 meter	90% woningen per wijk	maximaal 1 overstap
redelijk	500 meter	1000 meter	90% woningen per wijk	rechtstreeks
hoog	400 meter	800 meter	90% woningen per wijk	rechtstreeks
PrOViel 3 (werkgelegenheid)				
	400 meter	800 meter	alleen bij regionale oriëntatie en voldoende omvang	rechtstreeks
PrOViel 4 (winkelcentra)				
	400 meter	800 meter	alleen bij bovenwijkse of regionale functie	rechtstreeks
PrOViel 5 (gezondheidszorg)				
	200 meter	400 meter	alleen bij regionale oriëntatie en voldoende omvang	rechtstreeks
PrOViel 6 (onderwijs)				
	400 meter	800 meter	alleen bij >250 leerlingen op > 5 km	rechtstreeks
PrOViel 7 (recreatie)				
	400 meter	800 meter	alleen bij >2.000 bezoekers op 26 drukste dagen	rechtstreeks

Figuur. Voorbeelduitwerking minimumvoorzieningenniveau om aan prOVielen te voldoen



Het draagvlak

Aanbesteden is ingewikkeld. Om een paar hobbels te noemen: formele regels, het vraagstuk van de ontwikkelingsfunctie, vaststellen wat de overheid nu eigenlijk wil en het organiseren van zaken als eigendomsverhoudingen en beheerstaken. Dit vraagt veel capaciteit van de autoriteit. Te veel! Het gevaar dreigt dat autoriteiten zich afsluiten voor signalen van buiten, omdat het simpelweg realiseren van de aanbesteding lastig genoeg is en alle aandacht vergt. Er zijn echter tal van partijen die een belangrijke rol (zouden kunnen) spelen bij het succesvol maken van de aanbesteding. De provincie is zelf weliswaar wegbeheerder, maar de bussen zullen grotendeels rijden over wegen van andere wegbeheerders (met name van gemeenten) en langs die wegen worden allerlei abri's en haltepalen geplaatst. Toegankelijkheid is een actueel vraagstuk met een logische rol voor ouderen- en gehandicaptenorganisaties. De interne gerichtheid van de autoriteit kan ten koste gaan van de kwaliteit, leiden tot wantrouwen, een beperkt draagvlak en daarmee tot een afwachtende of zelfs rivaliserende houding van andere partijen.

Valkuil

Voor de hand ligt om te kiezen voor een programmatische 'first things first'-aanpak. De aanbesteding moet formeel gewoon goed in elkaar zitten en er is een deadline. Dat het product uiteindelijk moeilijk realiseerbaar is, is van latere zorg. Maar na de gunning zal men constateren dat vervoerders klagen over moeizame uitvoerbaarheid, dat andere diensten en gemeenten nauwelijks meewerken en dat belangengroepen protesteren.

Variant

Om het draagvlak voor de aanbesteding te vergroten en de aansluiting op de lokale situatie te waarborgen zijn gemeenten en consumentenorganisaties in de regio uitvoerig betrokken bij de totstandkoming van het Programma van Eisen (PvE) en is een open en constructieve sfeer van vertrouwen en wederzijds respect gecreëerd. Door op basis van gelijkwaardigheid te werken met de opdrachtgever als regisseur kregen betrokkenen het gevoel serieus genomen te worden [5]. Deze bottom-up aanpak heeft gezorgd voor breed draagvlak voor de resultaten, waarvoor veel betrokkenen zich medeverantwoordelijk voelen. Het heeft het begrip vergroot voor de gemaakte keuzen en is de kwaliteit van het PvE ten goede gekomen. Het accent in discussies met gemeenten lag op datgene waar zij ook daadwerkelijk verantwoordelijkheid voor dragen, namelijk: het gezamenlijk definiëren van het minimumvoorzieningsniveau en het meegeven van heldere kaders aan vervoerbedrijven.

Optimale betrokkenheid vervoerders

De aanbestedingsprocedure werpt ten slotte barrières op voor het betrekken van een essentiële speler bij het zoeken naar slimme lokale oplossingen: de vervoerder. Die oplossingen krijgen - omdat ze lokaal en kleinschalig zijn - zelden landelijke aandacht, maar hun belang voor de kwaliteit van het uiteindelijke product wordt vaak ten onrechte onderschat. In andere landen krijgen aanbestedingen meestal pas vorm na verschillende overlegonden met de vervoerder [6]. De Europese Richtlijn Diensten, die door de WP 2000 van toepassing wordt verklaard, beperkt de mogelijkheden voor de vervoerder om mee te denken. Deze richtlijn is dermate generiek opgesteld dat alle diensten eronder vallen, maar voor geen enkele dienst echt maatwerk biedt. De overheid kan vervolgens de realiteitswaarde van randvoorwaarden of zelfs een complete dienstregeling niet vooraf

toetsen, omdat degene met de expertise op dat punt in het kader van eerlijke marktwerking buitenspel is gezet. Een eventuele mismatch tussen de realiteit en het bestek blijkt pas als vervoerders zich niet inschrijven, door de mazen in het bestek een aanbidding doen waar geen reiziger mee is gediend of na gunning niet in staat zijn de aangeboden diensten uit te voeren, maar de malus voor lief nemen (vooraf incalculeren).

Valkuil

Om elk risico van rechtszaken door bevoordeling van de zittende vervoerder te voorkomen, krijgen vervoerders geen rol bij de totstandkoming van veel Programma's van Eisen en bestekken. Overheden willen strategisch gedrag van de vervoerder voor zijn door zelf lijnennetten en eventueel dienstregelingen te ontwerpen. Zij gaan er van uit dat de planning van openbaarvervoerdiensten een vrij eenvoudige zaak is en weinig expertise vergt. De gedachte is dat, eventueel ondersteund door adviseurs en modellen, het toch mogelijk moet zijn zelf een goed uitvoerbare lijnvoering of dienstregeling op te stellen. Een goede beschouwing van het ambacht van de dienstregeling- en roosterbouwers [7, 8] laat echter zien dat het erg lastig is om een geautomatiseerd ontworpen dienstregeling in de praktijk werkend te krijgen. Daarbij is het altijd van belang om de condities van de vervoerders op de juiste manier een plaats te geven, om te voorkomen dat de kosten van de biedingen erg hoog zullen uitpakken of zal blijken dat het aanbod niet volgens bestek kan worden gerealiseerd.

Variant

Het is gezien de rol van vervoerbedrijven van belang de - weliswaar beperkte - mogelijkheden die de richtlijn biedt om vervoerders te consulteren zo veel mogelijk te benutten. Bij de totstandkoming van het Programma van Eisen zijn in Noord-Holland marktconsultatiegesprekken gevoerd met vervoerders. Deze gesprekken met vijf vervoerders hebben veel bruikbare suggesties opgeleverd, hetgeen ongetwijfeld mede te danken was aan de ruimte die vervoerders werd geboden om met suggesties en adviezen te komen. Dat vraagt om een open, geïnteresseerde houding aan opdrachtgeverszijde. Vervoerders vulden elkaar goed aan waardoor strategisch gedrag werd uitgefilterd.

Door de marktconsultatie Europees aan te kondigen, is voorkomen dat nieuwe toetreders de provincie zouden kunnen aanklagen. Verder is transparantie gewaarborgd door vooraf een gespreksformat en een vragenlijst vast te stellen en verslagen te maken van alle gesprekken die op niet herleidbare, geanonimiseerde manier zijn opgenomen als bijlage in de offerteaanvraag. Bijkomend voordeel is dat de aanbiedingen completer en beter vergelijkbaar worden.

Literatuur

1. zie www.noord-holland.nl/thema/verkeer_en_vervoer/openbaar_vervoer
2. Lutje Schipholt L.R., G. Hulster, De kunst van het verleiden. Best practices in de openbaarvervoersector, Colloquium Vervoerplanologisch Speurwerk, 2004.
3. Taylor, B. D., N. Camillie, Y. Fink, The factors influencing transit ridership: a review and analysis of ridership literature, ULCA Department of Urban Planning, 2003.
4. Langzaam verkeer, Emotional approaches to mobility choices: an Inventory and Analysis of Good Practice in Car Marketing, Public Transport Marketing and Cycling Promotion, Commission of the European Communities Directorate-General for Energy and Transport SAVE PROGRAMME, 2003.

5. Veeneman, W., L.R. Lutje Schipholt, De reizende kiezer of de kiezende reiziger. Openbaar vervoer tussen top-down en bottom-up beleidsontwikkeling, Colloquium Vervoerplanologisch Speurwerk, 2004.
6. Veeneman, W., Mind the gap; bridging theories and practice for the organisation of metropolitan public transport, DUP, Delft, 2002.
7. Kleute, G.J., BBBouwen met blokken, onderzoek om met behulp van een computermodel het operationele planningsproces van Connexxion te ondersteunen, TU Delft, Msc Thesis, 2004.
8. Sampaio, C, Technological and Organisational Aspects of Planning and Optimisation in Public Transport, TU Delft, MSc Thesis, 2004.

Kortweg

- Iedere vervoersautoriteit stuit op dilemma's bij de voorbereiding van aanbesteding van het openbaar vervoer.
- Op creatieve wijze en met oog voor de praktijk heeft de provincie Noord-Holland gezocht naar oplossingen die de negatieve spiraal van minder reizigers, minder opbrengsten, minder bussen moeten doorbreken.
- Een functionele bottom-up insteek, veel ontwikkelruimte voor de vervoerder en een bonus malusregeling als sanctie- en sturingsmechanisme, bieden perspectief op een vraaggericht aanbod en hogere uitvoeringskwaliteit.

Kijk voor meer informatie op www.inno-v.nl