

Provincies bezoeken Kamercommissie

Bezuinigingen ondermijnen kwaliteit ov

De provincies hebben de afgelopen jaren gewerkt aan de verbetering van het stads- en streekvervoer en daarin het nodige bereikt. Eerdere bezuinigingen zijn opgevangen en er is meer OV-aanbod voor hetzelfde geld. De kostenefficiëncyslag, waar het kabinet veel van verwacht, is al grotendeels gemaakt. Nu fors bezuinigen dwingt provincies om slechts op prijs aan te besteden. Kwaliteit en klantgerichtheid van het OV worden daarvan de dupe. De rijksbezuinigingen nopen de voorlopers onder de OV-autoriteiten tot onbetrouwbaar bestuur.

*Maarten Woolthuis (inno-V adviseurs, interim adviseur IPO)
(OV.magazine, 13 november 2003)*

De OV-markt is in beweging. Met de decentralisatie en marktwerking in het stads- en streekvervoer zijn de provincies vervoerautoriteit geworden, en daarmee verantwoordelijk voor het regionale openbaar vervoer (OV) [1]. Op 6 oktober 2003 organiseerde het Interprovinciaal Overleg (IPO) een werkbezoek stads- en streekvervoer voor de vaste kamercommissie voor V&W bij Syntus in de Achterhoek. Gedeputeerden toonden aan dat de provincies hun verantwoordelijkheid nemen en voortvarend aan de slag zijn gegaan. Door de rijksbezuinigingen dreigen zij daar nu voor te worden gestraft.

Tabel 1: resultaten provincies bij decentralisatie en marktwerking.

Provincies	Resultaten
Drenthe	Vervoerder Arriva experimenteert met de Servicebus voor ouderen en winkelpubliek. Deze formule wordt samen met reizigers en niet-reizigers verder ontwikkeld
Flevoland	Met vervoerder Aquanet/Aqualiner zijn afspraken gemaakt over een doorstart van de veerdienst Almere-Huizen, waarbij een bepaalde reizigersopbrengst wordt verlangd
Fryslân	Er wordt een minimum voorzieningenniveau gegarandeerd, waarbij tussen 7.00 en 23.00 uur alle kernen van 250 inwoners of meer met OV worden bediend
Gelderland	In de Achterhoek verzorgt Syntus integraal bus- en treinvervoer volgens het <i>visgraatmodel</i> . Bussen (visgraten) voeden de trein (ruggengraat) met reizigers en v.v.
Groningen	De provincie stelt samen met vier andere noordelijke provincies uniforme eisen aan hoogwaardige bovenregionale verbindingen
Limburg	Vervoerder Limex werkt met <i>zelfsturing</i> bij chauffeurs. Door de toegenomen betrokkenheid en klanttevredenheid is het ziekteverzuim gedaald tot 2%
Noord-Brabant	Personenvervoer van Morgen is gericht op de klant en de toekomst van het OV. Nieuwe producten krijgen een kans (buurtbus, scholierenvervoer, representatieve klantenpanels)

Provincies	Resultaten
Noord-Holland	Dankzij openbaar aanbesteden en de invoering van CVV is in de concessie Noord-Holland Noord de kostendekkingsgraad gestegen van 34% naar 42%
Overijssel	Door heropening van de spoorlijn Enschede-Gronau is er frequent vervoer naar Duitse steden (Münster, Dortmund) en heeft VINEX-wijk Eschmarke OV vóórdat er bewoners wonen
Utrecht	Naast kwantitatieve resultaten wil de provincie bij de openbare aanbesteding van de concessie Oost-Utrecht in 2004 ook in kwalitatief opzicht winst boeken
Zeeland	De provincie is door water geografisch sterk versnipperd en heeft daarom in drie afzonderlijke gebieden CVV ingevoerd dat aanvullend is aan de busdiensten
Zuid-Holland	Met openbare aanbestedingen in de Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee is het aantal dienstregelingsuren (DRU's) toegenomen. De kostendekkingsgraad is in één geval zelfs 50%

Bron: Decentralisatie, marktwerking en aanbestedingen in het openbaar vervoer: Provinciale resultaten en uitdagingen, IPO-brochure oktober 2003, <http://www.ipo.nl/documents/223.pdf>

In 2006 moeten alle concessies openbaar zijn aanbesteed. Doel daarvan is beter OV tegen lagere kosten. Het rijk verwacht veel van die efficiencyslag en streeft bovendien naar een kostendekkingsgraad van 50% in 2020. Uit tabel 1 blijkt dan ook dat de inspanningen van provincies zich tot nu toe sterk richten op het behalen van kostenefficiency en het verhogen van de kostendekkingsgraad (het aandeel reizigersopbrengsten in de totale kosten).

In de eerste plaats zijn de provincies concessies openbaar gaan aanbesteden. Dat is op zichzelf al een prikkel om als overheid keuzen te maken en scherp geprijsde aanbiedingen te krijgen op concessies. Vervoerbedrijven zien zich genoodzaakt om hun bedrijfsvoering en exploitatie efficiënter te maken. Nederlandse vervoerders blijken dan ook al behoorlijk efficiënt te werken in vergelijking met hun buitenlandse collega's. In de tweede plaats heeft netwerkoptimalisatie kostenbesparingen opgeleverd. Provincies hebben de overlap tussen collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV), bussen en treinen teruggedrongen en vervoerders zetten materieel op de juiste maat in. Het OV-aanbod is meer op de vraag (reizigers) en de gebiedsspecifieke omstandigheden (bevolkingsdichtheid) afgestemd. De integratie van bus- en treinvervoer is door provincies aangegrepen om de kosten te verlagen en tegelijkertijd de OV-kwaliteit te verhogen.

Over de hele linie is de kostendekkingsgraad gestegen. De provincies tezamen scoren op dit moment het hoogst van alle OV-autoriteiten (zie tabel 2). Provincies hebben daarmee hun verantwoordelijkheid genomen. Er zijn manieren gevonden om een beter product tegen lagere kosten te verwerven. De rek om nóg kostenefficiënter te werken is er bij provincies grotendeels uit.

Tabel 2: overzicht verwachte ontwikkeling van de kostendeckingsgraad

	2002	2003	2007
Kaderwetgebieden	35%	37%	41%
Provincies	39%	41%	45%
Gemeenten	35%	36%	40%
Totaal	36%	38%	42%

Bron: Begroting 2004, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, beleidsartikelen, p.127

De bezuinigingen van de kabinetten Balkenende I en II zetten deze resultaten nu onder druk. Onderzoeksbureau NEA heeft becijferd dat in 2007 de bezuinigingen 175 miljoen euro bedragen [2]. Dat is 17,5 % van het bedrag dat beschikbaar is voor het stads- en streekvervoer (ruim 1 miljard euro). Voor sommige provincies betekent dit een verlaging van het beschikbare budget met 30% of meer. Daarbovenop heeft de minister van Verkeer en Waterstaat besloten tot een zeer beperkte tariefsverhoging. Provincies rest daardoor niet veel anders dan het schrappen van OV-verbindingen (minder treinen en bussen) en het versoberen van de dienstregeling (minder ritten). Andere mogelijkheden om de kosten te beperken zijn al benut (kostenefficiency) of zijn nauwelijks van toepassing op de landelijke gebieden en kleine kernen (verminderen van zwaartrijden). Verdere bezuinigingen nopen de autoriteiten tot kale aanbestedingen op prijs. Het goede nieuws is dat dit een basisniveau garandeert. Het slechte nieuws is dat kwaliteit en klantgerichtheid het kind van de rekening worden bij de overwegend financiële benadering door het rijk.

Het is nu aan de Tweede Kamer om tijdens de begrotingsbehandeling van V&W een gedegen afweging te maken over de middelen voor het stads- en streekvervoer. Nu generiek gaan bezuinigen doet geen recht aan de grote verschillen tussen OV-autoriteiten en de mate waarin zij zich hebben ingespannen voor een hogere efficiency. Het 'straf' OV-autoriteiten die een kostenefficiencyslag hebben gemaakt en ontziet grote steden die in verhouding nog een grote slag moeten maken. Ook kleinere regionale vervoerders die hebben laten zien dat efficiencyverbeteringen wel degelijk samen kunnen gaan met kwaliteitsverbeteringen, dreigen de dupe te worden. Door bezuinigingen van het rijk worden OV-autoriteiten gedwongen tot onbetrouwbaar bestuur richting burgers en bedrijven.

Het rijk dient haar verantwoordelijkheid te nemen door niet alleen op kosten, maar meer op kwaliteit te sturen. Dat vraagt om andere financiële prikkels. De huidige regiobekostiging legt geen eenduidige relatie tussen opbrengsten uit kaartverkoop en de winst van een vervoersbedrijf. Door ingewikkelde verdeelsleutels, correctiefactoren en de vertragsingsfactor van de WROOV-tellingen is de onzekerheid bij bedrijven te groot om de continuïteit te waarborgen. Dit heeft tot gevolg dat bedrijven niet of nauwelijks investeren in innovaties. De chipkaart zal deze belemmeringen hooguit gedeeltelijk wegnemen.

Kwaliteit is iets van de lange adem en vergt ook meer continuïteit in het beleid: de concessieduur van 4 tot 6 jaar is te kort voor bedrijven om een kwaliteitsslag in het OV te maken. De concessietermijn zou flexibeler moeten worden. Er is immers pas een aanleiding voor een nieuwe aanbestedingsronde wanneer de vervoerder volgens de eindgebruiker (!) enige tijd aantoonbaar slechter presteert dan voorheen. Pas dan zullen bedrijven investeren in innovaties.

Tot slot vormt de veelheid aan regelgeving een belangrijke belemmering voor alle marktspelers. De OV-autoriteit als opdrachtgever wordt belemmerd in het creatief omgaan met bezuinigingen. Het duurt te lang voordat er een brede doeluitkering is waarin budgetten voor infrastructuur, verkeersveiligheid en OV-exploitatie daadwerkelijk zijn ontschot. De provincies rest dan slechts de “kaasschaafmethode” om de kosten te reduceren. Voor de consument is de Wp2000 veel te rigide ten aanzien van welke organisaties namens de eindgebruiker (de klant) mogen spreken. Lokaal en regionaal verschilt de kracht en het draagvlak van die organisaties immers sterk.

Vandaag blijkt dat provincies wel degelijk het nodige hebben bereikt. Decentralisatie, marktwerking en aanbestedingen zijn een leerproces. Leer van de eerste ervaringen en pak de uitdagingen voor de toekomst op. Die uitdagingen liggen bij alle spelers: het rijk, de OV-autoriteiten, de OV-bedrijven en de consumenten.

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