

De reizende kiezer of de kiezende reiziger?

Openbaar vervoer tussen top-down en bottom-up beleidontwikkeling

Paper voor Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004

Wijnand Veeneman, TU Delft

Lars Lutje Schipholt, inno-V adviseurs

TU Delft, Faculteit Techniek Bestuur en Management

Postbus 5015

2600 GA Delft

015 2787754

W.W.Veeneman@TBM.TUdelft.nl

inno-V adviseurs

Postbus 6044

3503 PA UTRECHT

030 299 07 09

LLS@inno-V.nl

Utrecht/Delft, 1 september 2003

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	2
1 INLEIDING	3
2 OPKOMST TOP-DOWN AANPAK	4
3 DECENTRALISATIE EN MARKTWERKING	6
4 DE WAARDE VAN EEN BOTTOM-UP AANPAK	8
5 DE EMPIRIE: DRIE VOORBEELDEN	9
5.1 Inleiding	9
5.2 RegioNet Korte Termijn 2002-2005	10
5.3 OV-strategie Regio Twente 2004-2010	12
5.4 Aanbesteding OV 2005 provincie Noord-Holland	13
6 CONCLUSIE	15
LITERATUUR EN VERWIJZINGEN	17

Samenvatting

Veel beleidsprocessen binnen de openbaar-vervoersector verlopen vaak moeizaam door een te eenzijdige top-down aanpak van openbaar-vervoerplannen. De rijksoverheid heeft decennialang grote invloed op de Nederlandse openbaar-vervoersector gehad. De gecentraliseerde belastingsystematiek speelde daarin een belangrijke rol; de subsidiemiddelen voor infrastructuur en exploitatie zitten nu eenmaal bij het rijk. De sector heeft zich vooral gericht op oplossingen en strategieën die passen op de nationale agenda en minder op slimme lokale oplossingen. De recente decentralisatie van het openbaar vervoer en infrastructuurmiddelen toont dat het rijk ook de waarde ziet van meer lokale oplossingen voor lokale problemen. Omdat de decentralisatie hand in hand gaat met de introductie van aanbestedingen werpt dat echter barrières op voor het betrekken van een essentiële speler bij het zoeken naar slimme lokale oplossingen: de vervoerder.

Dit artikel beschrijft drie voorbeelden die tonen hoe regionale autoriteiten toch mogelijkheden van de decentralisatie hebben weten te benutten. Het beschrijft hoe de autoriteiten de spelers in hun regio activeren en hun ervaring mobiliseren om de mobiliteitsproblemen in de regio aan te pakken. De geschetste voorbeelden laten zien dat de bottom-up aanpak niet alleen heeft geleid tot beter resultaat, juist als aanvulling op een top-down aanpak. Het heeft geleid tot een betere benutting van de lokale kennis en mogelijkheden en stimuleert creatieve maatwerkoplossingen. Dat komt de kwaliteit en effectiviteit ten goede.

Summary

The Dutch public transport sector has long been under control of the national government. The Dutch tax system is centralized, making the national government the prime financier and director of the public transport sector. That history has directed the sector towards solutions and strategies that fit the national agenda, rather than incremental and local improvements. Recently the national government has decentralized the responsibility for public transport to the provinces. At the same time competition for public transport concessions was introduced. Where the decentralization supports a strategy based on more small-scale and local solutions, the introduction of competitive tendering brought new barriers. Strict procedures limited the role of a key actor in finding local solutions, the public transport operator.

This paper describes three examples showing how regional transport authorities capitalize on decentralization. It describes how the authorities activate actors in the regions and mobilize their experiences to address the mobility problems in the region. The authorities have applied this bottom-up approach successfully, along standing national policies which reflect a more top-down approach.

1 Inleiding

Om te beginnen met een cliché: het openbaar vervoer is een product van de vervoerder voor de reiziger. “Wat wil de reiziger” en “wat kan de vervoerder” zijn dan ook belangrijke vragen bij het besluiten over vernieuwingen in het openbaar vervoer. Bij de afstemming tussen de mogelijkheden van de vervoerder en wensen van de reiziger schuift echter de overheid nadrukkelijk aan. Het rijk speelt een rol als subsidieverstrekker voor exploitatie en aanlegger van infrastructuur. De regio's spelen een rol met het doorgeven van de subsidie en het formuleren van (randvoorwaarden aan) het aanbod.

Nu kijken overheden en vervoerders beide op een andere manieren tegen het realiseren van openbaar vervoer aan. De overheid kent de sector en merkt de reacties op zijn interventies. De vervoerder kent zijn lokale uitvoering en hoe de reiziger daarop reageert. Het product van het rijk is nationale regelgeving, het product van de vervoerder is lokale uitvoering.

De aanpakken en het type oplossingen die daar bij horen zijn voor beide actoren verschillend. Vanuit het rijk komen brede structurerende oplossingen, met invloed op de sector als geheel, veelal op basis van een relatief abstracte probleemformulering. Het beleid rondom marktwerking van het afgelopen decennium is een voorbeeld van een sectorbrede aanpak van de verbetering van de relatie tussen reiziger en vervoerder, zoals de rijksoverheid de problematiek aanpakt. Van de vervoerders komen lokale slimme oplossingen, met beperkte effecten, veelal op basis van heel specifieke probleemformulering. Die veranderingen zijn lokaal en krijgen zelden landelijke aandacht, maar hun belang voor de kwaliteit van het uiteindelijke product wordt vaak onderschat (zie bijvoorbeeld Jong, 1998).

We zouden beide aanpakken kunnen benoemen als top-down en bottom-up. Top-down zijn interventies in de gehele sector die sterk structurerend zijn voor die sector als geheel. Dergelijke interventies hebben voordelen voor het presteren van de sector. De aanpak schept door helderheid voor de in Nederland opererende vervoerders door het realiseren van een nationale standaard, bijvoorbeeld in de aanbestedingsprocedure. Het schept een zelfde helderheid voor de reiziger, bijvoorbeeld in het kaartstelsel. Een bottom-up aanpak heeft ook zijn voordelen. De bottom-up aanpak maakt het mogelijk om in te spelen op lokale situaties het creëren van maatwerk.

Een top-down aanpak vertegenwoordigt veelal de visie van een enkele centrale actor, in dit geval de rijksoverheid. De aanpak vindt meestal zijn oorsprong in een centraal idee, zoals het belang van concurrentie op de markt of integratie van vervoerkaarten. Het rijk is in staat haar visie te vertalen in leidende . Een bottom-up aanpak is niet geworteld in een enkel idee en veeleer in de verschillende problemen en mogelijkheden van verschillende actoren die bij het openbaar vervoer betrokken zijn.

Dit paper gaat over de wijze rol die beide waarop beide aanpakken in Nederland gebruikt worden. De vraagstelling die aan de orde komt is: hoe kan in de huidige institutionele context een bottom-up aanpak succesvol ingepast worden.

2 Opkomst top-down aanpak

De invloed van het rijk op het openbaar vervoer is in Nederland lang erg groot geweest. Sinds de start van subsidiering in de jaren 60 is die invloed steeds toegenomen (zie bijvoorbeeld Veeneman, 2002). Met de groeiende bijdrage kwam de groeiende noodzaak om het openbaar vervoer te sturen. Dat betekent dat ook de aanpak zich ontwikkelde in de richting van een top-down aanpak. En het type oplossingen ontwikkelde zich steeds meer in de richting van brede structurende oplossingen.

De vervoersbedrijven hielden echter tot ver in de jaren negentig een zekere autonomie, welke ze konden gebruiken voor een bottom-up aanpak en het zoeken naar lokale slimme oplossingen. Die bleven op de achtergrond, aangezien het rijk door haar grote invloed de agenda overheerste. En voor vervoerders betekende dit dat ook zij steeds meer verwickeld raakte in de top-down aanpak (George et al. 1992)

Het hoofdrailnet biedt een voorbeeld dat aangeeft hoe nationale regelgeving en lokale uitvoering elkaar kunnen bijten. De literatuur wijst steeds weer op het grote belang dat reizigers hechten aan punctualiteit. In zijn poging punctualiteit van de monopolist NV Nederlandse Spoorwegen (NS) op te drijven neemt het Rijk dan ook punctualiteitsregels op in haar prestatiecontract. De NS past haar bedrijfsvoering aan om zich aan die regels te houden en geeft haar personeel mee toch vooral te zorgen voor op tijd vertrekkende treinen. Dat betekent

soms het einde van een aansluiting bij een enigszins vertraagde trein. Dat betekent dat voor een groep reizigers de dienstverlening aanzienlijk slechter wordt. (zie verder ook Bruijn, 2002)

De essentie in het bovenstaande voorbeeld zit in de woorden “soms” en “groep”. Aan de ene kant probeert het rijk het gedrag van de NS te verbeteren door generieke regels te geven. Een voorbeeld van een top-down benadering, waarbij sturende regels door het rijk worden opgelegd. Als kiezer zijn we vaak blij met dergelijke stevige ingrepen: de overheid grijpt in met ferme hand.

Dat top-down ingrijpen is nogal indiscriminatoir: het heeft weinig onderscheidend vermogen. De regel is niet toegesneden op een “cross-platform” overstap in Amersfoort of een “along-platform” overstap in Leiden, maar op het spoorvervoer in Nederland. En soms horen we bij een groep die last heeft van die regel. En dan zijn we als reiziger verontwaardigd dat de trein voor onze neus wegrijdt.

Een ander voorbeeld van top-down aanpak kan gevonden worden in de subsidies voor light-rail. Opnieuw een generiek instrument van het rijk, waar veel regio’s zich stuk op hebben gelopen om tot realisatie te komen. Het generieke instrument klinkt ons hier als kiezer logisch in de oren; natuurlijk is lightrail goed. Als reiziger blijken we echter regelmatig de gerealiseerde oplossing links te laten liggen. Het voorbeeld laat de kracht en zwakte van de top-down aanpak goed zien. In vele regio’s schaarde autoriteiten zich achter het idee, aangezet door de beschikbare middelen. De zwakte kwam daarna: lokale realisatie bleek moeizaam en traag, vanwege afwachtende houding van betrokken spelers en waar het werd gerealiseerd is de meerwaarde lang niet altijd zo groot (zie Voerman et al, 2002).

Als kiezer vragen we om doelgericht ingrijpen van de rijksoverheid in de sector: eis van de NS punctualiteit of realiseer lightrail. De overheid zet dan haar zeer generieke sturingmogelijkheden in. Als reiziger vragen we om slimme vervoersoplossingen, slim tot in de details, waarbij de middelen ingezet worden, daar waar we er het meest aan hebben. Meestal zijn we ons niet bewust van de incompatibiliteit van beide.

3 Decentralisatie en marktwerking

In de sector is over de jaren steeds aandacht geweest voor het belang van de bottom-up aanpak. De discussies over vervoerregio's vroeg in de jaren 90 en de decentralisatie van verantwoordelijkheden het openbaar vervoer in het begin van dit decennium laten. Achter de decentralisatie lag de voor de hand liggende gedachte dat mobiliteitsproblemen zich lokaal uiten en dat ze dus lokaal aangepakt dienen te worden. Daarbij ligt de nadruk op de lokale eigenaardigheden bij het realiseren van openbaar vervoer. De decentralisatie die heeft plaats gevonden is dan ook te zien als een belangrijke voorwaarde voor een versterking van de bottom-up aanpak.

De decentralisatie ging echter hand in hand met de introductie van concurrentie om de markt (afgezien van het hoofdrailnet). En juist de institutionele veranderingen die de concurrentie moeten borgen blijken niet per se ondersteunend voor lokale slimme oplossingen.

Slimme lokale oplossingen grijpen meestal toch direct in op de exploitatie en zijn vraag gedreven. Logischerwijs speelt de vervoerder dan een belangrijke rol. Maar juist de concurrentie om de markt heeft geleid tot toenemende sturing door de overheden. Allereerst nam de sturing toe via concessies. Het programma van eisen dat de vrijheid van de vervoerder afneemt. Een rondgang langs vervoersautoriteiten laat zien dat zij worstelen met het dilemma van zelf ontwikkelen of het aan de vervoerder laten. Maar steeds is ook duidelijk dat de randvoorwaarden waaraan de vervoerder moet voldoen toenemen ten aanzien van de situatie vijf jaar geleden.

Maar niet alleen de groeiende randvoorwaarden aan het aanbod, ook die aan de procedure beperken de mogelijkheid tot het verzinnen van slimme lokale oplossingen. De vervoerder stelt het raamwerk van de exploitatie afstandelijk vast in een offerte voor dat hij een bus in de markt zet. Hij kent de details niet eens, laat staan dat hij er op in kan spelen. Zelfs de zittende vervoerder ziet zich gedwongen met een nieuw en verbeterd aanbod komen, waarbij de details van markt en aanbod nog niet helder zijn.

De toenemende invloed van ook decentrale overheden heeft misschien wel de randvoorwaarden geschapen voor een versterking van de bottom-up aanpak, maar de realisatie laat nog op zich wachten.

Voor de decentralisatie en concurrentie werd het belang van het zoeken naar slimme lokale oplossingen beperkt door de grote invloed van het rijk. Wilden vervoerders verbeteringen gefinancierd krijgen dan dienden ze te passen in de agenda van het rijk. Kleine aanpassingen misten simpelweg schaal. Na de decentralisatie en concurrentie neemt de “localiteit” toe: de schaal van het denken van de betrokken partijen sluit beter aan bij het verzinnen van slimme lokale oplossingen. Echter, de nieuwe institutionele verhoudingen leveren een nieuwe barrière.

Niet alleen de decentralisatie, maar ook andere trajecten in het openbaar vervoer wijzen op het belang wat gehecht wordt aan het zoeken en vinden van slimme lokale oplossingen en een bottom-up aanpak. Wij noemen hier het vergroten van de gebundelde doeluitkering, waardoor lokale overheden beter in staat zijn eigen slimme oplossingen die niet in een rijksstramien passen te realiseren. Andere voorbeeld is de meer gebiedsgerichte aanpak van mobiliteit en de commissie Luteyn die ook gebiedsgericht zocht naar mogelijk nieuwe richtingen voor mobiliteitsbeleid.

Echter, in alle grote bewegingen in de sector, anders dan decentralisatie, is een top-down aanpak te herkennen. Zelfs het proces rond “Benutten en bouwen” van de spoorsector komt uit op een generieke aanpak van het verbeteren van de benutting en niet op het faciliteren van lokale kleine oplossingen om capaciteitsproblemen aan te vatten.

In onderstaande tabel hebben wij de eigenschappen van een bottom-up en een top-down benadering tegenover elkaar geplaatst.

Tabel 1 Top-down en bottom-up

<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Blauwdruk	Maatwerk
Lange termijn focus	Korte termijn focus
Helder, eenduidig	Divers, organisch
Rationeel, beheersbaar	Sturen op mechanismen
Hiërarchische context	Samenwerkingscontext
Gestructureerde oplossingen	Samen slimme oplossingen zoeken
Organisaties	Flexibele patronen van samenwerking
Tunneldenken	Multidisciplinair denken
Tegen de stroom in	Met de stroom mee
Afwachtende houding derden	Actieve houding derden
Roept weerstand op	Creëert meedenken
Technocratisch	Mensgericht
Vergt hoge investeringen	Resultaat mogelijk zonder hoge investeringen
Delegatie en controle	Overeenkomsten

4 De waarde van een bottom-up aanpak

Bottom up heeft niet alleen als voordeel dat de lokale slimme oplossingen gerealiseerd kunnen worden. Er zijn meer redenen om deze strategie te kiezen. Allereerst verandert de uitingsvorm van problemen nu eenmaal door de tijd, al was het maar omdat reacties op de eerste versie van je beleid nooit zo zijn als je verwacht. Daarbij sta je samen sterker dan alleen om die problemen aan te pakken, al was het maar omdat overheden meedoen met het beleid in plaats van last krijgen van het beleid. Financiering en beheer van infrastructuur en vervoersdiensten ligt in vele verschillende handen. Die kunnen samen licht werk maken. Ten slotte ziet de maker van de nota bij het uiteenraffelen van problemen, doelstellingen en instrumenten vaak over het hoofd hoe verfijnt alles met alles samen hangt. De flexibiliteit in tijd, middelen, in partners, in problemen, doelstellingen en instrumenten maakt dat beleidsmaker en bestuurder op tijd kunnen zwenken.

Maar de bottom-up aanpak draagt nog een andere belangrijke sterkte in zich. De maatschappij is volop aan veranderingen onderhevig. Steeds duidelijker wordt wel dat de toekomst te onzeker is om gedetailleerde plannen voor de lange termijn te maken. De totstandkoming van de Nota Mobiliteit (2004) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is hier een weerslag van. Het SVV-blauwdrukdenken is losgelaten en ook PKB's zullen tot het verleden gaan behoren. Wijffels (OVW, 2003) concludeert dat sturing vraagt om een meer gebiedsgerichte aanpak en minder regels en meer verantwoordelijkheden. De Raad voor Verkeer en Water-

staat stelt in lijn hiermee dat massa-individualisering vraagt om maatwerk en dat de overheid zich niet met details moet bemoeien bij voldoende concurrentie.

De problemen van nu vragen – naast de plannen die pas over jaren gereed kunnen zijn – om oplossingen die morgen al effect hebben. Het succes van het beleid in de regio staat of valt met de betrokkenheid en inzet van verschillende regionale actoren. Door de zich terugtrekkende Rijksoverheid wordt het belang van regionale betrokkenheid en inzet alleen maar groter. Regionale partijen hebben ieder hun eigen wensbeelden en instrumenten, groot en klein, die een plaats dienen te krijgen bij de implementatie van het regionale beleid.

Het belang wat gehecht wordt aan een bottom-up aanpak is dus groot, zoals uit de realisatie van de decentralisatie en verschillende analyses blijkt. Ook is duidelijk dat er barrières zijn om een dergelijke bottom-up aanpak te realiseren. Het is tenslotte van belang te onderstrepen dat wij hier de waarde van een bottom-up aanpak willen neerzetten als aanvulling op, niet als vervanging van een top-down aanpak. De standaardisering en structurering van het Nederlandse openbaar vervoer vanuit het rijk heeft zijn waarde.

Echter, als die top-down aanpak de mogelijkheden voor een bottom-up aanpak zodanig inperkt dat het vinden van slimme lokale oplossingen nauwelijks meer mogelijk is, dan scheidt zij het doel voorbij. Hoewel de huidige regelgeving op een aantal terreinen erg ver gaat in het inperken van een bottom-up aanpak laten de voorbeelden in de volgende paragraaf zien dat weldegelijk nog ruimte bestaat om lokale slimme oplossingen te sublimeren naar beleid en zo lokale slimme oplossingen te realiseren.

5 De empirie: drie voorbeelden

5.1 Inleiding

In Nederland zijn op regionaal niveau een aantal pogingen gedaan wel met die vraag te beginnen. In een aantal regio's is geprobeerd om die juist die spelers die het verschil kunnen maken direct deel te laten nemen in een proces ter verbetering van het openbaar vervoer. In de regio Amsterdam en in de regio Twente werd geprobeerd het verbeterproces direct in te zetten met vervoerders en intelligente gebruik van de kennis over de reiziger. Dat geldt ook voor de lopende aanbesteding van het openbaar vervoer in de provincie Noord-Holland.

De volgende drie uitgangspunten lopen als rode draad lopen tussen de drie hierna beschreven cases.

1. *Combinatie van top-down en bottom-up.* Toekomstbeelden zijn daarbij nodig om richting en inspiratie te geven en te anticiperen op ontwikkelingen. Kortom, het gaat om een combinatie van een top-down aanpak met een bottom-up sturing. Daarom is gestreeft naar een heldere vraaggerichte visie die richting geeft en bijdraagt aan (soms tegenstrijdige) beleidsdoelstellingen zonder daarbij de kosten uit het oog te verliezen.
2. *Veel ruimte voor eigen invulling door stakeholders.* Vergroot het zicht op realisatie ambities door iedereen z'n eigen wensbeelden en instrumenten een plek te geven. Daarvoor is in kleine stapjes toegewerkt naar concreet korte termijn resultaat, passend in strategie lange termijn en streef naar commitment en verantwoordelijkheid vroeg in het proces door uitwerking van het beleid in een actieplan voor het product. Er is niet de fout gemaakt door de invulling zelf te verzinnen, zonder de goede kaders te scheppen. Het succes van beleid staat of valt immers bij het vermogen van overheden om los te laten en niet alles van bovenaf te willen regelen. Er is gezorgd dat partijen met gevoel voor praktijk het concept tot een succes kunnen maken en daarop ook kunnen worden afgerekend.
3. *Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid.* Zorg dat partijen zich maximaal inzetten voor en verbinden aan het product. Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid met opdrachtgever als regisseur heeft gezorgd voor vergroting van de betrokkenheid en inzet van betrokkenen. Dit heeft betrokkenen het gevoel gegeven serieus genomen te worden en gezorgd voor breed draagvlak voor de resultaten. Een dergelijke opstelling vraagt om een ondernemende, stimulerende en faciliterende opdrachtgever met breed onderlegde medewerkers en projecttrekkers die verstand hebben van inhoud en proces, die ervaring hebben met beleid en samenwerking met externen, die op persoonlijke basis communiceren met partners en die een vernieuwende kijk hebben op het optreden van organisaties.

5.2 RegioNet Korte Termijn 2002-2005

Zowel de regionale overheden in de Noordvleugel van de Randstad (de provincies Noord-Holland en Flevoland, het Regionaal Orgaan Amsterdam en de gemeente Amsterdam) als de

vervoerbedrijven (Connexxion, GVB Amsterdam en NS Reizigers) wilden op korte termijn een kwaliteitssprong maken met het regionale openbaar vervoer. Voorstellen voor verbetering van het regionale openbaar vervoer in de Noordvleugel bleven tot 2000 vaak in de kast liggen. Overheden en vervoerbedrijven werkten niet of nauwelijks samen. Er bestond kritiek op de uitkomsten. Door gebrek aan draagvlak voor goede intenties en plannen gebeurde er weinig tot niets.

Voortgang werd in eerste instantie geboekt door het besef dat voor korte termijn resultaten overheden weinig voor elkaar konden krijgen zonder medewerking van de vervoerbedrijven. Omgekeerd gold dat ook voor de vervoerbedrijven. Kortom: overheden en vervoerbedrijven waren op elkaar aangewezen. In 2000 heeft dit inzicht geleid tot concrete werkafspraken tussen de opdrachtgevende overheden in de Noordvleugel en de regionale vervoerbedrijven verenigd in het DPA. Deze samenwerking maakte het voor de projectgroep RegioNet Korte Termijn mogelijk om – niet belemmerd door bestuurlijke discussies – intensief samengewerkt met als resultaat een bestuurlijk vastgesteld vervoerkundig plan. Voor het eerst in RegioNet-verband hadden vertegenwoordigers van de overheden en de vervoerbedrijven open en constructief denkbeelden en gegevens uitgewisseld. Een plan dat uitging van de vraag in plaats van het aanbod en waarbij allerlei dogma's terzijde waren geschoven. Met creatief maatwerk bleek binnen enkele jaren 25 procent meer treinen en reizigers mogelijk zonder dat de exploitatiekosten voor overheden toenamen. En dat zonder de extra railinfrastructuur die Railned nodig achtte. NS heeft de voorstellen toentertijd opgenomen in haar dienstregeling voor eind 2002. Dit resultaat werd bereikt met weinig financiële middelen en dankzij de inzet en betrokkenheid van projectgroepleden. De enthousiasmerende, constructieve en mensgerichte werkwijze van de projectleiding heeft hier ongetwijfeld een belangrijke rol bij gespeeld.

Helaas heeft dit resultaat geen vervolg gekregen door het in ere herstellen van traditionele cultuur met andere mensen aan de leiding van Regionet. Gevolg: oude dogma's werden weer uit de kast gehaald en de vruchtbare samenwerking met vervoerbedrijven strandde. De vruchtbare samenwerking strandde, NS voelde zich niet meer gehouden aan de eerder gemaakte beloften en overheden rollebollen weer over elkaar heen om de macht naar zich toe te trekken.

RegioNet Korte Termijn laat zien dat de bottom-up werkwijze en een samenwerking tussen de overheden en de vervoerbedrijven op basis van gelijkwaardigheid kan leiden tot snelle resultaten. Het inhoudelijk resultaat: een goede inhoudelijke basis en het bij elkaar komen van meningen en standpunten. En met als procesresultaat een gedegen, door de overheden en vervoerbedrijven gedragen en voor het eerst bestuurlijk vastgesteld regionaal vervoerkundig plan.

5.3 OV-strategie Regio Twente 2004-2010

Regio Twente is sinds 1 mei 1995 verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in Twente. Een jaar geleden wilde zij de balans opmaken over het verloop en toekomst van het openbaar vervoer in de regio. Het besef was gegroeid dat behoud en verbetering van het aanbod van OV zonder dat de kosten oplopen vroeg om zowel om een integrale benadering als om vraaggericht maatwerk.

Voldoende zicht op realisatie vroeg om een aanpak die ertoe leidde dat partijen zich maximaal inzetten voor het eindproduct. Regio Twente heeft daarvoor in vier stappen toegewerkt naar een gedragen OV-strategie. De aftrap voor het proces was een expertbijeenkomst. Daarin hebben de betrokken partijen (overheden, vervoerbedrijven en consumentenorganisaties) de bouwstenen voor nieuw OV-beleid in de Regio Twente geïnventariseerd. Selectie van sprekers en een voorzitter die de juiste ‘toon’ weten aan te slaan, constructieve voorgesprekken en een open discussie hebben een breed gedragen basis gelegd voor de procesdoelen, de inhoudelijke doelen en het kader waarbinnen ze gerealiseerd kunnen worden.

In stap 2 heeft Regio Twente, samen met de deelnemers uit de regio, ernaar gestreefd om te komen tot een gedragen prioriteitenlijst en uitwerking van thema's en acties voor de komende jaren. Daarvoor hebben vervoerbedrijven en Regio Twente in de tweede expertbijeenkomst de prioriteiten gepresenteerd waarvoor zij zelf verantwoordelijkheid willen nemen.

In stap 3 zijn de resultaten vastgelegd in een beleidsdocument. Conceptversies zijn getoetst op herkenbaarheid en juistheid bij betrokken partijen. Daar waar dat nodig was heeft nog bilateraal overleg plaatsgevonden.

Deze OV-strategie bood zowel een heldere koers voor de lange termijn als zicht op tastbare resultaten op korte termijn. Regio Twente hanteert de OV-strategie nu om expliciete keuzes te maken bij de uitwerking, en om de (financiële) consequenties van die keuzes inzichtelijk te maken. De concrete uitwerking van de OV-strategie krijgt zijn beslag bij het opstellen van het Programma van Eisen voor de openbare aanbesteding van het concessiegebied.

De OV-strategie biedt de betrokkenen een palet aan vervoerssystemen waarmee met slim maatwerk een optimaal voorzieningenniveau kan worden gerealiseerd binnen zekere financiële randvoorwaarden. Daartoe worden combinaties van betrokken partijen gekoppeld aan een thema. Zo ontstaan 'uitvoeringsteams' die aan de slag gaan met geselecteerde thema's. Deze uitvoeringsteams kunnen de inhoudelijke problematiek uitwerken en afspraken maken over de wijze waarop de OV-strategie realiteit wordt.

De gekozen aanpak heeft een goede basis gelegd om te komen tot een gedragen OV-strategie die verschillende partijen in de regio mobiliseert door uitzicht te bieden op een gevarieerd en goed openbaar-vervoeraanbod. Bij het vaststellen van de ambities, verantwoordelijkheden en verwachtingen voor deze beleidsnota is gestreefd naar samenwerking op basis van gelijkwaardigheid met vervoerders (Connexxion, Syntus, NS), overheden (gemeenten) en consumentenorganisaties (ROCOV). Het in een vroeg stadium laten participeren van deze partijen heeft geleid tot een betere benutting van de lokale kennis en mogelijkheden en stimulering van creatieve maatwerkoplossingen. Dat komt de kwaliteit en effectiviteit van beleidsontwikkeling en -uitvoering ten goede. Het heeft bovendien bijgedragen tot meer draagvlak en betrokkenheid. Regio Twente zet deze bottom-up aanpak dan ook voort. Daarbij vervult zij zoveel mogelijk een initiërende, faciliterende regierol en schept zij duidelijkheid over wat verwacht mag worden van elkaar.

5.4 Aanbesteding OV 2005 provincie Noord-Holland

Momenteel loopt de voorbereiding van de aanbesteding van het OV in Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek. Het busvervoer wordt vanaf 11 december 2005 verzorgd door het vervoerbedrijf dat in het voorjaar van 2005 als beste uit de bus komt bij de Europese aanbesteding.

Zowel de aanpak als inhoud van de aanbesteding wijkt af van de tot nu toe gebruikelijke beleidsprocessen binnen de provincie en andere aanbestedingen in Nederland.

Vervoerkundig is een goede mix gevonden tussen wat de opdrachtgever voorschrijft en het vrij door de vervoerder uit te werken gedeelte. De provincie wil voor de regio een basisvoorziening garanderen die recht doet aan de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer en investeren in kansrijke OV verbindingen. De vervoerder is deskundig op het gebied van vervoersystemen en wil een zo hoog mogelijk rendement halen uit zijn inspanningen, dat wil zeggen veel inkomsten krijgen uit reizigersvervoer, tegen zo laag mogelijke kosten. De provincie Noord-Holland heeft dit dilemma verenigd door voor een functionele insteek te kiezen. Er is een aantal zogenaamde ‘attractiepunten’ (herkomst- en bestemmingsgebieden) vastgesteld. Per attractiepunt is een zogenaamd ‘PrOViel’ opgesteld. 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.

Ook in de sturingsfilosofie is getracht een goede balans te vinden tussen voldoende grip houden op de prestaties van de vervoerder zonder op de stoel van de ondernemer te gaan zitten. De provincie rekent de vervoerder daarnaast af op vervoergroei en de reizigerswaardering van een aantal vooraf vastgestelde kwaliteitskenmerken. Niet het oordeel van de opdrachtgever maar het reisgedrag en de (subjectieve) beoordeling van de reiziger zijn daarmee bepalend. Daarmee voorkomt de provincie dat de vervoerder zich te veel richt op de opdrachtgever in plaats van de eindgebruiker en teveel gaat sturen op detail.

Het vervoerbedrijf krijgt een financiële prikkel om zo veel mogelijk reizigers te vervoeren. De reizigersopbrengsten hangen af van het aantal vervoerde reizigers en de waardering door reizigers. De vervoerder mag de reizigersopbrengsten houden en verdient daarbovenop een bonus, wanneer hij meer opbrengsten genereert dan het jaar ervoor en de reizigerstevredenheid toeneemt. Geslaagde kwaliteits- en marketinginspanningen worden zo beloond.

De functionele insteek waarbij niet alles tot in detail wordt voorgeschreven vereist dat partijen achter de gekozen insteek staan. Anders bestaat immers het gevaar dat het politieke krachtenveld een detailsturing met veel beperktere vrijheidsgraden afdwingt. Deze inhoud-

lijke resultaten hadden niet kunnen worden bereikt zonder gemeenten en consumentenorganisaties in de regio uitvoerig te betrekken bij de totstandkoming van het Programma van eisen (PvE) en een open en constructieve sfeer van vertrouwen te creëren. Het heeft het begrip voor de gemaakte keuzen vergroot en is de kwaliteit van het PvE ten goede gekomen. Gemeenten zijn bijvoorbeeld vaak beter op de hoogte van de lokale situatie dan de provincie. Betrokkenen valt het grote verschil op met eerdere beleidsprocessen op dit terrein. Zo is in het voorjaar van 2004 de OV-visie van de provincie gestrand door gebrek aan draagvlak. De eenzijdige top-down aanpak hiervan heeft tot verstoorde verhoudingen geleid en veel frustratie opgeleverd.

Niet alleen gemeenten en consumentenorganisaties hebben de ruimte gekregen mee te kunnen denken over de aanbesteding. Marktconsultatiegesprekken met vervoerders hebben ook bijgedragen aan een resultaat dat goed aansluit op de praktijk. De gesprekken hebben veel bruikbare suggesties opgeleverd, hetgeen ongetwijfeld mede te danken was aan de ruimte die aan vervoerders werd geboden om met suggesties en adviezen te komen.

De aanpak en uitwerking van deze aanbesteding bieden niet alleen bruikbare aanknopingspunten voor andere aanbestedingen, ook het Rijk kan hiervan leren bij de aansturing en uitwerking van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet met de Nederlandse Spoorwegen als vervoerder.

6 Conclusie

Veel beleidsprocessen binnen de openbaar-vervoersector verlopen vaak moeizaam door een té eenzijdige top-down aanpak van openbaar-vervoerplannen. De plannen vanuit de rijksoverheid hebben de sector grote en deels heilzame veranderingen gebracht in de afgelopen decennia. Maar een dergelijke top-down aanpak kan het realiseren van slimme lokale oplossingen verdringen. De strikte regels bij de aanbestedingen kunnen barrières opwerpen voor een initiërende rol van de vervoerder bij dergelijke aanpassingen. De financieringssystematiek kan regio's lightrailprojecten doen najagen, terwijl andere oplossingen veel beter in de regio zouden passen.

Met een bottom-up aanpak, komen oplossingen binnen handbereik die goedkoper en sneller te realiseren zijn. Onze ervaring is dat zowel de kwaliteit als het draagvlak toenemen. Meer maatwerk en minder blauwdrukken zijn het gevolg. Door stakeholders niet met een voorgevormde oplossing te confronteren, maar mee te laten denken over de oplossing stellen deze zich medeverantwoordelijk op en neemt hun weerstand en passiviteit af.

De geschetste voorbeelden laten zien dat de bottom-up aanpak niet alleen heeft geleid tot meer maar ook tot beter resultaat. Het leidt tot een betere benutting van de lokale kennis en mogelijkheden en stimuleert creatieve maatwerkoplossingen. Dat komt de kwaliteit en effectiviteit ten goede. Ook hebben thema's en acties hierdoor een voldoende integraal karakter, waarmee wordt voorkomen dat belangrijke zaken over het hoofd worden gezien die realisatie van plannen in een later stadium kunnen frustreren.

Resultaat van deze aanpak is:

- commitment van alle relevante partijen voor de resultaten. Daarmee zijn de procesdoelen, inhoudelijke doelen en het kader vastgelegd;
- vergroten van betrokkenheid van partijen bij het vervolgproces, door hen ambities aan gemeenschappelijke doelen te laten koppelen en de eigen inbreng daarbij aan te geven.
- vergroten van inlevingsvermogen en begrip van stakeholders voor elkaars behoefte, belang en situatie. Daarmee is getoetst hoe draagvlak kan worden bereikt voor de realisatie van een beleidsmatig en financieel kader.

Om dergelijke processen in goede banen te leiden is behoefte aan een ondernemende, stimulerende en faciliterende overheid. Overheden zullen als regisseur vaker gebruik moeten maken van stakeholder-analyse en zich niet alleen op doelen richten maar ook op personen. Partners die geloven in de plannen en de aanpak kunnen beter en doelgerichter participeren. Een dergelijke opstelling vraagt om breed onderlegde beleidsmedewerkers en projectmanagers die verstand hebben van inhoud en proces, die ervaring hebben met beleid en samenwerking met externen, die op persoonlijke basis communiceren met partners en die een vernieuwende kijk hebben op het optreden van de overheid.

Literatuur en verwijzingen

- Bruijn, J. A. de et al. (eds.) (2004) *Meervoudig ruimtegebruik en het managen van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de (2002) *Managing performance in the public sector*, Routledge, London
- Commissie Luteijn (Mobiliteitsmarkt A4) (2003) *Beweging door samenwerking*, Projectsecretariaat Commissie Mobiliteitsmarkt A4, Den Haag.
- George, et al. (1992) *Industrial organisation; competition, growth and structural change*, Routledge, London.
- Inno-V adviseurs (oktober 2003). *Samen op weg in Regio Twente. OV-strategie Regio Twente 2004 – 2010*.
- Inno-V adviseurs (September 1999). *Personenvervoer van Morgen: belemmeringen voor vernieuwing*. Provincie Noord-Brabant.
- Jong, M. de , (1998) *Internationale vergelijking besluitvorming infrastructuur*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Overlegorganen Verkeer en Waterstaat (19 juni 2003) *Overleg werkt. Werken met overleg*. Symposium ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat & Post en Telecommunicatie.
- Projectgroep RegioNet korte termijn/Werkgroep lijnennet DPA/inno-V adviseurs (oktober 2000), *RegioNet: vervoerkundig plan voor de kwaliteitssprong in 2002 – 2005*.
- Provincie Noord-Holland (7 juli 2004). *Concept programma van eisen Stads- en streekvervoer. Concessiegebied Haarlem/IJmond & Gooi en Vechtstreek*.
- Veeneman, W.W. (2002) *Mind the gap; bridging theories and practice for the organisation of metropolitan public transport*, DUP, Delft
- Voerman, J. et al. (2002) *Lightrail in de vertraging*, BGC, Deventer