

Een verzameling verstrengelde belangen

**De borging van publieke waarden in verschillende
organisatievormen in het openbaar vervoer**

Wijnand Veeneman

Juni 2004

1. Aanleiding

De waarde van openbaar vervoer was lang boven alle twijfel verheven. Tot de jaren 90 van de vorige eeuw was er geen twijfel over dat openbaar vervoer voorzag in een basisvoorziening voor mobiliteit, de ontwikkeling van stad en regio ondersteunde en veilige en schone mobiliteit bood. Deze visie heeft lang het beeld rond openbaar vervoer bepaald. Met het oplopen van de subsidie aan de sector en het voortbestaan van mobiliteitsproblemen ontstonden er twijfels over de potentie van het openbaar vervoer om de beloften waar te maken. Daarbij leidde de populariteit van de auto tot stagnerende vraag naar openbaar vervoer. Openbaar vervoer kón wel publieke waarden versterken, maar de realiteit bleef achter bij de verwachtingen. Dat leidde in veel Europese landen tot heroverweging van de aansturing van het openbaar vervoer met een sterkere nadruk op terugdringen van de subsidievraag uit de sector en duidelijker koppeling tussen de bijdrage van de overheid en wat door de sector geboden werd.

Bij het aanpakken van die aansturing werd concurrentie een logisch instrument, mede door de vanuit de Europese Unie gewenste opening van de verschillende nationale markten voor vervoerders uit andere landen. Die concurrentie kreeg twee hoofdvormen: concurrentie op de markt zoals die vorm kreeg in het Verenigd Koninkrijk en concurrentie om de markt zoals die een plaats kreeg in aanbestedingen op verschillende plaatsen in Europa. In Nederland kreeg de concurrentie ook de vorm van een aanbesteding, waarbij de mogelijkheid werd opgehouden om de vervoerder een groot deel van de ontwikkeling van de vervoersdiensten voor zijn rekening te laten nemen.

Het is verhelderend de bovenstaande ontwikkeling te zien als een transitie in publieke waarden die centraal staan in de sector. Lang stonden waarden centraal, zoals basismobiliteit, die juist in het aanbod van openbaar vervoer geborgd konden worden. De nadruk op deze "inhoudelijke" publieke waarden maakte dat meer "procesmatige" waarden minder aandacht kregen. Steeds minder was duidelijk waar de vervoerders nu precies subsidie voor kregen. Er was aanbod dat een basismobiliteit waarborgde en er was subsidie, maar hoe die twee met elkaar verbonden waren werd steeds onduidelijker. Het verschil tussen inhoudelijke en procesmatige waarden wordt verderop nader uitgewerkt.

Dat is een beeld wat veel vaker te herkennen is, niet allen de verschuiving van inhoudelijke naar procesmatige waarden, maar een continue verschuiving van het belang dat aan verschillende waarden wordt gehecht. Op een bepaald moment staan in de sector specifieke publieke waarden centraal. De overheid wordt aangesproken op die publieke waarden omdat de algemene perceptie is dat de sector hierin te kort schiet. Dat gaat van slechte telefoonservice tot veiligheid op straat. Wanneer de vragen ten aanzien van deze waarden voldoende momentum krijgen, zal bij de overheid de noodzaak voelen over te gaan tot substantiële herschikking van de aansturing van de sector. De PTT wordt geprivatiseerd en politie wordt gereorganiseerd. Met de institutionele verandering die daarmee op gang komt, is sterk gericht op het aanpakken van de waarden waarover discussie is.

In het nieuwe organisatiemodel verschuift tevens de discussie over publieke waarden. Andere waarden gaan de boventoon voeren. In het openbaar vervoer zorgde concurrentie voor betere efficiëntie en transparantie, procesmatige publieke waarden. Maar de vraag die steeds meer op de voorgrond komt is wat de concurrerende aanbestedingen met de andere publieke waarden deed, die toch de uiteindelijke reden vormen om subsidie te verlenen aan de sector. Wat gebeurt bijvoorbeeld met de basismobiliteit, ruimtelijke ontwikkeling, milieu en veiligheid? Er ontstaan zorgen over de wijze waarop de kernwaarden in het nieuwe organisatiemodel geborgd worden. Allerlei milieumaatregelen kunnen sneuvelen in de kostenbesparingen van op prijs concurrerende vervoerders, net als diensten in de periferie van de dag en de regio. De aanbesteding kan de transparantie wel vergroten maar kan gezamenlijke ontwikkeling van vervoer en ruimte bemoeilijken. De aanbestedingsregels beperken de mogelijkheden van regiobestuur en vervoerder om gezamenlijk voor de lange termijn slimme vervoerplannen te ontwikkelen voor nieuwe woon- en werklocaties. Een vervoerder die een aanbesteding wint door lage kosten kan gedwongen zijn de voertuigen minder intensief te onderhouden en daarmee kan de veiligheid in het geding komen. Er komt een zoektocht op gang naar de borging van die publieke waarden in het nieuwe organisatiemodel, terwijl de waarden die de introductie van dat model op gang brachten naar de achtergrond verdwijnen.

Hun borging is immers zeker gesteld: de aanbesteding zorgt voor transparantie, efficiëntie en democratische legitimering.

Op een dergelijk punt staat de openbaar-vervoersector op dit moment. De Wet personenvervoer 2000 introduceerde een nieuw organisatiemodel in het Nederlandse openbaar vervoer met een nadruk op aanbestedingen. In tegenstelling tot de verwachtingen blijkt de aanbestedingprocedure minder ruimte te geven aan het innoverend vermogen van de vervoerder. Het plaatsen van de kennis van de vervoerder in de aanbestedingsprocedure blijkt problematisch. Vervoersautoriteiten zien duidelijke risico's en proberen die te mijden. Waar de autoriteiten het aanbod zekerstellen blijft weinig speelruimte voor de vervoerder om zijn intelligente innovaties, anders dan kostenbesparingen, een plaats te geven. Daarmee komen de zwakten van het nieuwe organisatiemodel aan de oppervlakte.

Wat is nu precies de uitwerking van de van de introductie van de Wet Personenvervoer 2000 op publieke waarden in het Nederlandse openbaar vervoer? Die vraag is de aanleiding van deze notitie. Daarbij wordt de relatie tussen de organisatievorm en publieke waarden uitgewerkt en beperkt empirisch getoetst.

2. Probleemstelling

Om te komen tot een goede borging van een variëteit aan publieke waarden via het openbaar vervoer is het noodzakelijk een goed inzicht te hebben in de wijze waarop verschillende organisatiemodellen in staat zijn die waarden te borgen. Daarmee wordt de probleemstelling van deze notitie als volgt:

Wat is de relatie tussen de organisatiemodellen en de borging van publieke waarden in het openbaar vervoer?

Een eenvoudige interpretatie van deze vraag zou kunnen zijn: welke modellen van organisatie van openbaar vervoer borgen in theorie welke publieke waarden het best. Beantwoording van die vraag zou een overheid kunnen helpen een keuze voor bepaalde publieke waarden te vertalen in een passend organisatiemodel. In de realiteit van dynamische publieke waarden en kostbare institutionele veranderingen blijkt dat een te eenvoudige voorstelling van zaken. De nadruk op verschillende publieke waarden verschuift eenvoudigweg te snel op deze bij te houden met massieve herformuleringen van het organisatiemodel.

Zoals al in de inleiding aangegeven: de relatie tussen publieke waarden en organisatiemodel is niet eenzijdig. Als het spoor veilig maar inefficiënt lijkt kan concurrentie helpen. Veelal lijkt het spoor daarna efficiënt, maar onveilig. Een model mag bepaalde publieke waarden goed borgen, juist die waarden die minder goed geborgd treden meer in de aandacht. Reizigers zien juist die waarden verwaarloosd of onder druk. Daarbij kennen de waarden hun autonome dynamiek: een spoorwegongeluk onderstreept op een zeker moment het belang van veiligheid als publieke waarde. De overheid kan publieke waarden prioriteren en kiezen voor een passend model voor het organiseren van openbaar vervoer, maar die overheid wordt daarna weer aangesproken door de kiezer op waarden die lager in de prioriteitenlijst waren gekomen.

Het traditionele beleidsperspectief biedt op het probleem van verschuivende publieke waarden slechts als antwoord om het model van de organisatie van openbaar vervoer opnieuw op te bouwen, passend bij de nieuwe prioriteiten. Dat levert continue schuivende wetgeving, privatiseringen of juist nationalisering. Niet alleen zijn de transactiekosten hiervan erg hoog, het biedt ook geen oplossing. De publieke waarden zullen dynamisch blijven. Dat pleit voor veel meer kleinschalige antwoorden op schuivende publieke waarden.

Voor een deel zijn die kleinschalige antwoorden te herkennen in de praktijk van alledag. We willen hier de relatie tussen organisatiemodel en publieke waarden dan ook onderzoeken in de realiteit van alle dag; de institutionele context waarbinnen vervoersautoriteiten het organisatorische model, zoals "de vrije markt" of "aanbestedingen van de uitvoering", invulling geven met kleinschalige oplossingen die het falen van het model tegengaan en het schuiven van publieke waarden hanteerbaar moeten maken. Denk daarbij aan de precieze contractinvulling of vormgeving van de aanbestedingsprocedure.

In deze notitie worden drie van dergelijke institutionele contexten kort behandeld. Vragen die we voor die casus willen stellen zijn:

- Wat is het organisatorisch model van de relatie tussen autoriteit en vervoerder?
- Welke publieke waarden stonden centraal bij het ontwikkelen van dat organisatorisch model?
- Welke publieke waarden traden daarna op de voorgrond?
- Welke aanvullingen zijn ontwikkeld op het organisatorisch model om de institutionele context borgend te laten zijn voor ook die andere publieke waarden?

Het is wenselijk een aantal termen scherp te krijgen. Achtereenvolgens zullen we "openbaar vervoer", "organisatorisch model en institutionele context" en "publieke waarde" toelichten.

Een belangrijke term in deze notitie is natuurlijk "openbaar vervoer". Voor deze notitie gebruiken we voorbeelden uit alle dienstverlening in het personenvervoer over land dat voor iedereen toegankelijk zijn. Dat betekent dus lijndiensten met bus, tram, metro en trein en tevens vraagafhankelijk vervoer dat opengesteld is. Groepsvervoer en taxivervoer laten we buiten beschouwing.

In deze notitie wordt regelmatig gesproken over "het organisatorisch model" en "de institutionele context". Met het organisatorisch model wordt de algemene marktordering zoals die in de, meestal nationale, wetgeving is vastgelegd bedoeld. De Engelse vrije markt zoals die is neergelegd in de Transport Law 1985 is een voorbeeld, de Nederlandse Wet Personenvervoer 2000 is een voorbeeld en het Decreet over de Basismobiliteit uit 2001 is een voorbeeld uit België. Daarin worden de kaders van de interactie tussen overheid en vervoerder vastgelegd. Met de institutionele context wordt bedoeld op de uitwerking binnen die kaders. Wat voor soort contracten worden er afgesloten? Hoe probeert de autoriteit, naast de wet, de vervoerders aan te sturen. Het mag duidelijk zijn dat de invulling van het organisatorisch model vooral op nationaal niveau gezocht wordt, terwijl de invulling van de institutionele context vooral gezocht wordt op regionaal en lokaal niveau, voortbouwend op de nationale randvoorwaarden.

Ten slotte de term "publieke waarden". Publieke waarden zijn de waarden die van belang wordt geacht door de overheid en waarbij de overheid zichzelf een rol toedicht om die waarden te borgen. Dat hoeft niet een intrinsieke wens van de overheid te zijn, maar is als het goed is een afspiegeling van wat de samenleving van die overheid verwacht. Dat betekent ook meteen dat de samenleving bepaalde waarden op de agenda kan plaatsen bij de overheid, of de overheid dat wil of niet. Dit is een brede definiëring van het begrip publieke waarden. De uitwerking in hoofdstuk 4 scherpt het begrip verder aan.

3. Aanpak

De bovenstaande vragen zullen voor drie verschillende landen behandeld worden. Eerst werken we voor Nederland uit hoe de relatie tussen het organisatiemodel en publieke waarden zich heeft ontwikkeld. De centrale vraag is: wat is de invloed geweest van de Wet Personenvervoer 2000 op de publieke waarden? Daar voorafgaand wordt ook de aanleiding beschouwd van de introductie van het door de Wet gerealiseerde nieuwe model van het organiseren van de relatie tussen overheden en vervoerders. De Nederlandse situatie wordt in context geplaatst door er twee andere situaties tegenover te stellen. Er is gekozen voor twee voorbeelden: Engeland buiten de Londense regio en het Vlaams Gewest in België. Beide hebben een verandering doorgemaakt in het organisatiemodel. In 1985 introduceerde de Transport Law een vrije markt voor de sector. De Engelse verandering was sterk gericht op het verbeteren van de aansturing en minder gericht op de inhoudelijke waarden van het openbaar vervoer. In 2001 introduceerde het Vlaams Gewest een decreet waarin de basismobiliteit in Vlaanderen wettelijk wordt geborgd. De Vlaamse institutionele aanpassing probeert juist die inhoudelijke waarden van het openbaar vervoer te versterken.

Deze notitie biedt te weinig ruimte voor een uitgebreide empirische verkenning van de relatie, met meer landen en uitdieping van de relatie. De TU Delft is wel een onderzoeksproject gestart, in samenwerking met Bureau Goudappel Coffeng en Erasmus Universiteit Rotterdam om deze relatie verder

te onderzoeken. Deze notitie geeft een eerste analyse op basis van bestaande en beschikbare informatie. Veel van de beschrijvingen blijven daarom exemplarisch en zijn in het geheel niet uitputtend.

Naast een verschil in focus van beide buitenlandse voorbeelden dekken zij, samen met het Nederlandse ook nog eens drie belangrijke organisatiemodellen: vrije markt, aanbesteding door vervoerders en aanbesteding door overheid. Zij bieden daarmee een grove dekking van de verschillende institutionele contexten die in Europa een plaats hebben gegeven aan concurrentie. Met voorbeelden uit Engeland voor wat betreft de vrije markt, België voor wat betreft de aanbestedingen door vervoerders en Nederland voor wat betreft aanbestedingen door autoriteiten.

Op basis van het beperkte empirisch materiaal wordt een eerste stap gezet in meer generiek beschrijven van de relatie tussen organisatiemodellen en publieke waarden. Kort wordt beschouwd welke institutionele contexten sterk zijn voor welke publieke waarden en op welke wijze autoriteiten die zwakten kunnen afdekken met aanvullende arrangementen.

4. Publieke waarden in openbaar vervoer

Welke publieke waarden spelen een rol in het openbaar vervoer? In een eerder stadium is een onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke waarden en procesmatige waarden. In de inhoudelijke waarden blijkt nog en driedeling te maken (zie tabel).

Maatschappelijke deelname	
	Beschikbaarheid
	Bereikbaarheid
	Toegankelijkheid
	Betaalbaarheid
	Integraliteit
	Bescherming
Ruimtelijke en economische ontwikkeling	
	Reikwijdte economische centra
	Flexibiliteit arbeidsmarkt
Leefbaarheid en veiligheid	
	Beleving
	Milieuvriendelijkheid
	Veiligheid

Tabel 1 Inhoudelijke publieke waarden in het openbaar vervoer

Het eerste type publieke waarden richt zich op de verantwoordelijkheid van de overheid tegenover de mobilist in verschillende verschijningsvormen. Of andersom, zijn die waarden waarover de reiziger de overheid aanspreekt. De overheid kan de *beschikbaarheid* van openbaar vervoer voor het individu borgen, simpel door zorg te dragen voor het aanwezig zijn van dienstverlening. Tevens kan overheid de *betaalbaarheid* en de *toegankelijkheid* van de dienstverlening borgen, door prijs en vormgeving van de dienstverlening te reguleren. Ook kan de overheid er voor kiezen andere kwaliteitseisen te stellen die voor grotere groepen burgers van belang zijn om juist voor die groepen het openbaar vervoer aantrekkelijk te maken, denk aan eisen ten aanzien van de reinheid van het interieur. De wens tot gratis openbaar vervoer, eerdere discussies over krantjes en croissantjes, de roep om lage-vloerbussen, al deze vragen zijn een appèl op de overheid om deze waarden te borgen, om zeker te stellen dat openbaar vervoer er is en voldoende goed is. De overheid borgt daarmee specifieke productaspecten in het openbaar vervoer en grijpt daarmee in op de interactie tussen vervoerder en reiziger. Maar sommige van deze waarden gaan niet zozeer over de burger als mobilist maar als consument. In meer algemene zin borgt de overheid ook economische transacties. De overheid kan de reizende consument *beschermen* door waarborgfondsen instellen, klachtenafhandeling standaardiseren en reclameermogelijkheden inbouwen.

Dit zullen we verder Type I publieke waarden noemen. Het gaat daarbij om waarden die een sociaal perspectief geven op burgers die vooral wordt gezien als reiziger.

Een tweede type publieke waarden richt zich meer op de ruimte en economie in het algemeen dan direct op groepen burgers. Openbaar vervoer kan een bijdrage leveren aan de ruimtelijke en economische ontwikkeling van een regio. Concentratie van uitgaanszones, winkelgebieden en werklocaties biedt mogelijkheden voor een hoger niveau van dienstverlening. De variëteit aan banen, winkels en cafés is groter in Amsterdam dan in Amersfoort. Die concentraties zijn echter alleen mogelijk als een groot aantal mensen ze kan bereiken; dat wil zeggen als de centrale regio hoge vervoersvolumes aankan. Dat is juist een sterkte is van openbaar vervoer. Openbaar vervoer vergroot daarmee de economische reikwijdte van dergelijke regio's van geconcentreerde economische activiteit. Voor werklocaties wordt daarmee de arbeidspool vergroot, voor winkel en uitgaanslocaties de klantenpool.

In zones van economische activiteit bestaat vaak eenvormigheid in werktijden en openingstijden. Dit is de reden van spits en daluren. De mogelijkheid van openbaar vervoer om geconcentreerd vervoer aan te bieden is ook hier een waarde die snelle geconcentreerde aanvoer en afvoer mogelijk maakt. Ruimtelijke concentratie en snel openbaar vervoer gaan daarbij hand in hand.

Versterkt openbaar de lokale economische functie, het vergroot ook de flexibiliteit van de werknemers, die een groter aantal banen kunnen bereizen. Door de bedieningsruimte en tijden van openbaar vervoer te vergroten kan die flexibiliteit nog verder versterkt worden. De te bereizen ruimte van de werknemer in geconcentreerd stedelijk gebied neemt toe. Beide bovenstaande argumenten gelden bij uitstek voor grote metropolen. Londen, New York en Hong Kong zouden zonder openbaar vervoer niet kunnen functioneren. Voor de Nederlandse steden is het effect minder dramatisch, maar toch zeker aanwezig.

De ontwikkeling van Vinex-locaties met goede ontsluiting met openbaar vervoer, de ontwikkeling van stationslocaties voor zakelijke dienstverlening en overheid, het aanleggen van grootschalige infrastructuur voor openbaar vervoer binnen het stedelijke gebied, discussies over snelle treinverbindingen in een rondje Randstad of op de lijn naar het Noorden, het subsidiëren van een nachtnet, een goedkoper kaartje op koopavond; het zijn allemaal voorbeelden van de borging van de overheid van dit type waarden, gericht op het ontwikkelen en versterken van de stedelijke concentraties van economische activiteit en verruiming van de flexibiliteit van werknemers.

Dit noemen we verder Type II publieke waarden. Het gaat daarbij vooral om waarden die een ruimtelijk-economisch perspectief geven op burgers.

Bij het derde type publieke waarden wordt de overheid vooral aangesproken door burgers die te maken hebben met de negatieve effecten van transport. Die burgers zijn slechts gedeeltelijk de reizigers zelf. Openbaar vervoer biedt de mogelijkheid veel van deze "externaliteiten" te beperken. Openbaar vervoer is bewezen *veiliger*, biedt goede mogelijkheden om *schoner* of *stiller* te zijn door intensief gebruik en nieuwe technologieën en kan makkelijker grote vervoerstromen op een prettige manier in de ruimte inpassen, bijvoorbeeld via ondergrondse bouw. Dat laatste beperkt bijvoorbeeld de overlast van lawaai en vergroot *de belevingswaarde* van de omliggende ruimte.

Openbaar vervoer mag dan veiliger zijn, de incidenten die zich voordoen zijn veelal van een omvangrijker schaal dan op de weg. Bij ongelukken op het spoor zijn al snel honderden mensen betrokken, bij ongelukken met bussen tientallen, bij ongelukken met automobielen meestal slechts enkelingen. Dat betekent dat *interne veiligheid* regelmatig hoog op de agenda geraakt.

Dit noemen we verder Type III publieke waarden. Het gaat daarbij vooral om waarden die de burger zien als een fysieke entiteit: hun directe gezondheid en welbevinden staan centraal.

De bovenstaande typen publieke waarden zijn, zoals gezegd, inhoudelijk. Het zijn waarden die betrekking hebben op het openbaar vervoer zelf. Het vierde type is meer procesmatig. Die hebben betrekking op de overheidsinvloed in de sector en de randvoorwaarden die daaraan vanuit het openbaar bestuur worden gesteld. De overheid wordt geacht mensen in *gelijke gevallen gelijk te behandelen*. De overheid wordt geacht *transparantie* te geven: doorzicht te kunnen verschaffen in haar handelen. De overheid wordt geacht haar handelen *democratisch te kunnen legitimeren*: doelstellingen te kiezen en middelen af te bakenen voor het bereiken van die doelen zodanig dat zij controleerbaar en aanspreekbaar zijn voor het resultaat. De overheid wordt geacht haar middelen zo *efficiënt mogelijk in te zetten*. En de overheid wordt geacht *betrouwbaar te zijn in het bestuur*.

Bestuurlijke waarden
Gelijke gevallen gelijk behandelen
Transparantie
Democratische legitimering
Efficiënte besteding middelen
Betrouwbaarheid van bestuur

Tabel 2 Procesmatige publieke waarden

Dit ten slotte noemen we verder Type IV publieke waarden. Dit type waarden is niet zo zeer gericht op het wat van de overheidssturing van het openbaar vervoer (wat is het vervoer en wat is het resultaat) maar veel meer op het hoe van de overheidssturing (hoe wordt het openbaar vervoer aangestuurd en gesubsidieerd).

Dit levert een lange lijst met publieke waarden, inhoudelijk en procesmatig, waarop de overheid wordt aangesproken. Goed openbaar vervoer zal een brede selectie van die waarden moeten versterken. Deze lijst functioneert als eerste middel om te bezien wat de invloed is van het organisatorisch model op de publieke waarden in de sector en hoe overheden omgaan met de mogelijke discrepantie tussen de waarden wie een organisatorisch model borgt en de borgingsvraag uit de samenleving.

5. Nederland

5.1 Het Nederlandse organisatiemodel: aanbestede concessies

In Nederland hebben vervoersautoriteiten sinds de Wet Personenvervoer 2000 de verplichting om het openbaar vervoer in hun regio in concessies onder te brengen en die concessie aan te besteden. Dat bracht drie belangrijke veranderingen in de bestaande situatie.

Voor de herziening zoals beoogd door de wet bestonden in Nederland geen regionale vervoersautoriteiten. Een aantal grote steden had zijn eigen vervoerbedrijf, een aantal kleinere steden een onderhandelingsrol met vervoerders, maar vooral de vervoerders bepaalden het aanbod. De financiering kwam van het rijk, waarbij meestal rechtstreeks uitgekeerd werd aan de vervoerders en in andere gevallen veelal sprake was van "doorsluizen". De invloed van de regio was dus beperkt. De oprichting van de vervoersautoriteiten in provincie en kaderwetgebieden moest daar verandering in brengen. Daarachter zat de gedachte dat de lokale mobiliteitsproblemen beter aangepakt zouden kunnen worden met de beschikbare middelen.

Ten tweede werd het vervoer in concessies onder gebracht. Door fusies raakte het openbaar vervoer over de jaren steeds verder geconcentreerd. De vervoerder kon grotendeels zelf zijn exploitatie geografisch indelen en ook was er geen sprake van wettelijke uitsluiting van vervoerders in bepaalde regio's. De monopolisering was het gevolg van de consolidatie van de vervoerders in grote eenheden, niet van concessies die andere vervoerders uitsloten. Na de introductie van concessies is dat anders. In principe krijgt de vervoerder die de concessie wint het exclusieve recht om vervoer te leveren binnen de concessie.

Ten derde wordt het vervoer onder concurrentie aanbesteed. De autoriteiten definiëren de concessie, op een door hun zelf gekozen detailniveau, ontvangen offertes en kiezen daarna voor de vervoerder waarvan offerte het best bij hun plannen past. Regionalisering, concessionering en aanbesteding dragen daarmee de vernieuwing van het organisatorisch model in Nederland. De wet zelf neemt gelijk al de mogelijkheid te baat om een aantal ongewenste effecten van het organisatorisch model te temperen. Zo wordt vervoerders verplicht het personeel mee over te nemen met de concessie. Dat is een voorbeeld van een publieke waarde ten aanzien van bescherming van de werknemers die een plaats krijgt in de regelgeving over openbaar vervoer.

5.2 De invloed op publieke waarden

Vanuit de gedachte van publieke waarden die betrekking hebben op het functioneren van de overheid, de genoemde type IV waarden, is het aanbestedingsmodel aantrekkelijk. De transparantie is gewaarborgd

en de keuzes zijn eenvoudig legitimeerbaar. De overheid moet de concessie afbakenen en krijgt daarna precies van de vervoerder te horen wat er uitgevoerd wordt het hoeveel dat gaat kosten. De overheid kan kiezers duidelijk maken wat zij precies aan openbaar vervoer in de regio levert en hoeveel van de belastingmiddelen daar tegenover staan. De efficiëntie van de methode wordt ook geborgd door de aanbesteding onder concurrentie; de gedachte is dat daardoor de laagste prijs gerealiseerd kan worden. We kunnen dus stellen dat het openbaar bestuur beter wordt, maar wordt het openbaar vervoer ook beter?

Inhoudelijk is de wetgeving vrijwel "leeg"; de wet doet geen uitspraak over het niveau van openbaar vervoer, de vereiste kwaliteit en kwantiteit. De wet laat het aanbod, en daarmee Type I, II en III waarden grotendeels over aan vervoersautoriteiten en de vervoerders. De wet biedt nog wel de mogelijkheid voor het rijk om reisinformatie, prijs, voertuig en bestuurder te normeren, echter alleen voor de prijs krijgt deze een inhoudelijke vorm door het nationale tariefsysteem te verplichten. Hoewel het memorie van toelichting spreekt van "groei van het gebruik van openbaar vervoer" als doel, wordt dat doel niet in de wet zelf geborgd. De wet laat de invulling en realisatie van de inhoudelijke doelen van het Type I en II over aan de regionale overheden. Daarbij moet gezegd worden dat de wet geen betrekking heeft op het nationale spoorvervoer over het hoofdspoorwegnet. In de regelgeving voor dat nationale spoorvervoer kiest het rijk wel voor inhoudelijke doelen, niet zozeer in de wet die op het nationale spoorvervoer betrekking heeft als wel in het prestatiecontract met de NV Nederlandse Spoorwegen (NS). Verder zien we in de recente historie ook bij de spoorwegen een nadruk op interventies gericht op Type IV: de afsplitsing van Prorail van de NS was daar een voorbeeld van. Deze splitsing maakte een infrastructuurheffing mogelijk die de relatie tussen overheid als investeerder in en NS als gebruiker van de infrastructuur transparanter maakte. Daarnaast zou het een efficiëntieverbetering kunnen realiseren door het faciliteren van toetreding op het spoor.

De inhoudelijke bemoeienis van de Wet Personenvervoer 2000 met de dienstverlening blijft dus beperkt tot prijsbemoeienis. Daarnaast zijn nog twee voorbeelden te noemen die direct wijzen op borging van Type I en II waarden door het rijk. Allereerst het prestatiecontract tussen het rijk en de NS en daarnaast de Wet Gelijke Behandeling Gehandicapten.

De teruggang in de inhoudelijke betrokkenheid van het rijk met de uitvoering van openbaarvervoersdiensten is vanuit historisch perspectief verklaarbaar. In het verleden is het sturen van het aanbod moeizaam geweest. Dat laat echter onverlet dat lokaal weldegelijk successen zijn behaald. Het geïntegreerde openbaar vervoer in Noord-Nederland en de Achterhoek ontstond onder druk van de Rijksoverheid. Bussen en treinen werken daar zeer intensief samen in NoordNed en Synthus. Kwaliteit was duidelijk een publieke waarde die bij het rijk op de agenda stond, samen met een verbetering van de kostendekkingsgraad toen zij aan de wieg van beide initiatieven een rol speelde. Verder bestonden voor de Wet Personenvervoer 2000 regels over de wijze waarop vervoerders de bediening van een bepaalde regio konden laten vervallen. De rijksoverheid stelde regels hoe klein de vraag moest zijn geworden voordat de vervoerder mocht stoppen het rijden van lijn. Basisvoorziening was dus ook duidelijk een publieke waarde die centraal stond. Een derde voorbeeld van de borging door het rijk van inhoudelijke publieke waarden was het ABC-locatiebeleid. De koppeling van openbaar vervoer en ruimtelijke ontwikkeling op het gebied van werken werd daarin geborgd. Het Vinex-beleid deed dat nog eens voor grootschalige woningbouwlocaties.

Beleid wat juist gericht was op het verbeteren van de reikwijdte van werklocaties is ook door het rijk steeds lossier gelaten en uiteindelijk gedecentraliseerd. In de jaren 90 ontwikkelde rijkswaterstaat initiatieven op het gebied van vervoersmanagement. Onderdeel daarvan was het ontwikkelen van openbaar vervoer, specifiek voor bedrijventerreinen. Werkgevers, werknemers en vervoercoördinatiecentra zochten gezamenlijk naar vormen waarin openbaar vervoer. In 2000 werd vervoersmanagement gedecentraliseerd en verwaterde in meer algemeen gemeentelijk beleid van citymarketing en bedrijventerreinenbeheer.

Het mag duidelijk zijn dat op rijksniveau deze publieke waarden van het Type I en II niet meer hoog op de agenda staan. Opvallend is wel dat de Tweede Kamer discussies over verschillende van deze waarden nog regelmatig oplaaien, zoals bij het onderzoek van de Tweede Kamer naar het falen van Lightrail op Vinex-locaties of de prijs van het treinkaartje. Kennelijk meent het parlement dat burgers op deze aspecten wel degelijk nog wat mag verwachten van het rijk. Het rijk heeft met de decentralisatie de

taak voor borging van de Type I en II waarden echter neergelegd bij de vervoersautoriteiten op regionaal niveau.

Wat betekent de nieuwe wet voor de borging van Type III waarden op rijksniveau? In Europees verband bestaat een normering van uitstoot van motoren. In Nederland is die niet aangescherpt voor openbaar vervoer en ook de rijksstimulansen voor bussen op gas lijken te zijn vervlogen, met zeer beperkte middelen op de begroting van 2002. Op veiligheid laat het rijk zich wel aanspreken. Dat is vanuit twee ontwikkelingen voor de hand liggend. Allereerst heeft een aantal grootschalige incidenten in Nederland (Volendam, Enschede) geleid tot heftig publiek debat over veiligheid en ook over de rol van het rijk bij het borgen van die veiligheid. Daarnaast heeft het rijk de verantwoordelijkheid over de spoorweginfrastructuur naar zich toegetrokken in Prorail. Die actieve rol bij het realiseren van openbaar vervoer op het spoor maakt het rijk tot directe medeverantwoordelijke voor de veiligheid op het spoor. Recente ongelukken op het spoor onderstrepen nog eens hoe het rijk wordt aangesproken, zelfs als al snel blijkt dat de NS machinist door een rood sein reed. Dat de burger het rijk op spoorwegveiligheid aanspreekt is niet zozeer iets van de laatste tijd. Na de sporramp in Harmelen in 1962 financierde het rijk de versnelde introductie automatische treinbeveiliging.

Het mag duidelijk zijn dat de Wet Personenvervoer 2000 een sterke nadruk had waar het ging om het borgen van Type IV waarden. Het Memorie van Toelichting spreekt dan ook als het verhogen van de kostendekkingsgraad als een van de belangrijkste doelstellingen. Die verbetering van de efficiëntie van het inzetten van overheidsmiddelen probeert de wet vorm te geven via decentralisatie en aanbestedingen. Zo wordt een aantal publieke waarden zonder meer geborgd. De borging van andere waarden ligt in de handen van vervoersautoriteiten. Hoe die deze borging vorm hebben gegeven is het onderwerp van de volgende paragraaf.

5.3 De reactie in de institutionele context

Verschillende vervoersautoriteiten in Nederland werken binnen de geschetste context aan het borgen van publieke waarden. We willen hier de Type I en II waarden achtereenvolgens aflopen.

Er zijn in Nederland een aantal duidelijke ontwikkelingen ter borging van specifieke publieke waarden. In heel het land is een transitie gaande voor het bieden van *beschikbaarheid*. De zogenaamde basismobiliteit krijgt steeds minder vorm binnen het lijngebonden openbaar vervoer. Vraagafhankelijk vervoer heeft die rol voor het overgrote deel overgenomen. In het verleden kreeg veel vraagafhankelijk vervoer vorm voor specifieke doelgroepen, naast het lijngebonden openbaar vervoer voor de overige reizigers. Veel lokale overheden hebben de laatste jaren het vraagafhankelijk opengesteld en deel gemaakt van het openbaar vervoer. Basismobiliteit wordt daarmee niet allen geborgd voor specifieke kwetsbare groepen met vraagafhankelijk vervoer, maar voor het algemene publiek. Een extra prikkel daarbij was de subsidie die het rijk op openbaar vervoer geeft, waardoor extra middelen konden worden verworven voor het uitvoeren van de vraagafhankelijke diensten.

De aanbestedingen lijken de borging van basismobiliteit verder te versterken, ook in het lijngebonden segment. Veel vervoersautoriteiten denken veel explicieter na welk minimumniveau van vervoer ze zouden willen bieden aan lijngebonden vervoer, ook aan de randen van de regio en de dag. Een basisniveau van lijndiensten komt in veel programma's van eisen terug. In de aanbesteding wordt ook vraagafhankelijk vervoer steeds meer onderdeel van het openbaar vervoer, bijvoorbeeld in de aanbesteding van stadsvervoer in Amersfoort.

In de borging van *bereikbaarheid* is een nadruk te zien op het ontwikkelen van infrastructuur centraal in een aan de randen van het stedelijk gebied. Deze waarde speelt sterker in de grotere steden, waar congestie de bereikbaarheid van het centrum bedreigt. De nadruk lijkt te liggen op het realiseren van infrastructuur op knooppunten centraal in de stad en aan de randen van het stedelijke netwerk. Hier speelt het rijk als financier van infrastructuur toch weer een actieve rol. De investeringen in de Rotterdamse Erasmus-lijn, de Amsterdamse Noord-Zuidlijn, en de Haagse tramtunnel komen voor een groot deel op het conto van het rijk dat daaraan ook een afweging koppelt welke projecten zij prioriteiten geeft. Het rijk maakt dus weldegelijk een keuze voor het borgen van de bereikbaarheid van stedelijke centra, maar die keuze ligt verscholen in de systematiek van het meerjaren programma infrastructuur. Het zelfde geldt voor de versterking van stedelijke railsystemen zoals Randstadrail, Randstadspoor en Regiorail en uitbreidingen van metropolitane rail in de regio's Rotterdam, Den Haag en Amsterdam.

De borging van *toegankelijkheid* krijgt vorm in de aanbestedingen. Het is opvallend hoeveel overheden expliciet opnemen dat zij lage-vloermaterieel wensen. Leeuwarden, Groningen, Amersfoort, Apeldoorn, en vele andere vervoersautoriteiten formuleren de wens dat het openbaar vervoer substantieel gebruik gaat maken van lage-vloerbussen. Dit komt naast de eerder genoemde wettelijke borging van toegankelijkheid.

Betaalbaarheid van openbaar vervoer wordt zoals gezegd, gedeeltelijk geborgd in de Wet Personenvervoer 2000 door het nationale tariefsysteem verplicht te stellen. Vervoerders kunnen naast de strippenkaart en sterabonnementsen ook eigen tarieven invoeren, maar de reiziger kan altijd gebruik maken van het basistarief. Verschillende vervoersautoriteiten zoeken naar aanvullingen. Belangrijke voorbeelden zijn te vinden in het gereduceerde tarief in Apeldoorn en het gratis openbaar vervoer tussen Leiden en Den Haag en het dalurenabonnement in Den Haag. Het lijkt erop dat de belangrijkste argumentatie van de vervoersautoriteiten niet ligt in het verlagen van de financiële drempel voor kwetsbare groepen, maar meer op andere aspecten zoals het verminderen van de congestie, de efficiënte bedrijfsvoering of als marketing instrument.

In de aanbestedingen geven vervoersautoriteiten ook veel aandacht aan het *beschermen* van de consument. Klachtenafhandeling blijkt duidelijk een agendapunt voor het opstellen van het programma van eisen. Er is op dit moment geen beeld in hoeverre die aandacht in het programma van eisen leidt tot voldoende borging van de bescherming van de consument.

De Type II publieke waarden worden deels gedekt door maatregelen die ook Type I waarde bereikbaarheid borgen. De voorbeelden die voor het borgen van bereikbaarheid worden gegeven versterken niet alleen de mogelijkheid voor burgers om geconcentreerde locaties van werk, winkelen of recreëren te bereiken, maar versterken tevens de reikwijdte van die locaties. De werklocaties kunnen hun personeel van grotere afstanden werven, winkelcentra zijn van verder aan te reizen, zijn gegeven versterken ook de mogelijkheden voor werknemers om over grotere afstanden relatief snel op werklocaties in de stedelijke gebieden te komen. Het denken lijkt wel een nuanceverschuiving te kennen. Openbaar vervoer wordt niet zozeer meer gezien als modaliteit voor het zekerstellen van de bereikbaarheid, maar als middel voor het zekerstellen van de bereikbaarheid *per auto*. Beleidsmakers achten (vracht)autoverkeer als onmisbaar voor geconcentreerde economische activiteit, openbaar vervoer stelt die bereikbaarheid zeker door een groot deel van het personenverkeer van de weg te houden.

Zoals gezegd was een decennium lang sprake van rijksbeleid dat zich juist op de werknemers richtte: vervoersmanagement. Die initiatieven zijn gedecentraliseerd. Het is lastig te achterhalen wat op dit moment nog staat van het vervoersmanagement als borging van de economische bereikbaarheid van werklocaties. Een recent voorbeeld laat zien dat regionale en lokale overheden actief worden aangesproken voor het borgen van deze waarden. De RET kreeg een taakstelling tot het behalen van een substantiële bezuiniging en koos er voor om diensten in de randen van de dag uit de dienstregeling te nemen en lijnen te verkorten. De gemeente Rotterdam nam hier geen genoegen mee en bewerkstelligde dat de vernaauwde venstertijden in ieder geval werden uitgesteld tot augustus 2004.

In meer bred zin lijkt de aanbesteding de combinatie van ruimtelijk-economische ontwikkeling en openbaar-vervoerontwikkeling te bemoeilijken. De Nederlandse aanbestedingswetgeving laat weinig ruimte voor onderhandeling tussen vervoerder en overheid tot het combineren van hun beider expertises. Vervoersautoriteiten hebben moeite de speelruimte die er is uit te nutten. Het lijkt er op alsof juist in de aanbestedingen die nu lopen creatievere vormen worden gezocht om toch de combinatie van ruimtelijke planning en openbaar-vervoerplanning een plaats te geven.

Waar het rijk een belangrijke rol speelt in het borgen van Type III waarden, zien we dat de rol van decentrale overheden juist minder is. Slechts in een enkel programma van eisen worden aanvullende eisen gesteld aan de milieuvriendelijkheid van materieel, boven op de Europese normen. Hoogstens is sprake van een versnelling van het effect van de Europese normering, bijvoorbeeld door nieuwe bussen te eisen die aan hogere normen moeten voldoen. Daarbij speelt een rol dat lokale en regionale overheden beperkte middelen hebben in het beïnvloeden van de milieuprestaties van openbaar-vervoermaterieel. Voor een overschakeling van de gehele vloot op milieuvriendelijke motoren is de markt nog niet voldoende ontwikkeld en zijn de kosten nog te groot. Een aantal gemeenten, die juist niet

aanbesteden, kiezen experimenteel voor milieuvriendelijker motoren. De gemeenten Utrecht en Amsterdam kozen voor een aantal LPG-bussen voor hun vervoerders. De effecten van deze experimenten zijn echter te gering om te kunnen spreken van een borging van de milieuvriendelijkheid van het openbaar vervoer. Zeker in vergelijking met de Europese normen zijn de effecten beperkt. Tevens is onduidelijk wat het effect zal zijn van de komende aanbestedingen in de grote steden.

Zoals gezegd, de Wet Personenvervoer 2000 is sterk gericht op het borgen van Type IV waarden. Zo wordt door de concurrentie bij aanbestedingen een efficiëntieprikkel aan de vervoerders gegeven wat efficiënte besteding van overheidsmiddelen gereserveerd voor openbaar vervoer borgt. Daarnaast schept de aanbestedingsprocedure de verplichting voor de vervoerautoriteit om een programma van eisen te formuleren. De overheid moet daarin precies aangeven welke beleidswensen zij heeft ten aanzien van openbaar vervoer precies en zal ook een verwacht prijsniveau hanteren. Democratische legitimering is dus ook geborgd. Ten slotte stellen Europese aanbestedingsregels strikte eisen aan de transparantie van de afweging. Deze is dus ook geborgd.

Hoewel de borging van deze waarden door de aanbestedingen niet ter discussie staat, blijkt dat zij op ook negatieve bijeffecten kunnen hebben. Zo verplichten de transparantieregels de vervoersautoriteiten tot een vooraf strikt gedefinieerd afwegingsmodel te komen: de vervoersautoriteit moet gedetailleerd weergeven hoe de afweging tussen de verschillende offertes gemaakt gaat worden. Vervoerders kunnen dat strategisch gebruiken: hun offertes zijn niet de geest van het afwegingsmodel maar naar de letter van het afwegingsmodel. Op dit punt was enige tijd discussie rondom de aanbesteding van stadsvervoer in Amersfoort. De vervoersautoriteit wilde graag veel vervoer om de basisdienstverlening op peil te houden. Haar afwegingsmodel gaf dan ook veel waarde aan zogenaamde dienstregelingsuren (DRU's): het aantal uren dat dienstverlening wordt geboden. Natuurlijk speelde de prijs ook een belangrijke rol. Een vervoerder bood in zijn offerte een deel van het vervoer in de late en nachtelijke uren vraagafhankelijk aan. Veel van dat vervoer zou dus nooit werkelijk gereden worden, simpelweg omdat niemand belde voor een busje. De vervoerder zag het als zekerstellen van een basisaanbod in de randen van de dag tegen een lage prijs. Concurrenten zagen het als een slimme manier om de concessie in de wacht te slepen met veel DRU's die nooit zouden worden gereden en een lage prijs.

Sommige vervoersautoriteiten verwachten dat vervoerders op bovenstaande wijze strategisch gebruik zullen maken van een helder afwegingsmodel. Daarom kiezen zij, zoals de Provincie Noord-Brabant, voor het zelf definiëren van het aanbod, om dat op prijs aan te kunnen besteden. De vervoerder heeft dan minder mogelijkheden om strategisch zijn offerte te schrijven, die bevat voornamelijk een prijs. Maar de vervoersautoriteit verliest daarmee ook de intelligentie en expertise van de vervoerder bij de formulering van het dienstenpakket. Hoewel de invulling van de aanbestedingsprocedure in de Wet Personenvervoer 2000 juist ruimte laat om de vervoerder het aanbod te laten definiëren, menen sommige vervoersautoriteiten dat de risico's daarvan te groot zijn. Zij borgen Type I, II en III door zelf het dienstenpakket in te vullen. Juist die waarden worden geborgd in het aanbod zelf; met diensten in de randen van de dag, lage-vloerbussen en schone motoren.

In de Nederlandse context stuiten vervoersautoriteiten bij aanbesteding op een spanning in het borgen van publieke waarden. De effectiviteit en efficiency door slimme exploitatie lijken gebaad bij een belangrijke rol voor de vervoerder bij de ontwikkeling. De vervoerder kent de markt en heeft een variëteit aan oplossingen waarmee zij Type I waarden kunnen vormgeven. Dat vraagt om grote invloed voor de vervoerder bij het formuleren van het aanbod. Anderzijds zijn er redenen om juist de ontwikkeling sterk door de vervoerautoriteit te laten doen en te kiezen tussen offertes op prijs. Dit ontnemt de vervoerder ruimte voor strategisch gedrag. Daarbij kan vervoerautoriteit zelf vorm geven aan de vorm van borging van belangrijke publieke waarden in het aanbod, bijvoorbeeld door te kiezen voor lage vloeren alle bussen als borging voor toegankelijkheid of een vaste laag tarief als borging van de betaalbaarheid. Zo kan de autoriteit de borging vorm geven naar de geest van de publieke waarde in plaats van naar de letter. Gebruik maken van de intelligentie van de vervoerder om de gewenste waarde te borgen, of juist zelf de vertaalslag maken van gewenste waarden naar aanbod blijkt een lastig dilemma.

Co-ontwikkeling zou dat dilemma kunnen doorbreken. De verwevenheid tussen vervoerontwikkeling en ruimtelijke ontwikkeling, tussen infrastructuurrealisatie en dienstenrealisatie wijst

in die richting. De kracht van de vervoerder ligt in de ontwikkeling van vervoerdiensten, de kracht van de overheid in ruimtelijke en infrastructurele ontwikkeling. De type IV waarden als transparantie, democratische legitimering en efficiëntie zoals ze geborgd zijn in de wettelijke aanbestedingsprocedures bemoeilijken echter co-ontwikkeling.

Hoe de verschillende vervoersautoriteiten hun weg gaan vinden in deze spanningen is nog niet uitgekristalliseerd. De komende jaren moeten uitwijzen of vervoersautoriteiten en vervoerders in staat zijn om vormen van aanbesteding te vinden die in staat zijn de verschillende waarden gezamenlijk te borgen.

De eerste analyse van de borging van publieke waarden na de Wet Personenvervoer 2000 levert een positief beeld. Voor het borgen van individuele publieke waarden zijn in Nederland voldoende instrumenten aanwezig zijn, hetzij in nationale wetgeving hetzij in de wijze waarop lokale en regionale overheden er mee omgaan. De aanbesteding biedt uitgebreide mogelijkheden om specifieke waarden te borgen, simpel door ze op te nemen in het programma van eisen. Daarmee blijkt de Wet Personenvervoer 2000 ruimte te laten voor het borgen van Type I, II en III waarden, terwijl de focus van de wet juist ligt in het borgen van Type IV waarden, die in een eerder slecht geborgd bleken.

Dat wil niet zeggen dat het borgen van publieke waarden in Nederland vanzelfsprekend en probleemloos werkt. Juist in het proces van het formuleren van het programma van eisen blijkt dat die simpele koppeling tussen publieke waarde en instrument problematisch is. Publieke waarden blijken te conflicteren en een invulling van de aanbesteding die passend is voor de ene publieke waarde blijkt juist lastig voor de ander. Vervoersautoriteiten in Nederland worstelen het inrichten van hun aanbesteding op conflicterende publieke waarden.

Zoals gezegd, publieke waarden kunnen conflicteren. Lage-vloerbussen bieden een veel betere toegankelijkheid. Maar zij verhogen ook de kosten, wat zijn effect heeft op andere publieke waarden. Wordt meer subsidie gereserveerd om toch lage-vloerbussen in te zetten, dan heeft dat effect op de efficiëntie. Wordt in het aantal diensten gesneden dan vermindert het basisvoorzieningsniveau. De hoeveelheid middelen voor openbaar vervoer in de verschillende regio's is redelijk stabiel of afnemend. Dat betekent dat de kosten van elke borging op de ene publieke waarde ten koste kan gaan van de andere publieke waarde, waar geen middelen worden ingezet voor borging.

Een veelgebruikte oplossing voor dergelijke conflicterende randvoorwaarden is het zoeken naar door verschillende partijen gedeelde oplossingen die het conflicteren van publieke waarden omzeilen. Een voorbeeld kan zijn dat een vervoerder de vraag naar lage-vloermaterieel uit meerdere concessie krijgt een daardoor goedkoper grootschalig lage-vloermaterieel kan aankopen. Dat wordt versterkt doordat het rijk aangeeft in de (verre) toekomst lage-vloermaterieel verplicht te stellen. Juist de gemeenten in de regio kunnen dan kiezen subsidies voor gehandicaptenvervoer gedeeltelijk te gebruiken worden om de beperkte meerkosten van lage-vloermaterieel te financieren. Gemeenten, regio, vervoerder en rijk samen formuleren een oplossing die lage-vloermaterieel mogelijk maken zonder dat dit ten koste gaat van de middelen ter borging van andere publieke waarden. Dergelijke oplossingen vereisen een intensieve samenwerking voor het vinden van de ruimte bij de verschillende partijen en het uitwerken van de oplossing. De aanbestedingsprocedure in de Wet Personenvervoer 2000 laat dergelijke intensieve onderhandelingen in het proces van gunning niet toe. Om de concurrentie transparant te houden verklaart de wet een Europese richtlijn van toepassing die de onderhandelingsmogelijkheden sterk beperkt.

Die veelgebruikte oplossing wordt dus bemoeilijkt door de Wet Personenvervoer 2000, welke de autoriteit opzadelt met het dilemma: de spanning tussen samenwerken met de vervoerder of juist afstand houden tot de vervoerder. Samenwerken biedt de mogelijkheid tot combineren van de mogelijkheden van overheid en vervoerder en daarmee intelligente oplossingen te realiseren voor het borgen van Type I, II en III waarden. Maar juist voor de borging van Type IV waarden lijkt die samenwerking minder wenselijk. De Wet Personenvervoer 2000 borgt Type IV waarden strikt door het van toepassing verklaren van de Europese richtlijn diensten. De samenwerking wordt daardoor bemoeilijkt en daarmee de intelligente realisatie van Type I, II en II waarden.

6. Vergelijkende casus: Engeland en België

6.1 Engeland: vrije markt

In Engeland is het openbaar vervoer door middel van bussen is, buiten Londen, geheel vrij. Zoals ook in Nederland moeten vervoerders een vergunning aanvragen voor het rijden van "public service vehicles". Daarna hoeven ze alleen 42 dagen van te voren te melden aan de autoriteit welke diensten ze gaan rijden. Dit geldt niet voor de regio Londen, waar een aanbestedingsregime van kracht is, met een belangrijke rol van de vervoersautoriteit in het bepalen van het aanbod. We zullen hier echter verder de situatie buiten de regio Londen bespreken.

Voor het busvervoer in het Verenigd Koninkrijk betekende de Transport Act van 1985 een gigantische omwenteling ten aanzien van de bestaande situatie. Tot op dat moment kenden veel counties en steden een eigen busbedrijf. Al deze bedrijven werden verkocht, waarbij een groot aantal ook nog eens opgesplitst werden om te zorgen voor voldoende concurrentie. Voor 1985 bepaalden de vervoerder samen met de vervoersautoriteit, de Public Transport Executive of PTE, het openbaar vervoer voor de regio. De PTE kreeg van rijkswegen de taak zorg te dragen voor een geïntegreerd en goed systeem van openbaar-vervoerdiensten. Na 1985 werd de rol van de PTE sterk terug gedrongen, waarvoor de wet expliciete verboden bevatte over het handelen van de PTE's. Ze bleven op een aantal aspecten een belangrijke rol spelen. Ze kregen de mogelijkheid om vervoersdiensten aan te besteden daar waar de markt gaten liet vallen, zogenaamde "sociaal noodzakelijke diensten". Daarbij speelden zij een belangrijke rol bij het bundelen van reisinformatie. Ook regelden zij de administratie van zogenaamde "concessionary travel schemes" (CTS). Daarin kregen verschillende kwetsbare groepen de mogelijkheid om tegen een gereduceerd tarief te reizen.

Ook op het spoor werd gekozen voor concurrentie, zij in een andere vorm. British Rail werd opgesplitst en verkocht. Het technisch en economisch beheer infrastructuur van de infrastructuur werd ondergebracht bij Railtrack, een private aan de beurs genoteerde onderneming. De voertuigen werden ondergebracht bij een aantal leasemaatschappijen, de zogenaamde ROSCO's. Vervolgens werden verschillende "lots" aanbesteed. Railtrack deelde de capaciteit op in zogenaamde treinpaden en besteedde pakketten aan. Vervoerders konden daarop bieden.

6.2 De invloed op publieke waarden

Evenals in Nederland was de nieuwe wetgeving sterk gericht op het beter borgen van Type IV waarden en dan in het bijzonder de efficiëntie van de sector en daarmee van de besteding van overheidsmiddelen. Het resultaat in de bussector was onmiddellijk succes. De bijdrage van de overheden aan de sector namen dramatisch af, van ruim 1,7 miljard pond per jaar in 1984 naar minder dan 1 miljard pond per jaar in 1994. De belangrijkste vormen van subsidie bleven na de deregulering overeind. Nog steeds werden busmaatschappijen gevrijwaard van de heffingen of brandstof, de zogenaamde fuel duty rebate (FDR). Daarnaast konden de vervoerders via aanbestedingen middelen ontvangen van de PTE's. Ten slotte ontvingen ze ook subsidies voor het vervoeren van gehandicapten onder de zogenaamde concessionary travel schemes (CTS).

Hoewel de bijdrage van de overheid dramatisch slonk, zakte het aanbod van vervoer over de gehele linie niet in. Het aantal buskilometers steeg juist van 2125 in 1984 naar 2585 in 1994. De vraag bleef in die periode schommelen rond de 4,3 miljard reizen per jaar. Het aantal reizigerskilometers per bus daalde beperkt van 46 miljard in 1982 naar 48 miljard in 1984 naar 42 miljard in 1992. Ook de verwachte concentratie van vervoerders op drukke verbindingen bleef beperkt.

De *beschikbaarheid* bleef in de vrije markt geborgd. Niet alleen zakte het aanbod niet in, maar de vervoersautoriteit hield ook het aanbestedingsinstrument. Daar waar de vervoersautoriteit een tekort aan aanbod vermeende, hetzij op de stillere uren hetzij in stillere gebieden, kon zij vervoer aanbesteden. In 1999 was 16% van de busdiensten gesubsidieerd en gerealiseerd via aanbesteding. Direct na 1985 werd zelf enige jaren extra middelen vrijgemaakt voor het in stand houden van diensten in rurale regio's. Wel blijkt uit een recent onderzoek dat de vervoersautoriteiten menen dat de marges van dag en regio nog te

weinig voorzien worden van openbaar vervoer diensten, omdat vervoerders deze marginale diensten laten liggen en vervoersautoriteiten te weinig middelen hebben om ze allemaal aan te besteden.

Wat wel sterk te lijden had was de *toegankelijkheid*. Veel busbedrijven die zich voor de liberalisering op de touringmarkt hadden geconcentreerd traden toe tot het openbaar vervoer. Dat betekende ook dat zij busdiensten gingen uitvoeren met touringcars. De moeizame instap was vooral voor ouderen problematisch. De *betaalbaarheid* was ook geborgd via het CTS, in ieder geval voor in de wet omschreven kwetsbare groepen. De prijzen stegen in de genoemde tien jaar met 17 procent bleven dicht bij de inflatie. Over de *bescherming* van de consument bestonden wel klachten. Vervoerders veranderden regelmatig hun diensten, waardoor de reizigers onzeker waren over wat zij konden verwachten. Voor de transactie tussen vervoerder en reiziger was de borging gelijk aan andere economische transacties. De borging van Type I waarde bleek achteraf in de Transport Act 1985 weinig problematisch.

Dat geldt in veel mindere mate voor Type II publieke waarden. De combinatie van infrastructuurontwikkeling en de ontwikkeling van vervoersdiensten bleek moeizaam. Vervoerders waren gebaad bij bijvoorbeeld busbanen, de PTE's wilden die alleen aanleggen als ze zekerheid kregen over het gebruik van die busbanen. Maar de vervoerders bleken gehecht aan hun vrijheid in het laten vallen van routes. Deze padstelling bleek moeilijk te doorbreken. Het zelfde gold voor de koppeling tussen ruimtelijke ontwikkelingen en vervoersdiensten. Hier hadden de PTE's wel het aanbestedingsinstrument. Als een nieuwe "estate" werd ontwikkeld konden zij het vervoer er naar toe in een vroeg stadium aanbesteden. Echter die aanbestedingen waren aan strikte regels gebonden, regels die effectieve aanbesteding bemoeilijkten.

Voor wat betreft Type III waarden lijkt de Transport Act 1985 slechts beperkt borgingsinstrumenten te hebben gekend, in het bijzonder op het terrein van milieuvriendelijkheid. Er zijn voorbeelden bekend zoals het winkelcentrum van Newcastle dat werd overspoeld met bussen. Busvervoerders zagen het als dienstverlening aan de klant om ze tot in het centrum te brengen, terwijl ze voor de deregulering hun reizigers vaak afzetten bij metrostations. De uitstoot van de voertuigen in het centrum werd problematisch gevonden.

De Engelse situatie, oud en nieuw, geeft nog een voorbeeld van conflicterende publieke waarden. Enerzijds werd de uitvoering van diensten gesubsidieerd met de FDR. De vervoerders konden heffingen op de brandstof terug krijgen, bespaarden kosten en waren dus in staat om meer diensten te rijden en het basisniveau van diensten op peil te houden. De basismobiliteit was hier bij gebaad. Echter, het gaf minder prikkels aan de vervoerders om te kiezen voor milieuvriendelijke en zuinige motoren.

Voor wat betreft de *veiligheid* is het interessant om de overstap te maken naar de railsector. Twee grote treinongelukken, na de herschikking van het organisatiemodel, leidden bij het publiek tot grote bezorgdheid over de mogelijkheid om veiligheid te borgen. Het organisatiemodel met infrastructuurbeheer en dienstuitvoering in handen van verschillende private ondernemingen werd door de burgers ongeschikt om die veiligheid te borgen. Dat leidde tot hernieuwde overheidbemoeienis met de veiligheid op het spoor. De kosten hiervan kwamen voor rekening van de private partijen. Deze extra kosten leidden uiteindelijk tot verminderde middelen voor lange termijn investeringen en mede tot het failliet van infrastructuurbeheerder Railtrack.

Wat was ten slotte de invloed van de Transport Act 1985 op de Type IV waarden? Wel, de *efficiëntie* steeg zonder meer doordat de vrije markt de bestede overheidsmiddelen sterk wist te verminderen zonder dat het aanbod daar zwaar onder leed. Door de aanbestedingen waren ook de *transparantie* en de *democratische* legitimering geborgd. Voor wat betreft de betrouwbaarheid valt weinig te zeggen.

Het is inmiddels de concensus in het Verenigd Koninkrijk dat een dramatische omslag van het aanbod die verwacht werd niet heeft plaats gevonden, noch ten kwade noch ten goede. Wel ontdekte men dat de Transport Act 1985 bepaalde zwaktes kende. Die kwamen in grote lijnen overeen met de analyse zoals die hierboven is gegeven. Vooral de borging van Type II en Type III waarden bleef achter. Voor een betere borging van Type II waarden zou de samenwerking tussen vervoerder en vervoersautoriteit moeten worden versterkt. In 2000 kwam de nieuwe regering met de Transport Act 2000. Deze bracht borgingsinstrumenten juist voor een verbeterde samenwerking tussen

vervoersautoriteit en vervoerder: het Quality Bus Partnerships en Quality Contracts. Quality Bus Partnerships bieden de vervoerder en vervoersautoriteiten de wettelijke mogelijkheid om afspraken te maken en vast te leggen, bijvoorbeeld over de aanleg en het gebruik van infrastructuur en het inzetten van lage-vloermaterieel. De nieuwe wet vraagt ook van de vervoersautoriteiten om een transportplan te formuleren. Op basis van dat transportplan kunnen zij concessies formuleren en die toewijzen aan specifieke vervoerders onder Quality Contracts. Daarbij moet de vervoersautoriteit het rijk overtuigen dat er geen andere mogelijkheid is het gekozen beleid voor wat betreft de bussen te implementeren.

6.3 De reactie in de institutionele context

Hoewel de wettelijke ruimte voor vervoersautoriteiten beperkt werd, weerhield dat verschillende autoriteiten niet van het nemen van maatregelen ten gunste van waarden die binnen de Transport Act te weinig geborgd waren. Veel vervoersautoriteiten zochten mogelijkheden om sturend op te treden die neutraal stonden ten opzichte van de wet. Een aantal voorbeelden kan dit verhelderen.

Zoals eerder al gesteld stond de toegankelijkheid van het busvervoer onder druk door de toetreding van touringcarbedrijven op de openbaar-vervoermarkt. Maar ook de traditionele openbaar-vervoerbedrijven investeerden niet veel in bijvoorbeeld lage-vloermaterieel. De PTE van Tyne and Wear zocht naar een middel om dat te versterken. Zij stelde een programma op waarbij de PTE de hogere leaseprijs van lage-vloermaterieel voor een jaar zou vergoeden. Het programma was open voor de verschillende vervoerders om de gelijke behandeling van vervoerders zeker te stellen. Slechts een enkele vervoerder, GoAhead Northern, reageerde en begon op geselecteerde routes te rijden met de geleaste lage-vloerbussen. De PTE was erg tevreden over het resultaat, want het bleek dat vooral oudere reizigers regelmatig bussen van andere maatschappijen lieten lopen om te wachten op de lage vloer van GoAhead Northern. De PTE zag dat als gevolg van die kleine investering van haar kant GoAhead en andere vervoerders werk gingen maken van lage-vloermaterieel. De PTE had een borgingsinstrument gevonden om die Type I waarde te borgen die juist in de wet weinig ruimte had gekregen.

Een tweede voorbeeld; de Council van Newcastle kreeg te maken met grote aantallen bussen in het centrum. De uitstoot van de bussen en drukke circulatie binnen het drukke winkelgebied zag de Council als ongewenst. Het winkelend publiek waardeerde het feit dat de bussen ze rechtstreeks naar het centrum brachten, maar minder tevredenheid was er over de stank, het lawaai, de drukte en de onveiligheid. Een aantal publieke waarden stond dus sterk onder druk. De Council had de wettelijke mogelijkheid om het wegverkeer te reguleren en beheerde daarnaast het busstation. Ze gebruikte beide middelen om de vervoerders aan te zetten tot het reguleren van het verkeer in het centrum. Zo kozen vervoerders voor bepaalde lijnen andere routes, zodat de door de Council gestelde normwaarde van een aantal voertuigen per uur niet meer werd overschreden. Ook hier wist de Council Type III waarden te borgen waarvoor in de Transport Act 1985 geen middelen waren opgenomen.

Een belangrijke waarde die niet in de Transport Act geborgd is, is de milieuvriendelijkheid van de voertuigen op de lange termijn. Zoals in Nederland is er wel degelijk sprake van borging, zij het niet op nationaal niveau en niet op regionaal niveau. Europese regelgeving stelt generieke eisen aan de uitstoot van motoren, de zogenaamde Euro 4 en Euro 5 normen. Ook hier is dus sprake van een borging, buiten de Transport Act om.

Het is echter opvallend dat de Transport Act 1985 in de borging van de concurrentie, toch het belangrijkste element gedeeltelijk faalde. De wet ging uit van een groot aantal aanbieders zou concurreren om het vervoer. Al snel trad consolidatie van de markt op. Allereerst kochten grote vervoerder als Arriva, Stagecoach en FirstBus kleinere vervoerders op. Daarnaast werden ook kleine vervoerders simpelweg uit de markt geconcurrerd door duplicering van hun dienstregeling en gratis vervoer. Vervoerders die hun niche hadden gevonden raakten die soms snel weer kwijt aan grotere vervoerders. Ook bleek dat vervoerders zich toch weer concentreerden op specifieke gebieden en andere gebieden aan andere grote spelers overlieten, wat collusie suggereerde. Het beeld van concurrentie waarop de Transport Act 1985 gebouwd was, bleek in de realiteit anders uit te pakken. Toch is de efficiëntiewinst van de originele deregulering blijven staan.

6.4 België: aanbesteed vervoer

In 2001 nam het Vlaams Gewest het Decreet aan op de Basismobiliteit en Netmanagement. Artikel 4 van dat decreet maakt helder waar het om te doen is:

De basismobiliteit heeft tot doel binnen de woonzones van grootstedelijke, stedelijke, randstedelijke, kleinstedelijke en buitengebieden een minimumaanbod van geregeld vervoer aan de gebruiker te bieden. Het minimumaanbod houdt bedieningsfrequenties en afstanden tot haltes van geregeld vervoer in.

In het Vlaams gewest speelt de vervoerder VVM De Lijn een belangrijke rol bij de uitvoering van de basismobiliteit. De Lijn is een autonoom overheidsbedrijf en voert zelf een groot deel van het vervoer uit en besteed daarnaast concessies aan meestal voor de periode van vijf jaar aan kleinere vervoerder in België. In het jaar 2002 werden 67 miljoen buskilometers van de in totaal 149 miljoen uitgevoerd door derden. De Lijn werd in 1991 opgericht na een opsplitsing van de NMVB (Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen) in TEC voor het vervoer in Wallonië en De Lijn voor het vervoer in Vlaanderen en een fusie met MIVA (Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Antwerpen), de MIVG (Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Gent).

In 2002 bedroeg de bijdrage van het Vlaams Gewest aan de uitvoering van diensten door De Lijn 437 miljoen Euro, waarvan 355 miljoen als basisdotatie, de rest uit mobiliteitsconvenanten, leerlingenvervoer en andere bijdragen. Er wordt gebruik gemaakt van het zogenaamde derdebetalersysteem: gemeenten kunnen De Lijn aanvullende diensten vragen in zogenaamde mobiliteitsconvenanten, waarvoor De Lijn een bijdrage van de betreffende gemeente vraagt.

Het decreet werd uitgewerkt in twee Besluiten, een over de basismobiliteit en een over het netmanagement. Het besluit over de basismobiliteit stelt normen maximale afstand naar een halte, minimum frequenties, bedieningsventers, klachtenhandeling, informatieverstrekking en halte inrichting. In 2006 moet voor heel Vlaanderen de basismobiliteit gerealiseerd zijn. Het besluit over het netmanagement geeft een basishaltestructuur, de structuur van verbindingen, bedieningssnelheden. Daarbij geeft het aan welke bestemmingen bediend moeten worden en welke aansluitingen geboden dienen te worden. Het geeft bovenop de basismobiliteit aan hoe de inzet van openbaar vervoer vorm moet krijgen.

Ten slotte moeten nog het decreet en besluit over mobiliteitsconvenanten genoemd worden. Daarin wordt aan gemeenten de mogelijkheid geboden om afspraken te maken met De Lijn en het Vlaams Gewest over eventuele aanvullende diensten, boven op de basismobiliteit zoals die is gedefinieerd. Het besluit kent 19 modules, van verhoging van het aanbod van openbaar vervoer tot het ondersteunen van strategische planningsactiviteiten, van het herinrichten van schoolomgevingen tot het aanleggen van bus- of trambanen.

6.5 De invloed op publieke waarden

Als eerste valt een grote tegenstelling op met Nederland en Engeland. In Nederland en Engeland wordt in de nationale wetgeving het basisvoorzieningenniveau niet genoemd. In Engeland is het vaststellen van het basisvoorzieningenniveau in eerste instantie aan de vervoerder, met mogelijkheden voor de vervoersautoriteit om een en ander aan te vullen. In Nederland is het vaststellen van het basisvoorzieningenniveau in eerste instantie aan de vervoersautoriteit met de mogelijkheid dat over te dragen aan de vervoerder. In Vlaanderen is vastgelegd in de wet wat het basisvoorzieningenniveau is en de uitvoering daarvan is neergelegd bij een nationale vervoerder. *Beschikbaarheid* is dus in de wetgeving geborgd.

Ook bepaald de overheid de tarieven, op voorspraak van De Lijn. Daarmee is de *betaalbaarheid* geborgd. De Lijn geeft daaraan vorm door speciale tarieven te hanteren voor verschillende kwetsbare groepen, maar ook groepen voor wie vanuit het mobiliteitsbeleid een overstap gewenst is. Zo kan men bij inlevering van het (persoonsgebonden) nummerbord een gratis abonnement voor het openbaar krijgen. Toegankelijkheid is niet zozeer geborgd in de wet als wel een eigen initiatief van De Lijn. Ook neemt de wet de klant in *bescherming* wanneer het gaat om klachtenafhandeling.

In het organisatiemodel wordt eigenlijk gedetailleerd het stramien voor het aanbod geformuleerd op niveau van de genoemde besluiten. Daarmee bepaald de Vlaamse overheid het aanbod in

verstreckende mate en laat de uitwerking nog eens over aan een overheidsinstantie. Dat betekent dat Type I waarden geborgd zijn.

Voor de borging van Type II waarde blijken de mobiliteitsconvenanten de basis te zijn. De samenwerking tussen gemeenten, het gewest en de vervoerder wordt gefaciliteerd door de convenanten. Dit maakt een koppeling tussen ruimtelijke ontwikkeling en vervoersontwikkeling in een bepaalde gemeente eenvoudig. Ook de koppeling tussen infrastructuurontwikkeling en vervoersontwikkeling vindt zijn borging in de convenanten.

Type III waarden lijken minder geborgd te zijn. Van eisen ten aanzien van milieuvriendelijkheid van voertuigen lijkt nergens sprake, al zal ook hier de Euro 4 en Euro 5 normen weldegelijk invloed hebben op de uitstoot van de voertuigen. Achter het offensief voor beter openbaar vervoer wat in Vlaanderen gaande schuilt de gedachte dat openbaar vervoer dat goed gebruikt wordt simpelweg beter is voor het milieu. Zo wordt ook bij het gratis openbaar vervoer in Hasselt de nadruk gelegd op het aantal reizigers dat anders met de auto was gegaan.

Type IV waarden lijken ook minder geborgd. De wet definieert een basisniveau, en daar voor wordt een prijs betaald. Dat levert geen sterke koppeling tussen het werkelijk geleverde product en de daarvoor gereserveerde publieke middelen. Er zijn twee elementen in de wet die wel gericht zijn op Type IV waarden. De convenanten laten de gemeente betalen voor de extra geleverde diensten. Dat geeft voor de extra diensten zoals die in de convenanten worden opgenomen wel een directe koppeling tussen geleverde diensten en gereserveerde publieke middelen. De democratische legitimering is daarbij gerealiseerd, zeker omdat de gemeenten verplicht een mobiliteitsplan moeten opstellen dat de convenanten legitimeert. Echter, transparantie in mindere mate door de verweving van het basisaanbod zoals de Lijn dat neerzet en de aanvullende diensten.

Een tweede element borgt ook een Type IV waarde en wel de aanbesteding door de Lijn van een deel van de diensten. De concurrentie tussen de aanbieders verbetert de efficiëntie van de uitgave van publieke middelen. Ook hier echter lijkt transparantie achter te blijven, hoe de aanbestedingen plaats vinden de blijft enigszins verscholen. De omvang van het aanbestede pakket is wel geregeld: De Lijn krijgt van het Vlaams Gewest doelstellingen mee over het aandeel van het vervoer wat aanbesteed moet worden.

De belangrijkste Type IV waarde waarvan de borging achter lijkt te blijven lijkt transparantie. Het Vlaams Gewest lijkt zich daarvan bewust, aangezien er een uitgebreide verantwoordingstructuur is opgetuigd voor De Lijn, die ook weer in een besluit is vastgelegd.

6.6 De reactie in de institutionele context

Ruim één vijfde van de 308 Vlaamse gemeenten was eind 2003 in een derdebetalersysteem gestapt, een gedeeltelijke of volledige betaling door de gemeentebesturen van wat de reiziger betaalt op hun grondgebied of van de vervoerbewijzen van hun inwoners. In Hasselt, Ronse en Hoeilaart is het gehele openbaar vervoer gratis. In Kortenberg is het op donderdag en zaterdag gratis. In Linkebeek koos de gemeente voor gratis openbaar vervoer voor kinderen tot 12 jaar, in Gent tot 14 jaar. In Schelle mogen 60-plussers gratis meen en in Geel is de prijs teruggebracht tot 0,60 euro per rit neerleggen. Overal in Vlaanderen mogen 65-plussers gratis mee met de vervoersdiensten van De Lijn.

Gemeenten in het Vlaams Gewest hebben alle ruimte om in convenanten aanvullende wensen te formuleren ten aanzien van prijs en aanbod. Daarvoor worden zij wel verplicht een mobiliteitsplan op te stellen. Maar de essentie van borging is dat de overheid zorg draagt voor een basisniveau van prestaties, hetzij van zichzelf, hetzij in omgevingen van private partijen openbaar vervoer ontwikkelen. Borging juist van Type I, II en III waarden wordt een issue als de nationale wetgeving dat nalaat. Voor dat nalaten van die borging zijn redenen aan te geven, zoals het feit dat standaardisering niet per se de verschillende regio's het beste dient. In Vlaanderen wordt aan die lokale vrijheid minder belang wanneer het gaat om het borgen van basismobiliteit. Natuurlijk krijgen de gemeenten wel vrijheid aanvullende wensen te formuleren.

7. Analyse

De drie landenbeschrijvingen hierboven laten zien dat verschillende organisatievormen de mogelijkheid bieden de zelfde waarden te borgen, zelf op vergelijkbare niveaus. De verschillen liggen vooral in het centraal stellen van waarden die in de organisatievorm en de wet geborgd dienen te worden en de waarden die later door vervoerders of vervoerautoriteiten kunnen worden geborgd door middel van contracten.

Hieronder een aantal redelijk los staande observaties die uit het voorgaande naar voren komen.

7.1 *Het combinatorisch probleem*

De essentie van de problematiek ligt niet zozeer in de vraag of al die waarden wel te borgen zijn binnen de genoemde organisatievormen. Het antwoord daarop moet een simpel ja zijn. Alle drie behandelde casus tonen borgingsinstrumenten voor de vooraan deze notitie gepresenteerde reeks publieke waarden. Bij elke publieke waarde lijkt in elk van de modellen dus wel een borgingsinstrument te vinden.

Wat wel problematisch is dat sommige van die borgingsinstrumenten zo sterk zijn, dat ze de borging van andere publieke waarden bemoeilijken. De strikte regels voor een "level playing field" in Engeland maakten het moeilijk, niet onmogelijk, voor de vervoersautoriteiten om het instrument van de aanvullende diensten op een goede manier in te zetten. Borgingsinstrumenten bleken elkaar te bijten. Hetzelfde is ook van Nederland te stellen. De strakke borging van transparantie door de toepassing van de richtlijn diensten maakt het erg moeilijk voor de vervoersautoriteiten om samen te werken met de vervoerders bij het uiteindelijk definiëren van het aanbod. Het borgingsinstrument voor een Type IV waarde blijkt sterk afbreuk te doen aan de mogelijkheden om slimme oplossingen te vinden voor Type I, II en III waarden.

Publieke waarden hebben een combinatorisch probleem. Het is eenvoudig om een borgingsinstrument te verzinnen voor een enkele publieke waarde. Regels voor de toegankelijkheid van bussen, een doelgroepsubsidiering voor lagere tarieven, aanleg van grootschalige infrastructuur in het centrum van de stad, al deze interventies van de overheid versterken een specifieke publieke waarde. Daalt de snelheid, en dus de kwaliteit, van de busverbinding niet te veel als straks veel gehandicapten gebruik maken van de bus met instaplif? Leiden de hoge uitgaven voor doelgroepen tot een afkalving van het basisvoorzieningsniveau? Kan door de dure infrastructuur in het centrum van de stad nog een goed aanbod geboden worden in de avonden? Alle borgingsinstrumenten zijn aan elkaar gebonden door de begrotingen voor openbaar vervoer exploitatie en infrastructuur.

In Vlaanderen heeft men hier een weg uit gevonden. Meer openbaar vervoer wordt beter geacht voor de samenleving als geheel. Nuanceringen die daar in zijn aan te brengen worden wel erkend, maar van ondergeschikt belang geacht. En om de successen met openbaar vervoer te behalen moet geïnvesteerd worden. Alle publieke belangen moeten geborgd en versterkt. Dat het geld kost is van ondergeschikt belang en juist dat maakt het doorbreken van het dilemma mogelijk. Daarbij lijkt het dat het omgekeerde aan de hand is dan in Nederland en Engeland. In Nederland is een sterke nadruk op het borgen van Type IV waarden, waarna vervoersautoriteiten en vervoerders type I, II en III waarden mogen invullen. De strikte borging van Type IV waarden bemoeilijkt voor een deel de borging van Type I, II en II waarden. In België lijkt het andersom. De wetgeving borgt zeer strikt Type I en II waarden. Die focus in het organisatie-model lijkt ten koste te gaan van de borging van Type IV waarden, vooral de efficiëntie lijkt er onder te leiden, de kostendekkinggraad is in Vlaanderen substantieel minder dan in Nederland en Engeland.

Ook in Vlaanderen zal de wal het schip eens keren en treedt het combinatorisch probleem opnieuw op. Hoe dan al die verschillende publieke waarden te borgen, zonder dat de verschillende borgingsinstrumenten elkaar dwars zitten? Dit probleem verklaart voor een deel de aantrekkelijkheid van "nationalisering" van openbaar vervoer. Als het borgingsinstrument is dat het hele openbaar vervoer binnen de publieke sector wordt gebracht, dan wordt het toch eenvoudig om die mooie combinaties van verschillende inhoudelijke waarden te maken. We geven de planner van de diensten gewoon de lijst van publieke waarden mee en maakt hij er een aanbod van: einde van het combinatorisch probleem. Alle

waarden geborgd met een enkel borgingsinstrument: het openbaar vervoer is een overheidsdienst met als taak die waarden te borgen.

Wat echter dan optreedt is dat het probleem opschuift. Eerst is het te formuleren als: hoe borg ik als overheid de waarden die het van het openbaar vervoer wenst. Nadat het openbaar vervoer binnen de publieke sector is gebracht is het probleem te formuleren als: hoe plan ik als vervoerplanner het aanbod zo dat het al dien publieke waarden een beetje dekt. Het probleem verdwijnt achter de deuren van de dienst die het openbaar vervoer plant en uitvoert, maar blijft in een andere vorm bestaan.

7.2 Verschuivende aandacht voor bepaalde typen waarden

Openbaar vervoer scoort goed ten opzichte van automobiliteit op Type I, II en III waarden, maar alleen in algemene zin. Op particuliere vergelijkingen blijkt dit regelmatig minder het geval. Het aanleggen van busbanen is niet zonder meer beter voor de bereikbaarheid als het wegnemen van autoinfrastructuur de congestie sterk verhoogt. De milieuprestatie van treinen is niet beter als er geen reizigers in zitten die een milieuvriendelijker alternatief beschikbaar hebben. Toch biedt openbaar vervoer relatief goedkoop een dekkende mobiliteitsvoorziening die voor iedereen toegankelijk en maakt daarmee maatschappelijke en economische deelname mogelijk. Openbaar vervoer is een *conditio sine qua non* voor de ontwikkeling van sterke economische regio's met geconcentreerde economische activiteit. De hoge dichtheden van transport in dergelijke regio's zijn met alleen automobiliteit niet te realiseren. Openbaar vervoer scoort veel beter qua veiligheid en beter qua milieubelasting dan automobiliteit. Openbaar vervoer, ongeacht hoe het aangeboden wordt, is altijd veiliger. Dit zijn dan ook vooral de redenen waarom overheden openbaar vervoer ondersteunen. Dit was de essentie van de redenering van vele overheden tot de jaren 80 van de vorige eeuw. Het borgen van deze waarden in mobiliteitsbeleid neigde naar het versterken van openbaar vervoer per se als alternatieve vervoersmodaliteit.

Type IV waarden, die de invulling van het overheidshandelen in de sector centraal stellen, hebben sinds de jaren 80 in Europa meer aandacht gekregen. Die verschuiving was in zoverre valide dat veel van de beloften die openbaar vervoer in zich droeg maar zeer beperkt gerealiseerd leken te worden. Openbaar vervoer bleek niet het panacee. De realisatie van de belofte van openbaar vervoer als sterke optie in het versterken van maatschappelijke en economische deelname, als enabler van geconcentreerde economische activiteit en als schoon en veilig alternatief bleek afhankelijk van de wijze waarop sturing en stimulering vorm waren gegeven. De randvoorwaarden voor een goede borging van de waarden in de eerste drie categorieën dienen in de laatste categorie vorm gegeven te worden.

Het Nederlandse en Engelse voorbeeld schetsen hoe de intrinsieke waarden van openbaar vervoer ten aanzien van maatschappelijke deelname, ruimtelijke en economische ontwikkeling en veilig en milieuvriendelijke mobiliteit op de achtergrond zijn geraakt bij de nationale overheden. Juist de wijze waarop de overheid het openbaar vervoer stuurde en stimuleerde stond centraal bij de grootschalige institutionele aanpassingen in beide wetten over het openbaar vervoer. In Nederland was bijvoorbeeld de transparantie van de overheidssubsidie een zorgpunt. Spoorwegen, streekvervoer en het overgrote deel van het stadsvervoer werden in de jaren 80 gesubsidieerd zonder dat duidelijk was welke tegenprestatie de rijksoverheid daarvoor verlangde. De overheid kocht geen diensten in, maar hield subsidieerde dienstverleners. De realisatie van aanbestedingen brengt die transparantie van overheidssubsidie terug. De aanbestedingen realiseren een heldere relatie tussen hetgeen de overheid aan subsidie bijdraagt en hetgeen de vervoerder daarvoor levert.

In het Verenigd Koninkrijk stond de efficiënte besteding van overheidsmiddelen centraler. De vrije markt zou concurrentie in ere moeten herstellen waarbij overheidsmiddelen veel specifieker zouden kunnen worden besteed om hiaten op te vullen die vanuit het publieke perspectief onwenselijk waren. Die overheidsmiddelen worden bijvoorbeeld gebruikt om de maatschappelijke deelname te stimuleren door lagere tarieven voor specifieke doelgroepen te stimuleren. Deze zogenaamde "concessionary fares" zijn simpele systemen die pashouders de mogelijkheid bieden om procentuele kortingen te krijgen, kortingen die de vervoerder kan declareren bij de autoriteit. Ook op het gebied van ruimtelijke en economische ontwikkeling hield de autoriteit middelen. Zo kunnen autoriteiten besluiten specifieke vervoersdiensten aan te besteden, voor zover deze niet concurreren met de diensten op de vrije markt.

Dit kan bijvoorbeeld om in een vroeg stadium openbaar vervoer naar een wijk in ontwikkeling zeker te stellen.

De vele aandacht voor Type IV waarden heeft de blik op de andere waarden toch wel enigszins verduisterd. Een realistische blik op het werkelijke effect van goed openbaar vervoer op Type I, II en III waarden is naar de achtergrond verdwenen. Het ongenueanceerd positieve beeld heeft plaats gemaakt voor een te negatief beeld. Openbaar vervoer kent nog steeds zijn sterkten en waarden die daarmee versterkt kunnen worden staan nog steeds en in toenemende mate onder druk; congestie en milieuproblemen blijven nog steeds centraal staan. Intelligent omgaan met de organisatievorm en ruimte laten in de institutionele context biedt waarschijnlijk het beste antwoord om de verschillende typen waarden op verschillende overheidsniveaus goed geborgd te krijgen. In dat perspectief is de Nederlandse aanbestedingsystematiek beloftevol, met een paar schoonheidsfoutjes juist gericht op het te rigide borgen van Type IV waarden.

7.3 Publieke waarden en de organisatievorm

De relatie tussen de organisatievorm en publieke waarden blijkt tweezijdig. Enerzijds bepalen de publieke waarden die ter discussie staan de organisatievorm. Overheden worden door zijn burgers aangesproken op specifieke publieke waarden. Om die waarden te borgen kiest de overheid voor een bepaalde ingreep in de sector. Nadat een trein is ontspoord voelt de overheid zich aangesproken de veiligheid op het spoor beter te borgen. Op het moment dat het wegverkeer in een regio vast dreigt te lopen voelt de overheid zich aangesproken om voor alternatief vervoer zorg te dragen. De aangesproken overheid zoekt naar een borging in een verbetering van de bestaande organisatievorm.

Anderzijds bepaalt de organisatievorm de publieke waarden die centraal staan. Burgers hebben twijfels bij de veiligheid van private bedrijven. Bevat een organisatievorm sterke private inbreng, dan zullen burgers al snel de veiligheid van dat systeem ter discussie stellen. Hoever dit kan gaan toont het voorbeeld van de privatisering van het spoor in Engeland. Na die privatisering van beheer van het netwerk en exploitatie van de diensten vonden grote ongelukken met dramatische gevolgen. Na die ongelukken ontstond bij veel burgers het beeld dat de veiligheid op het spoor door de privatisering was afgenomen, ondanks dat dit nauwelijks viel te staven met cijfers. De geprivatiseerde spoorwegen presteren qua veiligheid nauwelijks slechter dan het vroegere British Rail over de jaren had gedaan. De publieke waarde veiligheid kwam door de organisatievorm centraler te staan dan daarvoor. Kennelijk was het zo dat de burgers een overheidbedrijf meer vertrouwden dan een geprivatiseerde sector. En de roep om een betere borging van de publieke waarde veiligheid leidde er toe dat de overheid de organisatievorm aanpaste. Het geprivatiseerde Railtrack dat de sporen beheerde werd terug de overheid in geleid. Dus de organisatievorm bepaalde mede welke publieke waarden centraal stonden en welke publieke waarden centraal stonden bepaalden mede welke organisatievorm gekozen werd.

De bestaande organisatievorm beïnvloedt dus ook de publieke waarden die centraal staan beïnvloedt. Sommige publieke waarden worden in een bestaande organisatievorm prima geborgd, zo goed dat de aandacht voor die waarden langzaam verslapt. Discussie over die waarden stopt en andere waarden treden in het voetlicht, ook als de werkelijke borging van de waarden over de jaren aan kwaliteit verliest.

Zo is over de jaren de definiëring van kwaliteit van de dienstverlening op het gebied van aansluitingen veranderd. Voor aanbestedingen in Nederland bleek het in Nederland moeilijk om aansluitingen te borgen tussen bus en trein. In die organisatievorm opereerden de NS en de grote streekvervoerders relatief autonoom. Slechts lokaal, mede door druk van het rijk, werd dat doorbroken, zoals in de Achterhoek en Noord-Nederland. In de rest van Nederland duurde de controversie voort, waarbij de vraag was of de trein zich moest schikken naar de bus, waarbij die laatste zijn dienstregeling kon verankeren in de regio, of dat de bus zich moest schikken naar de trein, waarbij de laatste het netwerk op nationaal niveau kon optimaliseren. Na de Wet Personenvervoer 2000 nam de invloed van de autoriteiten toe. In hun programma's van eisen werd de aansluiting tussen trein en bus vastgelegd. De controversie trein of bus (verankering in de regio) of de trein (nationaal verweven netwerk) werd doorbroken, waarbij meestal werd gekozen voor het leidend laten zijn van de trein, die niet onder invloed

van de autoriteit stond. De aanbestedingen lijken het borgen van dat specifieke kwaliteitsaspect eenvoudig te maken en de controverse rond aansluitingen tussen bus en trein lijkt dan ook getemperd.

Uit gespreken met autoriteiten blijkt dat een nieuw probleem zich voordoet, namelijk niet de koppeling in de planning van met het spoor en bus, maar de koppeling tussen busdiensten van aansluitende concessies. Afspraken over busdiensten in verschillende concessies van verschillende autoriteiten lopen moeizaam. De consumentenvertegenwoordigers herkennen dit hiaat in de nieuwe organisatievorm en zetten het op de agenda. De autoriteiten en daarmee de regionale overheden worden aangesproken op de koppelingen tussen concessies. De kwaliteit van de dienstverlening en wat de overheid daaraan kan doen voor wat betreft aansluitingen treedt op een andere wijze voor het voetlicht.

De verwachting is dan ook dat in België de legitimiteit en hoogte van de overheidsuitgaven aan openbaar vervoer in de komen jaren op de agenda zal komen. In Nederland en Engeland zullen juist de intrinsieke waarden van het openbaar vervoer weer centraal komen te staan. Nederland lijkt met zijn aanbestedingsmodel redelijk goed geëquipeerd om die waarden te borgen in de verschillende programma's van eisen in het land.

7.4 Elementen van borging

Borging van publieke waarden vereist drie belangrijke elementen: de waarden die men wil borgen, een minimumniveau dat men wil borgen en een passend borgingsinstrument. Allereerst de waarden die men zou willen borgen met openbaar vervoer. Daar kunnen eigenlijk weinig verrassingen over zijn. De lijst van waarden die in het openbaar vervoer van belang worden geacht, lijkt langdurig en door heel Europa vrijwel hetzelfde. Alleen de aandacht die verschillende waarden op een zeker moment in een zeker land of een zekere regio krijgen, die verschilt. Van overheden mag verwacht worden dat zij van die lijst helder maken voor welke waarden zij zich extra willen inzetten. Zoals gesteld lokt een dergelijke keuze veelal een tegenreactie uit: de borging van een lage prijs heeft een effect op de efficiëntie. Krijgt de reiziger zijn lage prijs dan zal de vervoerder meer subsidie wensen, zo zagen we bij mobiliteitsconvenanten van De Lijn. Krijgt de vervoerder juist vrijheid van tarief en prikkels tot efficiëntie dan zal de reiziger de overheid vragen de druk op de tarieven te verzachten. Zo zien we bij de discussies over de prijsverhogingen van de Nederlandse Spoorwegen. De overheid kan er ook voor kiezen die tegenreactie naast zich neer te leggen en daarmee een heldere keuze te maken voor de ene waarde boven de ander.

Een tweede element is het minimumniveau. Vaststelling en borging van het niveau is erg lastig. Het tarief lijkt nog wel het simpel te borgen. Zoals een Vlaams voorbeeld laat zien waarbij een kaartje gewoon 60 eurocent kost. Maar met een variëteit aan doelgroepen, reizen, tijden kan toch al snel een complexe borging ontstaan van een ingewikkeld tarievenhuis. Waarden als bereikbaarheid zijn nog veel lastiger te normeren. Daarmee is de democratische legitimering van de borging in het geding: de overheid weet niet helder te maken wat ze nu precies van de vervoerder verwacht. De uitkomst kan gezocht worden in dan maar zelf het aanbod te definiëren en op die manier het minimumniveau te borgen. Dat is echter een schijnuitkomst. Nu is het aanbod wel geborgd op een minimumniveau, maar waar de overheid het nu uiteindelijk voor deed is nog steeds niet helder. Een minimum van openbaar vervoer in de markt zetten is geen publieke waarde, maar moet een aantal helder gestelde waarden op een wenselijk niveau borgen.

Het derde element is het borgingsinstrument. We zijn een aantal borgingsinstrumenten tegengekomen die heel sterk waren. Dat lijkt mooi; transparantie zo geborgd dat er geen ontkomen aan is. In de praktijk blijkt echter dat dergelijke instrumenten ook hun doel voorbij kunnen schieten. Andere partijen moeten in staat blijven hun eigen inbreng op een goede manier vorm te geven. Voorbeelden van borgingsinstrumenten die hun doel voorbijschieten zijn het van toepassing verklaren de Europese richtlijn Diensten in de Wet Personenvervoer 2000 en de "Level playing field" regels in de Transport Act 1985. Het kan ook dat op termijn de borging van het aanbod in het Vlaamse Besluit op de Basismobiliteit zijn doel voorbijschiet. Met de huidige groeiende aantallen reiziger is daar echter nog geen sprake van.

7.5 Nog een keer de casus op een rij

Laten we tot slot de modellen zoals ze hiervoor beschreven zijn nog eens naast elkaar zetten.

Allereerst de Nederlandse aanbestedingen. Sterke punten van de aanbesteding zijn de vrijheid voor vervoerautoriteiten om tot een aanbod te komen, goede borging van transparantie, efficiëntie door concurrentie en democratische legitimering op regionaal niveau. Een zwak punt is dat de borging van transparantie zo strikt is dat de vervoerder en vervoersautoriteit tijdens de aanbesteding zeer afstandelijk moeten blijven. Het van toepassing verklaren van de Europese richtlijn "Diensten" op het aanbesteden van de concessie is daar debet aan. Een ander zwak punt is de gelaagde financieringsstructuur: het rijk betaalt en de regio bepaalt. Daarmee staat de democratische legitimering op rijksniveau onder druk.

Dan de Engelse vrije markt. Sterke punten zijn de goede borging van innovativiteit, efficiëntie door concurrentie, transparantie. Het in stand houden van aanbod en prijsniveau met een sterke reductie van de subsidie kan niet anders dan een sterkte genoemd worden. Zwak punt was dat in eerste instantie de wet zeer strikt het level playing field borgde wat het hanteren van andere wettelijke instrumenten, zoals het aanbesteden van aanvullende diensten, bemoeilijkte. Een ander zwak punt is dat de waarden die de vervoersautoriteit in zelf zou mogen borgen strikt beperkt waren in de wetgeving. De vervoersautoriteiten ontvingen middelen voor concessionary fares schemes en het aanbesteden van extra diensten. Andere vormen van het borgen van andere publieke waarden werdene daardoor bemoeilijkt. In beide punten is inmiddels via Quality Contracts en Quality Bus Partnerships verbetering in gekomen.

Dan de Belgische aanbestedingen. Sterk punt is de expliciete borging van publieke waarden door de financierende overheid. Waar in Nederland het rijk onzeker is over de wijze waarop vervoersautoriteiten de rijksmiddelen zullen besteden, bepaalt en betaalt het Vlaams Gewest. Ook het succes in termen van de reizigersgroei kan toch niet anders dan een sterk punt genoemd worden. De zwakte van het Belgische model lijkt vooral te liggen in het borgen van Type IV waarden, zeker op de lange termijn wanneer de groei stagneert.