

De toekomst van Breng flex

Nick van der Sterren

Masterthesis Spatial Planning

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juni, 2018

De toekomst van Breng flex

*Een verkenning naar de mogelijke organisatievorm van
Breng flex in de toekomst*

Auteur: Nick van der Sterren
Studentnummer: s4339371
Opleiding: Master Spatial Planning
Specialisatie: Urban and Regional Mobility
Faculteit: Managementwetenschappen
Universiteit: Radboud Universiteit Nijmegen
Begeleider universiteit: Prof. Dr. H.J. Meurs
Tweede lezer: Dr. F. Sharmeen
Stagebedrijf: Provincie Gelderland
Stagebegeleidster: M. Kassenberg

Nijmegen, 8 juni 2018



Radboud Universiteit Nijmegen

Voorwoord

Voor U ligt de scriptie “De toekomst van Breng flex”. In deze scriptie is onderzoek gedaan naar hoe in de toekomst met vormen van Breng flex kan worden omgegaan. Het is een actueel onderwerp waar veel bij komt kijken.

Deze scriptie is geschreven in het kader van de masteropleiding ‘Spatial Planning’ aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het vormt samen met mijn bijbehorende stage bij de provincie Gelderland een mooie afsluiting van de opleiding. Het feit dat veel verschillende mensen interesse hebben getoond in het onderzoek heeft me steeds extra gemotiveerd. Het onderwerp leidt vaak tot discussies en zet mensen dus aan het denken. Ik vind het mooi dat ik op deze manier een bijdrage heb kunnen leveren aan deze discussie.

Het schrijven van deze scriptie is een lang proces geweest. Mijn begeleiders stonden voor mij klaar en als ik vragen had kon ik altijd terecht en om die reden wil ik ze ook bedanken voor de goede begeleiding. Mijn begeleider van de Radboud Universiteit, Henk Meurs, heeft mij geholpen bij het op gang brengen van de vormgeving van het onderzoek en het leggen van de verbinding tussen de theorie en de praktijk. Ook de tussentijdse feedback heeft geholpen om mijn onderzoek steeds weer een stapje verder te brengen. Mijn begeleidster vanuit de provincie Gelderland, Marieke Kassenberg, was gedurende het hele onderzoek betrokken en had ook goede feedback. Tevens had zij veel contacten van respondenten die ik hierdoor heb kunnen benaderen. Daarnaast wil ik de provincie Gelderland bedanken voor de gastvrijheid en alle respondenten voor hun medewerking. Verder wil ik iedereen in mijn naaste omgeving bedanken voor de steun gedurende het hele proces.

Tot slot wens ik U veel plezier bij het lezen van dit onderzoek.

Nick van der Sterren

Nijmegen, juni 2018

Samenvatting

De bereikbaarheid in Nederland en ook in Gelderland staat onder druk. Zowel het wegverkeer als het openbaar vervoer loopt op veel verbindingen tegen de capaciteitsgrenzen aan. Op plekken waar de vraag beperkt is, zoals in dunnerbevolkte gebieden, aan de randen van de stand en in de daluren, is sprake van een tegengestelde ontwikkeling in het openbaar vervoer. Lijn gebonden vervoer komt daar in een negatieve spiraal van minder aanbod en minder gebruik, wat invloed heeft op de kwaliteit en betaalbaarheid. Tevens is er een duurzaamheidsopgave waarin het collectief, openbaar vervoer ook een belangrijke rol kan spelen. In de komende jaren zal het grootschalige, collectieve vervoer volgens vaste dienstregeling blijven bestaan als de ruggengraat van het openbaar vervoer en dat wordt gecomplementeerd door kleinschalig(er), vraag gestuurd en collectief individueel vervoer. In de provincie Gelderland loopt momenteel met Breng flex al een pilot van vraagafhankelijk vervoer. In dit onderzoek is onderzocht hoe de provincie in de aankomende concessies voor het openbaar vervoer moet omgaan met deze flexibele vormen van vervoer en wat factoren zijn die bij deze afweging een belangrijke rol kunnen spelen. Dit heeft tot de volgende hoofd- en deelvragen geleid:

Hoe kan de provincie Gelderland het beste omgaan met Breng flex in de aankomende concessie, op basis van de invloed van de verschillende factoren voor de verschillende partijen in de verschillende organisatievormen?

1. Welke factoren spelen een rol bij de afweging over de organisatievorm van Breng flex in de aankomende concessie?
2. Wat is de invloed van deze factoren voor de verschillende partijen onder de verschillende organisatievormen?
3. Wat zijn de afwegingen in de verschillende casussen en hoe verhouden deze zich tot de verwachtingen?
4. Wat zou op basis hiervan de keuze van de provincie moeten zijn?

De eerste twee deelvragen zijn beantwoord op basis van beschikbare literatuur en interviews met experts. Bij de derde deelvraag is gebruik gemaakt van interviews met betrokken partijen bij de verschillende casussen. De vierde deelvraag is beantwoord op basis van de antwoorden op de eerste drie deelvragen. Door middel van een kwalitatief onderzoek in de vorm van semigestructureerde interviews en beschikbare documentatie is de informatie verkregen die nodig is om antwoord te krijgen op de verschillende vraagstellingen. De respondenten bestonden uit experts in het werkveld en vertegenwoordigers van (ov)-vervoerders, ov-autoriteiten en reizigersorganisaties.

De factoren die een rol kunnen spelen zijn bepaald aan de hand van de theorie en interviews met experts. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen vier perspectieven die een rol spelen bij integratie tussen verschillende vervoerssystemen: reizigers-, bedrijfs-, maatschappelijk en governance. Het reizigersperspectief heeft te maken met de kwaliteit van het systeem voor de reiziger. Allereerst is hier van belang welke functie het systeem heeft voor de reiziger. Vervolgens gaat het over de eventuele gewenste integratie met betrekking tot routes/dienstregelingen, tarieven en naamgeving. Daarnaast zijn hier ook de overzichtelijkheid van het systeem voor de reiziger, de klantgerichtheid en de continuïteit van het totale systeem factoren die een belangrijke rol kunnen spelen. In het bedrijfsperspectief zijn de kosten en opbrengsten voor de vervoerder van belang. Deze bepalen voor een belangrijk deel hoe ver zij willen gaan in het realiseren van integratie tussen verschillende systemen. Daarnaast speelt hier ook de continuïteit van de bedrijven een rol. In het maatschappelijk perspectief wordt gekeken naar integratie met andere thema's zoals duurzaamheid, toegankelijkheid, de lokale economie, financiën van de overheid, leefbaarheid en ruimte voor ondernemerschap (innovatie).

In het governance perspectief gaat het ten eerste over samenwerking tussen de betrokken partijen. Deze is enerzijds afhankelijk van financiële en contractuele incentives en anderzijds van 'zachte aspecten' zoals vertrouwen en doelcongruentie. Ten tweede gaat het hier over de aansturing die de overheid wel of niet heeft. Deze aansturing heeft zij met een concessie, waarin zij met de vormgeving van de concessie sturend kan zijn. Daarnaast heeft de overheid ook via algemene wet- en regelgeving een vorm van sturing.

Over het algemeen kan op basis van de verwachtingen met betrekking tot deze factoren worden afgeleid dat wanneer het flexibel vervoerssysteem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, deze het positiefst 'scoort' in een organisatievorm waarbij het in één concessie samen wordt aanbesteed. Dit heeft voornamelijk te maken met de positieve scores op de integratie met het reguliere openbaar vervoer en met de kosten en de opbrengsten voor de vervoerder op basis van netwerkeffecten. Wanneer het flexibel vervoerssysteem geen aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer en dus meer een systeem op zichzelf is, zou deze ook goed apart georganiseerd kunnen worden. Er is dan namelijk minder belang van integratie met het reguliere openbaar vervoer en doordat er minder interactie is tussen beide systemen, spelen de netwerkeffecten hier een minder relevante rol.

Globaal kan uiteindelijk een onderscheid worden gemaakt tussen twee verschillende scenario's. Ten eerste een geïntegreerd systeem (het flexibele vervoer geïntegreerd met het reguliere openbaar vervoer). En ten tweede tussen twee (of meer) losse systemen (het flexibele vervoer los van het reguliere openbaar vervoer). De overwegingen die in de casussen worden of zijn gemaakt, komen grotendeels overeen met de verwachtingen die eerder zijn geformuleerd en zijn daarmee ook te verklaren. Het is daarbij wel altijd de vraag of de overwegingen die zijn gemaakt op basis van de verwachtingen ook echt uitkomen om uiteindelijk te bepalen of een bepaalde keuze goed heeft uitgepakt. In de casussen komt verder naar voren dat het belang van bepaalde factoren ook vaak afhankelijk is van regionale omstandigheden. Zo spelen factoren in de ene casus een belangrijke en relevante rol en zijn ze in een andere casus wellicht veel minder belangrijk of relevant. Het blijft dus telkens belangrijk om deze regionale omstandigheden in het oog te houden.

De provincie moet bij vormen van Breng flex allereerst goed kijken naar de verschillende factoren en het belang en de relevantie daarvan, afhankelijk van de regionale omstandigheden. Daarnaast is de invloed van veel factoren ook afhankelijk van de functie die het systeem heeft ten opzichte van andere systemen, zoals het reguliere openbaar vervoer. Het is dus van belang dat de provincie voor ogen heeft welke functie zij ziet voor het systeem in relatie met deze andere systemen. Vervolgens is het van belang dat de ov-autoriteit een duidelijk beeld heeft over de maatschappelijke thema's waar zij waarde aan hecht in relatie met het organiseren van deze vorm van vervoer en hoeveel invloed zij daarop wil hebben.

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek is het aan te bevelen om Breng flex samen met het reguliere openbaar vervoer aan te besteden wanneer het hier een duidelijk aanvullende functie op heeft. Wanneer het deze functie niet heeft, kan ook worden gekeken naar andere manieren om het te organiseren. Bij het apart organiseren is het vervolgens verstandig om te kijken naar combinaties met andere flexibele systemen, zoals het doelgroepenvervoer, om te zien of hier combinaties te maken zijn die voor alle partijen voordelig zijn.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Voorwoord | IV |
| Samenvatting..... | VI |
| 1. Inleiding | 1 |
| 1.1 Aanleiding..... | 1 |
| 1.2 Probleemstelling..... | 2 |
| 1.3 Doelstelling..... | 2 |
| 1.4 Vraagstelling | 2 |
| 1.5 Relevantie..... | 3 |
| 1.5.1 Wetenschappelijke relevantie..... | 3 |
| 1.5.2 Maatschappelijke relevantie | 4 |
| 2. Theoretisch kader..... | 5 |
| 2.1 Organisatie van vervoersdiensten..... | 5 |
| 2.1.1 Netwerkeffecten in het openbaar vervoer | 6 |
| 2.2 Integratie in het openbaar vervoer | 7 |
| 2.2.1 Het reizigersperspectief | 9 |
| 2.2.2 Het bedrijfsperspectief..... | 10 |
| 2.2.3 Het maatschappelijk perspectief..... | 11 |
| 2.2.4 Het governance perspectief | 11 |
| 2.2.5 Vormgeving concessie | 14 |
| 2.3 Conceptueel model | 16 |
| 3. Methode..... | 19 |
| 3.1 Onderzoeksstrategie | 19 |
| 3.2 Onderzoeksmateriaal | 19 |
| 3.3 Data-analyse, validiteit en betrouwbaarheid..... | 21 |
| 3.4 Ethiek..... | 22 |
| 4. Determinanten in het keuzeprocés voor de organisatievorm | 23 |
| 4.1 Definiëring flexibele vervoersvormen | 23 |
| 4.2 Reizigersperspectief | 23 |
| 4.3 Bedrijfsperspectief | 26 |
| 4.4 Maatschappelijk perspectief | 29 |
| 4.5 Governance perspectief | 32 |
| 4.6 Determinanten organisatievorm..... | 33 |
| 5. Analyse casussen | 36 |
| 5.1 Ontwikkeling flexibele vervoersvormen..... | 36 |
| 5.2 Casus Breng flex..... | 37 |

| | |
|--|----|
| 5.3 Casus Bravo flex..... | 39 |
| 5.4 Casus Amsterdam..... | 41 |
| 5.5 Casus Limburg..... | 43 |
| 5.6 Concluderend | 45 |
| 5.6.1 De toekomst van Breng flex | 47 |
| 6. Conclusie en aanbevelingen..... | 48 |
| 6.1 Conclusie | 48 |
| 6.1.1 <i>Deelvraag 1: Welke factoren spelen een rol bij de afweging over de organisatievorm van Breng flex in de aankomende concessie?</i> | 48 |
| 6.1.2 <i>Deelvraag 2: Wat is de invloed van deze factoren voor de verschillende partijen onder de verschillende organisatievormen?</i> | 49 |
| 6.1.3 <i>Deelvraag 3: Wat zijn de afwegingen in de verschillende casussen en hoe verhouden deze zich tot de verwachtingen?</i> | 53 |
| 6.1.4 <i>Deelvraag 4: Wat zou op basis hiervan de keuze van de provincie moeten zijn?</i> | 53 |
| 6.1.5 <i>Hoofdvraag: Hoe kan de provincie Gelderland het beste omgaan met Breng flex in de aankomende concessie, op basis van de verwachte invloed van de verschillende factoren voor de verschillende partijen in de verschillende organisatievormen?</i> | 54 |
| 6.2 Aanbevelingen voor de praktijk | 54 |
| 6.3 Reflectie..... | 55 |
| 6.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek | 57 |
| Referenties | 58 |
| Bijlagen | 61 |
| Bijlage 1: Overzicht van de interviews | 61 |
| Bijlage 2: Vragenlijsten | 62 |

1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek geïntroduceerd. Allereerst worden de aanleiding en probleemstelling besproken en daaruit volgen de doel- en vraagstelling. Ten slotte volgen de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Mobiliteit is voor iedereen van belang. Het openbaar vervoer is een van de vele vormen van mobiliteit. Mobiliteit en openbaar vervoer zijn niet nieuw, het bestaat al heel lang. Het verandert echter wel in de wijze waarop het wordt ingevuld (Roland Berger, 2017). Anno 2016 staat de bereikbaarheid in Nederland onder druk. Zowel het wegverkeer als het openbaar vervoer op veel verbindingen lopen tegen de capaciteitsgrenzen aan. Op plekken waar de vraag beperkt is, zoals in dunnerbevolkte gebieden, aan de randen van de stad en in de daluren, is er sprake van een tegengestelde ontwikkeling in het openbaar vervoer. Lijn gebonden vervoer komt daar in een negatieve spiraal van minder aanbod en minder gebruik (of omgekeerd), wat invloed heeft op de kwaliteit en de betaalbaarheid. Voor groepen die hier afhankelijk van zijn, kan het hierdoor lastiger worden om op hun bestemming te komen. Tevens is er de duurzaamheidopgave waarin ook het collectief, openbaar vervoer een belangrijke rol kan spelen (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2016, pp. 1).

Technologische en sociale ontwikkelingen in de komende decennia bieden kansen om de mobiliteits- en duurzaamheidopgaven aan te pakken. Het bestaande onderscheid tussen openbaar vervoer (trein, tram, metro, bus) en individueel vervoer (auto, fiets, taxi) maakt de komende jaren plaats voor een combinatie van grootschalig collectief vervoer en kleinschalig vraaggericht vervoer (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2016). Het grootschalige collectieve vervoer volgens vaste dienstregeling blijft bestaan als de ruggengraat van het openbaar vervoer en wordt gecompleteerd door kleinschalig(er), vraag gestuurd en collectief individueel vervoer (Roland Berger, 2017, pp. 4).

In de provincie Gelderland is in 2014 een nieuwe ov-visie vastgesteld. Met deze visie wil de provincie inspelen op deze ontwikkelingen en een nieuwe richting opgaan, waarbij drukke lijnen versterkt moeten worden en minder drukke lijnen vervangen kunnen worden door flexibele vormen van vervoer. Lege en overvolle bussen moeten zoveel mogelijk voorkomen worden. De grotendeels lege bussen kunnen worden geschrapt of vervangen door van een 'flex-net'. De overvolle trajecten zouden juist versterkt kunnen worden met extra bussen (Provincie Gelderland, 2014).

In deze visie wordt een onderscheid gemaakt tussen een 'vast-net' en een 'flex-net'. Binnen het vast-net verbindt de trein de belangrijke bestemmingen binnen en buiten de regio. De bus vult dit aan als verbinding tussen de steden en de belangrijke economische kerngebieden in de regio. Samen vormen zij de basis van het vast-net (Provincie Gelderland, 2014; Provincie Gelderland, 2016b). Het flex-net is het vervoersnet waarbij diverse kleinschalige vervoersconcepten worden aangeboden in regio's, op plaatsen en op tijden waarop maar weinig mensen afhankelijk zijn van het openbaar vervoer. Dit kan een vorm van vraagafhankelijk openbaar vervoer zijn (Provincie Gelderland, 2014).

Binnen de huidige concessie loopt momenteel een pilot van vraagafhankelijk openbaar vervoer, namelijk Breng flex in de regio Arnhem en Nijmegen. De pilot wordt door de huidige vervoerder uitgevoerd en hierover zijn afspraken gemaakt met de provincie. De invoering van Breng flex is namelijk een verandering in de lopende concessie waar de provincie de opdrachtgever van is. Het is een nieuw concept dat past binnen de nieuwe ov-visie van de provincie, waarin delen van het huidige vast-net worden omgezet naar een flex-net (HAN, 2017).

1.2 Probleemstelling

De nieuwe ov-visie van de provincie Gelderland, met daarin het onderscheid tussen een vast-net en een flex-net, is een belangrijk onderdeel in de toekomstige concessies. De provincie is momenteel bezig met de voorbereiding voor deze nieuwe concessies. In de komende jaren lopen verschillende concessies af in Gelderland, maar ook in Overijssel en Flevoland. De provincie is samen met deze twee provincies een andere indeling van de concessiegebieden aan het onderzoeken. Van de verschillende concessiegebieden die er nu zijn, loopt de eerste in 2020 af. Voor de provincie is een van de belangrijke vragen of onderdelen van het flex-net samen met het vast-net in één concessie samen moeten worden aanbesteed of dat dit op een andere manier moet worden aangestuurd, al dan niet met een aparte aanbesteding (Provincie Gelderland, 2017). Het is belangrijk om goed over deze keuze na te denken vanwege twee verschillende trends. Ten eerste de opkomst van verschillende nieuwe vormen van gedeelde mobiliteitssystemen. Deze systemen zitten nu vaak tussen pure private vormen van vervoer (zoals de auto, fiets en taxi) en traditionele vormen van openbaar vervoer in. Private vormen worden georganiseerd op de markt en het openbaar vervoer wordt in de regel georganiseerd via monopolies (middels een concurrerende aanbesteding). Ten tweede wordt vaak gekort op het budget voor het openbaar vervoer en worden de kosten hoger, waardoor het systeem efficiënter moet worden. Om die reden moet ook gekeken worden naar andere manieren voor het organiseren van delen van het (openbaar) vervoer (van de Velde, 2014).

De uiteindelijke keuze die wordt gemaakt met betrekking tot de organisatievorm van Breng flex heeft verschillende gevolgen voor de provincie, de vervoerder(s) en de reizigers. Bij deze afweging zijn diverse factoren van belang die een verschillende rol kunnen spelen, afhankelijk van de gekozen organisatievorm. Het belang van verschillende factoren kan mogelijk nog verschillen tussen de betrokken partijen. Het is een belangrijke afweging die de provincie moet maken en die uiteindelijk verschillende gevolgen kan hebben voor de betrokken partijen. In dit onderzoek wordt ingegaan op de pilot Breng flex als een onderdeel van het flex-net. Om uiteindelijk een keuze te kunnen maken over de organisatievorm van Breng flex in de aankomende concessie, is van belang om te onderzoeken welke factoren hierin een rol spelen en wat voor invloed deze hebben.

1.3 Doelstelling

Het onderzoek dat uitgevoerd wordt is een praktijkgericht onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015). Door middel van dit onderzoek wordt namelijk kennis gegenereerd die gebruikt kan worden bij de totstandkoming van de inrichting van de nieuwe concessies voor het openbaar vervoer van de provincie Gelderland.

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het leveren van een bijdrage bij de afweging over de organisatievorm van Breng flex in de toekomstige concessie, door inzicht te geven in de relevante factoren en de bijbehorende voor- en nadelen voor de betrokken partijen die een rol spelen bij deze afweging.

1.4 Vraagstelling

De vraagstelling van het onderzoek volgt uit de doelstelling zoals die hierboven geformuleerd is. De doelstelling is vertaald naar een centrale vraag. Uit deze centrale vraag volgen weer een aantal deelvragen. Het beantwoorden van deze deelvragen moet uiteindelijk leiden tot het antwoord op de centrale vraag in het onderzoek.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe kan de provincie Gelderland het beste omgaan met Breng flex in de aankomende concessie, op basis van de invloed van de verschillende factoren voor de verschillende partijen in de verschillende organisatievormen?

De centrale vraag bestaat uit de volgende deelvragen:

Welke factoren spelen een rol bij de afweging over de organisatievorm van Breng flex in de aankomende concessie?

Wat is de invloed van deze factoren voor de verschillende partijen onder de verschillende organisatievormen?

Wat zijn de afwegingen in de verschillende casussen en hoe verhouden deze zich tot de verwachtingen?

Wat zou op basis hiervan de keuze van de provincie moeten zijn?

1.5 Relevantie

Om aan te tonen dat het onderzoek van belang is, wordt de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie aangetoond. De wetenschappelijke relevantie laat zien hoe het onderzoek een bijdrage tracht te leveren aan een kennisprobleem en waarom dit ook binnen de planologie een relevant onderwerp is. De maatschappelijke relevantie toont aan dat het onderzoek een bijdrage levert aan een maatschappelijk relevant thema.

1.5.1 Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt onderzocht welke factoren een rol spelen bij de afweging over de organisatievorm van Breng flex in de toekomstige concessie en welke voor- en nadelen hiermee samenhangen voor de betrokken partijen. Breng flex wordt gezien als onderdeel van het 'flex-net', dit is een nieuw begrip binnen het openbaar vervoer. Dit nieuwe concept is nog niet in eerdere concessies aan bod gekomen, waardoor nog niet bekend is hoe hiermee moet worden omgegaan en welke factoren hierbij een rol spelen. In de literatuur is namelijk nog weinig te vinden hoe met deze nieuwe vormen van vervoer moet worden omgegaan in relatie met ov-concessies.

Het onderzoek tracht dan ook een bijdrage te leveren aan de theorie over hoe om te gaan met flexibele, vraagafhankelijke vormen van vervoer in relatie met de ov-concessies. Dit is van belang doordat deze vormen van vervoer steeds meer opkomen en in de toekomst mogelijk steeds vaker traditionele vormen van openbaar vervoer kunnen gaan vervangen. Wanneer meer duidelijk is over welke factoren een rol spelen bij deze keuze en welke voor- en nadelen hiermee samenhangen, kan de ov-autoriteit uiteindelijk een betere afweging maken over de organisatievorm van deze vormen van vervoer in toekomstige concessies. Uiteindelijk is dat positief voor reizigers, overheden en (ov)-vervoerders.

Binnen de planologie is het onderzoek ook relevant, omdat verschillende ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk effecten hebben op de mobiliteit. Deze ontwikkelingen, zoals ruimtelijke concentratie, hebben namelijk invloed op onder andere het gebruik van de auto, het openbaar vervoer en overige vervoersmogelijkheden. Wanneer mensen bijvoorbeeld meer in steden gaan wonen, zorgt dit in kleinere kernen voor minder vervoersvraag. Andersom hebben de ontwikkelingen van het mobiliteitssysteem, waaronder het openbaar vervoer, ook invloed op ruimtelijke ontwikkelingen.

Het steeds flexibeler worden van het (openbaar)vervoerssysteem kan van invloed zijn op bijvoorbeeld de keuze van mensen om wel of geen eigen auto te bezitten, wat vervolgens weer ruimtelijke effecten kan hebben (Hilbers et al., 2009). Het gaat hierbij dus om wederzijdse beïnvloeding. Aan de ene kant hebben bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen effect op de mobiliteit en aan de andere kant hebben ontwikkelingen in de mobiliteit weer effect op ruimtelijke ontwikkelingen (Bertolini, 2009).

1.5.2 Maatschappelijke relevantie

In de aanleiding van het onderzoek is naar voren gekomen dat er veranderingen gaande zijn op het gebied van het openbaar vervoer in Nederland en daardoor ook in Gelderland, om op die manier mee te gaan met de veranderende behoefte van de reiziger. Het openbaar vervoer is een onderwerp dat leeft in de politiek en de maatschappij. De manier waarop mensen nu en in de toekomst reizen is aan het veranderen. Het openbaar vervoer, zoals we dat nu kennen, verandert mee. Dit soort veranderingen brengen altijd een gevoel van onzekerheid, onduidelijkheid en onrust met zich mee. Deze emoties spelen vooral een rol bij veranderingen die mensen niet vanzelfsprekend als een verbetering zien. Veranderingen in het openbaar vervoer kunnen dus rekenen op maatschappelijke en politieke belangstelling (Provincie Gelderland, 2016a).

Het is echter ook duidelijk dat het openbaar vervoer in zijn huidige vorm niet toekomstbestendig is. Op diverse plaatsen is namelijk sprake van een neerwaartse spiraal van minder aanbod-minder vraag-minder aanbod en uiteindelijk het verdwijnen van openbaar vervoer. Om dit tegen te gaan zijn er veranderingen nodig. Op plaatsen waar de vraag hoog is, moeten de drukbezette lijnen sterker worden gemaakt. Op plekken waar de vraag laag is, moet men zoeken naar flexibele en vraag gestuurde oplossingen (Provincie Gelderland, 2016a). Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) beschrijft deze verandering ook in het 'Toekomstbeeld OV'. Hier worden bovenstaande problemen beschreven en wordt ingegaan op de veranderingen die nodig zijn. Bij de provincie Gelderland komt dit tevens tot uiting in de nieuwe ov-visie. In deze visie wordt de toekomst van het openbaar vervoer beschreven en wordt anders tegen het openbaar vervoer aangekeken dan voorheen werd gedaan. Voor de reizigers betekent dit dat er veranderingen zullen zijn met betrekking tot het openbaar vervoer. Deze veranderingen zijn al merkbaar door lopende pilots, zoals Breng flex.

Om te zorgen dat de reiziger in de toekomst optimaal gebruik kan maken van deze nieuwe vormen van vervoer binnen het 'flex-net', is het van belang om te onderzoeken hoe een concept als Breng flex het beste georganiseerd kan worden en welke voor- en nadelen hiermee samenhangen voor de betrokken partijen. Het is belangrijk om dit goed te onderzoeken, gezien de maatschappelijke en politieke belangstelling die er voor dit onderwerp is. Dit is al gebleken uit de aandacht die is gegeven aan de huidige pilot Breng flex van bijvoorbeeld het reizigersoverleg (ROCOV Gelderland), de politiek en de media.

In dit onderzoek wordt nagegaan wat de belangrijke factoren zijn die bij deze afweging een rol spelen en welke invloed deze hebben onder de verschillende organisatievormen voor de betrokken partijen. Op die manier kan dit onderzoek bijdragen aan de uiteindelijke beslissing van de provincie Gelderland over hoe een systeem als Breng flex in de toekomst te organiseren voor de reizigers.

2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt allereerst ingegaan op het aanbod van vervoersdiensten zoals het openbaar vervoer en op het bestaan van netwerkeffecten. Vervolgens wordt ingegaan op integratie binnen het openbaar vervoer en wordt dit vanuit verschillende perspectieven belicht. Ten slotte worden een aantal instrumenten die de overheid heeft om bepaalde dingen te reguleren, besproken.

2.1 Organisatie van vervoersdiensten

Vervoersdiensten, zoals het openbaar vervoer, kunnen op verschillende manieren worden aangeboden. Een onderscheid wat gemaakt kan worden is dat tussen het 'initiatief bij de autoriteit' en het 'initiatief bij de markt'. Dit onderscheid heeft betrekking op twee verschillende vormen van de organisatie van het aanbod van openbaar vervoerdiensten. Wanneer het initiatief bij de autoriteit (vervoersautoriteit) ligt, dan heeft deze het wettelijke monopolie van initiatief. Dit betekent dat autonome marktintroductie niet mogelijk is en dat alle productie of marktintroductie het resultaat is van de beslissing van de betreffende vervoersautoriteit. Wanneer het initiatief bij de markt ligt, is het aanbod van vervoersdiensten in beginsel gebaseerd op de autonome marktintroductie en komt het voort uit een marktproces met mogelijke controle bij de 'ingang' (van de Velde, 2004, pp. 11-12; van de Velde, 1999).

Wanneer het initiatief bij de vervoersautoriteit ligt, kunnen vervoersdiensten alleen ontstaan door een bewuste actie van de autoriteit. Hierbinnen kan onderscheid worden gemaakt tussen een situatie op basis van concessies en een situatie op basis van publiek eigendom. Bij een concessie selecteert de autoriteit een (privaat) bedrijf die de openbaar vervoersdiensten mag exploiteren. De selectieprocedure kan plaatsvinden volgens verschillende procedures (zoals directe selectie, onderhandelingen na voorselectie of het concurrerend aanbesteden). Wanneer sprake is van publiek eigendom, voert de autoriteit of een publiek bedrijf de diensten uit (van de Velde, 2004, pp. 17; van de Velde, 1999). Een belangrijk nadeel van deze vormen, waaronder dus de concurrerende aanbestedingsprocedure, is dat er voor een bepaalde tijd een 'monopolie' ontstaat waardoor er wellicht niet genoeg prikkels voor de vervoerder zijn om te blijven voorzien in de (veranderende) behoeften in de markt (van de Velde, 1999; Berveling et al., 2009).

Wanneer het initiatief bij de markt ligt, zullen uit de autonome marktprocessen commercieel levensvatbare diensten ontstaan. In deze situatie kunnen verschillende partijen met elkaar concurreren binnen hetzelfde gebied. Vaak is interventie van de autoriteit niet helemaal afwezig. Zij kan bijvoorbeeld bedrijven controleren, 'spelregels' opstellen en eventueel subsidies verstrekken om bij te sturen (van de Velde, 2004, pp. 13; van de Velde, 1999). Wanneer het aan de markt wordt overgelaten, bestaat ook het risico dat niet in de (veranderende) behoeften van de markt wordt voorzien vanwege een ander probleem, het markt falen (van de Velde, 1999).

De organisatie van het personenvervoer in Europa is in het afgelopen decennium veranderd. Gemeenschappelijk hierbij was het groeiende gebruik van verschillende vormen van competitie. Hierbij is onderscheid te maken tussen 'directe competitie op de markt' versus 'competitie om de markt door aanbestedingen' (van de Velde, 2004, pp. 11). Bij de eerste variant kunnen consumenten kiezen uit meerdere aanbieders (initiatief bij de markt) en bij de tweede variatie is er sprake van één aanbieder (initiatief bij de autoriteit). Deze twee vormen zijn ook wel bekend als 'competitie op de weg' en 'competitie van de weg'. Over het algemeen hebben de vervoerders bij 'competitie op de weg' meer vrijheid om diensten te ontwikkelen. Bij 'competitie van de weg' wordt vooraf vaak uitgebreid beschreven wat voor service er wordt verwacht. Concurrentie ontstaat wanneer de gunning (van de concessie) door middel van een aanbesteding tot stand komt (van de Velde, 2004; Veraart, 2007).

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Personenvervoer 2000 (Wp 2000) in Nederland zijn de rechten voor het exploiteren van het openbaar vervoer vervat in concessies. In deze wet wordt een concessie gedefinieerd als "het recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak". Het initiatief voor het aanbieden van openbaar vervoer ligt bij de concessieverlener, dit is "het tot verlening van een concessie bevoegde gezag". In Nederland zijn de ov-autoriteiten de concessieverlener en zij hebben de bevoegdheid tot het verlenen van een concessie voor het openbaar vervoer. Middels een concurrerende aanbesteding worden de ov-concessies verleend aan een vervoerder. Deze heeft vervolgens het recht om met uitsluiting van anderen het openbaar vervoer te verrichten, in een bepaald concessiegebied, gedurende een bepaalde periode (Veeneman & van de Velde, 2014; Eerdmans et al., 2010).

Over het algemeen zijn er dus drie hoofdrolspelers te onderscheiden wanneer het gaat om het openbaar vervoer. Dit zijn de ov-autoriteit, de vervoerder en de reiziger. Hierbij zou men kunnen stellen dat de reiziger de belangrijkste speler is, omdat deze immers bestaansrecht geeft aan het openbaar vervoer. Het belang van de reiziger is om goed gebruik te kunnen maken van goed en betaalbaar openbaar vervoer. De ov-autoriteit heeft de verantwoordelijkheid om het openbaar vervoer te verzorgen ten behoeve van het realiseren van zijn beleidsdoelstellingen (KpVV, 2013). In Gelderland wil de provincie dat mensen prettig kunnen wonen en werken. Een goede bereikbaarheid van voorzieningen is daarvoor van belang en daarin speelt ook het openbaar vervoer een rol (Provincie Gelderland, 2018). Vanwege het feit dat de provincie dit zelf niet mag aanbieden (volgens de Wp 2000), wordt dit uitbesteed aan een vervoerder. Het belang van de ov-autoriteit is dan ook dat de reiziger goed vervoer krijgt aangeboden en dat de kosten daarvan binnen het gestelde budget blijven. De vervoerder is de uitvoerende partij en deze levert wat de ov-autoriteit van hem vraagt. Vaak wordt verondersteld dat de vervoerder beter kan inspelen op de behoefte van de reiziger, aangezien deze dichter op de reiziger en de vervoersmarkt zit. Vervoerders streven in theorie winstmaximalisatie na, terwijl de vervoersautoriteit een breder doelenpakket voor ogen heeft. De beroepseer van de vervoerder speelt zeker een rol, maar verder kan de autoriteit met het ontwerpen van een concessie sturend zijn. Op die manier worden de belangen van de vervoerder in een lijn gebracht met de belangen van de vervoersautoriteit (KpVV, 2013; Niaounakis et al., 2016).

De sector van het openbaar vervoer in Nederland wordt dus gekenmerkt door een hoge mate van interventie door de overheid. Over het algemeen heeft deze interventie van de overheid aan de ene kant te maken met het niet goed functioneren van het vrije marktproces en aan de andere kant met de ontevredenheid over de uitkomst van het marktproces vanuit een sociaal-politiek standpunt (van de Velde, 2004, pp. 1). Een voorbeeld hiervan is dat wanneer de overheid wil dat de hele markt wordt bediend, interventie in de regel noodzakelijk is (Glover, 2011).

2.1.1 Netwerkeffecten in het openbaar vervoer

Over het algemeen wordt bij het aanbieden van diensten een vrije markt als startpunt genomen. Het algemene belang van maximale welvaart wordt echter niet bereikt wanneer niet aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een van de oorzaken van het niet goed functioneren van het vrije marktproces (markt falen), is het bestaan van externaliteiten. Externaliteiten zijn kosten of baten die voortkomen uit een activiteit die niet toekomen aan degene die de activiteit uitvoert. Deze vormen mogelijk een probleem wanneer hiermee geen rekening wordt gehouden door degene die de activiteit uitvoert (van de Velde, 2004, pp. 4). In de transportsector zijn deze externaliteiten een belangrijke oorzaak van markt falen, waarbij het gaat om zogenaamde netwerkeffecten. Deze netwerkeffecten komen voornamelijk voor in de geplande vervoersdiensten, waaronder dus ook het openbaar vervoer (NEA et al., 2003).

Netwerkeffecten spelen in de netwerkeconomie een belangrijke rol. Het is een belangrijk potentieel gebied van theoretisch onderzoek bij het analyseren van coördinatieproblemen. In de literatuur over de netwerkeconomie (Economides, 1996) komt naar voren dat de complementariteit tussen verschillende componenten van een netwerk een belangrijke reden is voor het ontstaan van netwerkeffecten. Netwerken kunnen positieve en negatieve consumptie- en productie-effecten vertonen. Een positief consumptie effect betekent dat de waarde van het goed stijgt wanneer de (verwachte) consumptie ervan toeneemt. Een negatief consumptie effect betekent dat deze waarde juist afneemt wanneer de consumptie toeneemt. Een voorwaarde voor complementariteit is compatibiliteit, dit is de mate waarin systemen in plaats van elkaar of samen te gebruiken zijn (van de Velde, 2004, pp. 6; Liebowitz & Margolis, 1994).

Een netwerkeffect is het gegeven dat de waarde van een dienst voor de consument afhangt van het aantal consumenten dat hier al gebruik van maakt. Iedereen in het netwerk profiteert ervan wanneer meer verbindingen worden toegevoegd. In het openbaar vervoer gebruiken reizigers mogelijk ook verbindende diensten om op hun bestemming te komen. De losse transportdiensten zijn daarom vaak niet alleen eindproducten op zichzelf, maar ook 'tussenproducten', die door reizigers worden gecombineerd tot een 'eindproduct'. Het directe netwerkeffect is dat als gevolg van de complementariteit, verbeteringen in de service van een segment, zal leiden tot een grotere vraag voor de services in de andere segmenten die worden gecombineerd met het segment waar verbeteringen hebben plaatsgevonden (van de Velde, 2004, pp. 6). Een groter aantal gebruikers van het openbaar vervoer leidt ook tot indirecte netwerkeffecten door verminderde algemene kosten voor de gebruikers. Deze effecten zijn verbeteringen in de service in de vorm van hogere frequentie en/of meer bestemmingen. Dit wordt ook wel het Mohring-effect genoemd (Mohring, 1972). Hierdoor zullen extra passagiers op een verbinding gevolgd worden door frequentieverhogingen, die op hun beurt weer extra passagiers op de verbinding aantrekken, aangezien hogere frequenties in het openbaar vervoer synoniem zijn voor een hogere servicekwaliteit door de verminderde gebruikskosten verbonden met reistijd en overmatige wachttijd. Dit is ook noodzakelijk, omdat wanneer er bijvoorbeeld geen frequentieverhogingen plaatsvinden, dit kan leiden tot negatieve netwerkeffecten zoals congestie in het openbaar vervoer (van de Velde, 2004; NEA et al., 2003, pp. 25).

2.2 Integratie in het openbaar vervoer

Een voorwaarde voor complementariteit tussen diensten is compatibiliteit. Dit gaat over de mate waarin verschillende systemen in plaats van elkaar of samen te gebruiken te zijn. Hier wordt ook het belang van integratie in het openbaar vervoer duidelijk. Dit is iets wat niet altijd automatisch tot stand komt in de markt en dus een belangrijke reden voor de overheid is om te interveniëren in de sector van het openbaar vervoer (van de Velde, 2004).

Wanneer gekeken wordt naar een algemene definitie van integratie in het openbaar vervoer, dan is deze te vinden in verschillende studies zoals in de studies ISOTOPE (1997) en QUATTRO (1998). Hier wordt integratie in het openbaar vervoer als volgt gedefinieerd (NEA et al., 2003, pp. 17):

"de manier waarop delen van het openbaar vervoersnet zijn ingebed in de totale mobiliteitsketen."

Deze definitie bestaat uit twee elementen:

- "... delen van het openbaar vervoersnet", wat betrekking heeft op de lijnen binnen een netwerk van een enkele vervoerder en op de netwerken van verschillende vervoerders binnen een regio;
- "... de totale mobiliteitsketen", wat verduidelijkt dat voor integratie zowel onderwerpen binnen als buiten het openbaar vervoer aangepakt moeten worden.

Integratie binnen het openbaar vervoer (tussen verschillende systemen/vervoerders) kan op verschillende manieren plaatsvinden. Van een minimale vorm van integratie, (zoals geïntegreerde informatie over verschillende diensten die niet geïntegreerd zijn) naar een steeds uitgebreidere integratie, (zoals geïntegreerde tickets, tarieven en volledige openbaar vervoersdiensten) naar een nog bredere vorm van integratie (zoals integratie met andere modaliteiten of zelfs met andere beleidsvelden) (NEA et al., 2003, pp. 15). Hieronder worden deze verschillende niveaus van integratie binnen het openbaar vervoer besproken.

Geïntegreerde informatie over routes, dienstregelingen en tarieven van de verschillende vervoerders houdt in dat het systeem wordt gezien als 'een geheel'. Gebruikte concepten zijn uniform en er wordt een gemeenschappelijke taal gebruikt. Dit kan ondersteund worden met bijvoorbeeld een gemeenschappelijk logo. Deze integratie heeft als doel om de potentiële reiziger te informeren over de mogelijkheden van het reizen die door het systeem als geheel worden aangeboden. De informatie moet goed beschikbaar zijn en is bedoeld om drempels voor het gebruik te verlagen. Een stap verder gaat het integreren van tickets en tarieven. Deze integratie is bedoeld om mogelijke obstakels te verwijderen, zoals een eventueel prijsverschil tussen vergelijkbare reizen die door een of meerdere vervoerders worden uitgevoerd (NEA et al., 2003, pp. 15-16).

Vervolgens kan integratie nog verder gaan met netwerkintegratie, in zowel de planning (vooraf) als in de operationele fase. Integratie van het openbaar vervoer wordt over het algemeen gezien als een middel om de kwaliteit van bestaande openbaar vervoersdiensten te verbeteren. Het idee is dat de aantrekkelijkheid van elke dienst zal verbeteren wanneer deze onderdeel is van een integraal netwerk van alle (openbaar vervoers-) diensten. Het wordt dan ook vaak gezien als de oprichting van een structuur waarbij elke vorm van openbaar vervoer een specifieke rol in het systeem vervult door gebruik te maken van de relatieve voordelen van elke vorm. Daarbij is coördinatie van belang, omdat dit betrekking heeft op de koppelingen tussen openbaar vervoer gericht op lange afstandsreizen en op de lokale openbaar vervoersnetwerken. Volgens dit principe moeten de verschillende vervoersmiddelen worden gebruikt in overeenstemming met hun relatieve voordelen. Dit speelt een belangrijke rol in het stadium van het maken van een dienstregeling, door te zorgen dat de verschillende diensten aantrekkelijke verbindingen bieden aan elkaar. In de operationele fase betekent dit dat rekening wordt gehouden met zowel voorziene als onvoorziene overmatige vraag door overstappen te garanderen, informatie te geven en eventueel voor vervangende diensten te zorgen (NEA et al., 2003, pp. 16).

Ten slotte kan integratie een nog bredere vorm aannemen. Ten eerste door integratie van het openbaar vervoer met het bredere vervoerssysteem (zoals met auto's, taxi's en fietsen) mogelijk te maken, door hier op voorhand rekening mee te houden. Ten tweede betekent dit integratie met andere beleidsvelden zoals ruimtelijke ordening, milieu- en sociaal (NEA et al., 2003).

Integratie in het openbaar vervoer kan worden bekeken vanuit verschillende theoretische perspectieven, waarin bovenstaande punten ook terugkomen. In dit onderzoek zal onderscheid worden gemaakt tussen verschillende perspectieven gebaseerd op de belangrijke betrokken partijen (reiziger, vervoerder en ov-autoriteit) en op een rapport over integratie in het openbaar vervoer van NEA (2003). Hieronder worden deze verschillende perspectieven besproken.

2.2.1 Het reizigersperspectief

Voor de reizigers zijn de gebruikerskosteffecten van wel/geen integratie relevant van verschillende diensten, wanneer deze in een ketenreis worden gebruikt. Uitwisseling tussen verschillende diensten in het openbaar vervoer is altijd mogelijk, maar de gebruikerskosten om dit te realiseren variëren sterk. Relevante elementen van gebruikerskosten zijn de kosten voor het zoeken naar informatie over aanvullende diensten, de extra inspanningen die verband houden met de aanschaf van vervoersbewijzen en de overstaptijd die te kort of te lang is wanneer de verschillende diensten niet worden afgestemd in de dienstregeling. Vanuit de kant van de passagier leidt optimale coördinatie tot een vermindering van de algemene kosten en wordt het gecoördineerde (openbaar vervoers-) systeem aantrekkelijker (van de Velde, 2004, pp. 4).

Dit perspectief kijkt dus naar integratie met het oog op aantrekkelijke diensten voor de reizigers. De belangrijkste uitdaging is het ontwerpen van een 'optimaal netwerk', waarbij verschillende concepten van diensten met verschillende kenmerken gecombineerd kunnen worden. Dit heeft te maken met de integratie binnen het openbaar vervoer. Zoals hierboven al is aangegeven, kan deze integratie op verschillende niveaus plaatsvinden. Ten eerste geïntegreerde informatie over routes, dienstregelingen en tarieven van de verschillende vervoerders, zodat het systeem als 'een geheel' wordt gezien. Daarnaast het gebruik van uniforme concepten en een gemeenschappelijke taal naar de reizigers toe. Dit kan ondersteund worden wanneer bijvoorbeeld de naamgeving uniform is. Ten tweede kunnen tickets en tarieven geïntegreerd worden. Op deze manier kunnen obstakels verdwijnen, zoals een eventueel prijsverschil tussen vergelijkbare reizen die door een of meerdere vervoerder(s) uitgevoerd worden. Integratie kan nog een stap verder gaan door te kijken naar dienstregelingen en overstappen en deze goed op elkaar af te stemmen, met als doel de vorming van een duidelijk netwerk (systeem) zodat het mogelijk aantrekkelijker wordt voor de reiziger om verschillende systemen in combinatie met elkaar te gebruiken. Ten slotte zou integratie plaats kunnen vinden met andere modaliteiten, zoals de auto en de fiets, zodat ook deze in combinatie met systemen in het openbaar vervoer gebruikt (kunnen) worden. Aangenomen wordt dat het aanbod van dergelijke systemen voor de reizigers aantrekkelijker is, aangezien het systeem meer comfort en gemak biedt en zo aantrekkelijker wordt voor de (potentiële) reizigers (NEA et al., 2003). Uiteindelijk zouden deze geïntegreerde reismogelijkheden middels een digitaal platform aan reizigers geboden kunnen worden (MaaS) (MuConsult, 2017).

In het reizigersperspectief is weinig aandacht voor de balans tussen kosten en opbrengsten van de integratie voor de vervoerders. Daarnaast bestaat er een potentiële afwijking tussen de perceptie van de vervoerder over datgene wat de reizigers nodig hebben en de werkelijke perceptie hierover van de (potentiële) reiziger zelf. Een dergelijke aanpak zou kunnen leiden tot een overdreven integratie wanneer het is gebaseerd op het geloof dat er behoefte is aan uniformiteit over het gehele systeem van het openbaar vervoer zonder dat economische overwegingen zijn meegenomen. Uiteindelijk zou dit kunnen leiden tot een stijging van de reizigerskosten (NEA et al., 2003, pp. 22). Hensher (2003) concludeert in zijn onderzoek dat er bijvoorbeeld geen duidelijke effecten zijn van tariefintegratie op het aantal gebruikers in het openbaar vervoer. Dit kan erop wijzen dat dit voor de reizigers minder relevant is in vergelijking met bijvoorbeeld een betere aansluiting bij een overstap (Borger & Kerstens, 2007). Het is dus belangrijk om te focussen op datgene wat voor de reiziger van belang is en om na te gaan of het afstemmen van diensten leidt tot betere diensten voor de klant. Daarnaast hangt de gewenste integratie ook af van de functie van de verschillende systemen. Dit kan bepalend zijn of integratie gewenst is en tot in welke mate. Een andere beperking van deze aanpak is dat geen aandacht wordt besteed aan incentives van integratie (voor de vervoerders), noch op het (dis)functioneren van markten bij de argumentatie voor een optimaal netwerk. Het is dus ook belangrijk om te kijken hoe deze afstemming kan plaatsvinden (NEA et al., 2003).

2.2.2 Het bedrijfsperspectief

Vanuit de kant van de individuele vervoersbedrijven is het de vraag in hoeverre zij met bovenstaande aspecten rekening houden wanneer zij de mate van gewenste verenigbaarheid tussen verschillende vervoerssystemen bepalen. Van belang zijn hierbij de kosten- en omzet gevolgen van integratie voor de vervoerders (NEA et al., 2003). Dit wordt in de economische literatuur gezien als een belangrijk probleem, maar de implicaties voor coördinatie in het openbaar vervoer zijn niet altijd duidelijk. Er zijn een aantal voorwaarden die bepalen of vervoersbedrijven streven naar verenigbaarheid wanneer zij complementaire diensten aanbieden. Vooraf kan echter niets gezegd worden over de plaats van de grens tussen nuttige autonome coördinatie en gebrek aan incentives. De reden hiervoor is dat er veel lastige situaties kunnen ontstaan met betrekking tot de kosten om tot deze verenigbaarheid te komen, de verdeling hiervan tussen de betrokken partijen, evenals de omvang en de verdeling van de daaruit voortvloeiende, bijkomende inkomsten. Dit zou kunnen leiden tot lage prikkels om te investeren in verenigbaarheid met bovendien het gevaar van free-riders. In sommige gevallen kunnen financiële overdrachten tussen exploitanten die complementaire diensten leveren ontstaan, zodat coördinatie leidt tot een wederzijds voordeel, zoals een efficiënt gebruik van de middelen met betrekking tot bijvoorbeeld de inzet van voertuigen. Er kan echter niets gezegd worden over de 'sociaal optimale' samenwerking, omdat het gebaseerd is op een aanpak die winst maximaliserend is. In situaties waar de bedrijfsvoering niet rendabel is zonder subsidies, wat in het openbaar vervoer meestal het geval is, kunnen de incentives voor samenwerking verder verzwakken. Coördinatie tussen de diensten kan dan wel leiden tot extra reizigers, maar dit zal er in veel gevallen ook voor zorgen dat er meer subsidie nodig is voor bijvoorbeeld extra investeringen in het materieel. In dat geval is de beslissing om diensten te coördineren niet alleen afhankelijk van de relatieve omvang van de extra kosten en opbrengsten, maar ook van de mogelijkheid om een hogere subsidie te krijgen (van de Velde, 2004, pp. 7). Of dit het geval is, hangt af van afspraken met de opdrachtgever en de vormgeving van de concessie.

In bovenstaande redenering wordt aangenomen dat bedrijven hun eigen '(concessie)gebied' hebben. Het kan echter ook voorkomen dat er binnen een bepaalde gebied concurrentie is tussen meerdere bedrijven. De incentives om te investeren in compatibiliteit (zoals met betrekking tot informatie, tijdschema's en tarieven in het openbaar vervoer) kunnen dan zelfs nog lager worden. In dat geval kan het namelijk een strategische overweging worden van een bedrijf. Het grote, machtigere bedrijf zal waarschijnlijk minder geneigd zijn naar verenigbaarheid van diensten, terwijl de kleinere en minder machtige bedrijven hier juist wel een voorkeur voor hebben, omdat zij door samenwerking zouden kunnen profiteren van bijvoorbeeld schaal- en synergievoordelen (Encaoua et al., 1996; van de Velde, 2004). Wanneer de verschillende systemen niet compatibel zijn, dan heeft het bedrijf met het grootste systeem (grootste marktaandeel) het voordeel ten opzichte van de kleinere spelers op de markt (Liebowitz & Margolis, 1998). Door compatibiliteit neemt de concurrentie toe, waardoor een groot bedrijf zich wellicht eerder zal verzetten om dit te bereiken, hoewel het wel sociaal gewenst kan zijn. Een groot bedrijf kan hierdoor prikkels hebben om alleen informatie over zijn eigen diensten te geven en niet over die van anderen (NEA et al., 2003, pp. 29).

Het verstrekken van alle diensten door een partij met een monopolie zou in principe het probleem van netwerk externaliteiten kunnen oplossen en er zouden mogelijk betere beslissingen voor het gehele netwerk gemaakt kunnen worden in vergelijking met een situatie met meerdere vervoerders. Dan is echter wel veel expertise bij deze vervoerder nodig vanwege de verschillende modaliteiten in het openbaar vervoer. Hierbij kunnen problemen ontstaan door de kleine omvang van bepaalde operaties of door eventuele 'schaalnadelen'. Daarnaast bestaan dan ook de negatieve effecten van een monopolie doordat er bijvoorbeeld geen concurrentie is (NEA et al., 2003, pp. 30).

De verschillende vormen van integratie van het openbaar vervoersnetwerk, zoals eerder beschreven, hebben verschillende economische gevolgen voor de betrokken partijen. Deze verschillende gevolgen zullen een belangrijke rol spelen bij de mate van integratie die wordt gerealiseerd. Dit perspectief kijkt dan ook naar de kosten en opbrengsten van integratie voor de verschillende partijen. Dit is van invloed op de uiteindelijke incentives voor de vervoerders om voor compatibiliteit te zorgen.

Het is lastig om op basis van dit perspectief beleidsimplicaties te trekken, aangezien een aantal dingen niet duidelijk is. Ten eerste de vraag of de compatibiliteit tussen de netwerken een natuurlijk resultaat is van het marktproces of niet en ten tweede of de mate waarin compatibiliteit zal plaatsvinden, de juiste mate van verenigbaarheid is vanuit het oogpunt van het maximaliseren van de sociale welvaart. Het is dan ook niet mogelijk om een optimaal integratieniveau te definiëren. Dit hangt ook af van de omstandigheden op lokaal niveau (NEA et al., 2003).

2.2.3 Het maatschappelijk perspectief

Eerder is naar voren gekomen dat een reden voor de overheid om in te grijpen in de markt te maken kan hebben met integratie tussen verschillende vervoersvormen. De uitkomst van het marktproces kan ook andere redenen geven om te interveniëren, zoals sociale of politieke redenen. Het kan gaan om redenen die voortkomen uit politieke wensen, zoals het waarborgen van het publieke belang. Ook kan met het reguleren van de openbaar vervoerssector worden bijgedragen aan het oplossen van problemen in andere vervoerssectoren of kan het bijdragen aan maatschappelijke doelen buiten de transportsector (van de Velde, 2004).

In de twee eerdere perspectieven is met name ingegaan op wat integratie betekent voor de reizigers en vervoerders. Integratie kan echter nog breder bekeken worden door te kijken naar sociale of politieke doelen die bestaan. Deze kunnen betrekking hebben op verschillende maatschappelijke thema's en beleidsvelden zoals onder andere milieubeleid (duurzaamheid), sociaal beleid (toegankelijkheid, leefbaarheid) en economische beleid (de lokale economie en de financiën van de autoriteit). De vervoersautoriteit kan met betrekking tot deze thema's bepaalde eisen stellen, aan de andere kant gaat dit wel ten koste van de innovatieve winst die gegenereerd kan worden door de ondernemingszin van de vervoerder(s) wanneer deze meer vrijheid hebben (van de Velde, 2004). Het accent dat overheden leggen op verschillende doelen kan in de loop van de tijd verschuiven, mede door de veranderende belangen die spelen in de politiek. Daarnaast kunnen verschillende doelen ook per schaalniveau verschillen (Zwaneveld & Berveling, 2009).

2.2.4 Het governance perspectief

Een tekortkoming van de vorige perspectieven is dat er een gebrek is aan focus op de implementatie of op het implementeren van de aanbevelingen. Dit perspectief kan bijdragen aan het integratie issue door te kijken naar institutionele aspecten en het gedrag van publieke en private actoren binnen hun omgeving (NEA et al., 2003, pp. 32). Dit is van invloed op hoe de afstemming tussen partijen kan worden vormgegeven. Integratie issues spelen niet alleen binnen het openbaar vervoer. Davidson & Linfield (1996) laten in een overzicht zien dat:

- Integratie vaak als doel op zich wordt gezien, in plaats van een middel om betere diensten te leveren;
- Dat er sprake is van een onderschatting van de spanningen en weerstand die voortvloeit uit de inspanningen voor integratie en dat het een sterk beheer vereist om het ondermijnen van integratie te vermijden;
- Dat de kwestie van de wenselijkheid van verschillende niveaus van integratie en de elementen die daarbij horen (financiën, organisatie, techniek en ruimte) vaak niet goed zijn overwogen;

- En dat de voordelen van integratie duidelijk moeten zijn en ook duidelijk aan de betrokkenen moeten worden meegedeeld.

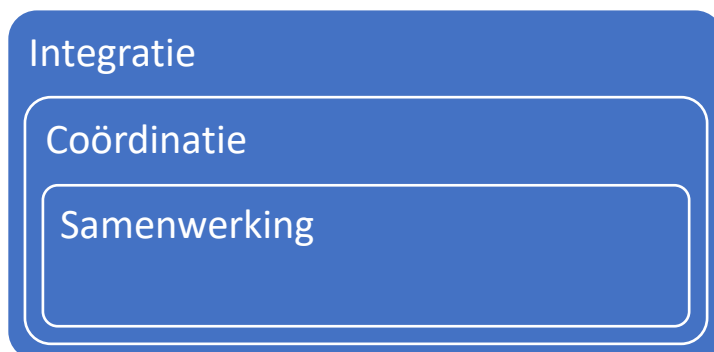
Een belangrijk probleem is dat van organisaties die actief zijn op gerelateerde terreinen, zoals aanbieders van aanvullende vervoersdiensten, niet kan worden verwacht dat zij zich automatisch ontwikkelen in compatibele richtingen, wanneer dit niet wettelijk geregeld is. Zelfs niet wanneer sprake is van gemeenschappelijke doelen. Acties die wederzijds voordelig zijn, kunnen worden ontwikkeld wanneer er passende vormen van samenwerking zijn. Of dit het geval is, is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder bijvoorbeeld cultuur, tradities, vertrouwen, de institutionele omgeving (zoals wet- en regelgeving), maar hangt ook af van de kans (NEA et al., 2003, pp. 32).

Niveaus van samenwerking

Samenwerking kan voorkomen in verschillende vormen. Een indeling in de verschillende typen van 'samenwerken' geeft hierover een beter inzicht. Davidson & Linfield (1996) hebben in hun onderzoek een model van integratie voor stadsinfrastructuur ontwikkeld. Onderstaande indeling is hierop gebaseerd, waarbij drie niveaus worden onderscheiden met een toenemende intensiteit van het 'samenwerken' (NEA et al., 2003, pp. 33):

- Samenwerking: dit is het eerste niveau, gedefinieerd als een bereidheid om samen te werken en plannen te wijzigen om een gemeenschappelijk doel te bereiken. Het hangt af van een goede motivatie gebaseerd op begrip op basis van goede informatie. Dit niveau van samenwerken is afhankelijk van persoonlijke relaties en vertrouwen in plaats van regels en voorschriften. Dit vereist inspanning en een continuïteit van goodwill. Dit niveau is de basis van de twee volgende niveaus.
- Coördinatie: dit is een meer formele samenwerking waarbij kwesties complexer zijn en waar ook bureaucratische organisaties betrokken zijn. Er zijn procedures nodig om regelmatig te overleggen en om dingen te bespreken.
- Integratie: dit niveau bevat een geformaliseerd besluitvormingssysteem en procedures om het systeem efficiënt en effectief te laten functioneren, bovenop de coördinatie en samenwerking. Integratie wordt hier gedefinieerd als het 'samenbrengen in één'.

Deze drie categorieën worden hieronder grafisch weergegeven (figuur 1). Samenwerking, de bereidheid om samen te werken, is een basisvereiste voor alle drie de vormen van samenwerken. Onder coördinatie vallen de meer geformaliseerde coördinatiemechanismen. Integratie is het derde niveau met bijvoorbeeld institutionele en financiële integratie (NEA et al., 2003, pp. 33).



Figuur 1: Niveaus van 'samenwerken' (bron: eigen bewerking)

Deze verschillende niveaus van integratie zijn ook terug te zien in de wereld van het openbaar vervoer. Ten eerste kan sprake zijn van samenwerking. Voorbeelden hiervan kunnen zijn het wederzijds afspraken maken om elkaars vervoersbewijzen te accepteren, informatie over dienstregelingen te verstrekken of om vertrektijden te coördineren bij de verbindingen (overstappen) tussen verschillende vervoerders. Deze samenwerking zal gemakkelijker tot stand komen wanneer de belangen van de vervoerders niet tegenstrijdig zijn. Ten tweede kan sprake zijn van coördinatie. Dit betreft de meer formele procedures. Voorbeeld hiervan is de coördinatie tussen de vervoerders met betrekking tot de afstemming van elkaars dienstregelingen. Ten derde is integratie mogelijk, wat alles onder 'één' brengt. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een fusie van bijvoorbeeld de planningsactiviteiten van deelnemende vervoersbedrijven in een afzonderlijk, apart en gemeenschappelijk planningsinstituut (NEA et al., 2003).

Een toenemende mate van samenwerking zou potentieel tot een grotere efficiëntie en een betere verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen kunnen leiden. Dit zal echter ook leiden tot een potentieel grotere kans op weerstand en conflicten, omdat een groeiend integratieniveau ertoe leidt dat bestaande organisaties de controle over bepaalde onderwerpen of projecten moeten opgeven. Hoe hoger het niveau van integratie, hoe hoger de weerstand er waarschijnlijk tegen zal zijn. Het is hier van belang dat de betrokkenen de voordelen van integratie inzien (NEA et al., 2003).

Aansturing overheid

In dit perspectief gaat het ook over de aansturing van de overheid, welke te maken heeft met de rol die de overheid heeft. De overheid kan verschillende rollen hebben, medeafhankelijk van of het initiatief bij de autoriteit of de markt ligt.

In beide situaties heeft de overheid een rol met betrekking tot het controleren van de partijen op het naleven van algemene wet- en regelgeving. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om standaarddingen, zoals dat vervoerders aan bepaalde technische normen en juridische vereisen moeten voldoen. Daarnaast kan de overheid nog specifieke regels voor bepaalde vervoersvormen opstellen, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de toegankelijkheid van voertuigen (van de Velde, 2004).

In een situatie waar de markt het initiatief heeft, kan de overheid nog een rol hebben als subsidieverlener. Hiervoor kan de overheid verschillende redenen hebben; het stimuleren van het algemene aanbod van diensten door de vervoerder te subsidiëren en/of bepaalde doelgroepen tegemoet te komen door deze te subsidiëren met bijvoorbeeld tariefkortingen (van de Velde, 2004). Dergelijke subsidies hebben als doel een ander marktevenwicht te bereiken wat anders niet zou zijn bereikt. Op die manier kunnen niet rendabele markten getransformeerd worden naar winstgevende markten waardoor het aantal diensten dat autonoom kan ontstaan groter wordt (van de Velde, 2004, pp. 16).

In een situatie waar de overheid het initiatief heeft, kan deze het initiatief nemen om een vervoersdienst te organiseren door een concessie te verlenen, door middel van een concurrerende aanbesteding, aan een bepaalde vervoerder. De autoriteit selecteert hier dan een vervoerder die de openbaar vervoersdiensten mag exploiteren. De vervoersautoriteiten verschillen doorgaans wel in de aanpak voor het aanbesteden van het openbaar vervoer, door de hoge mate van vrijheid die zij hebben. Elke autoriteit stelt haar eigen publieke doelen ten opzichte van het openbaar vervoer. Zij stelt haar wensen en eisen met betrekking tot het openbaar vervoer op in een programma van eisen (PvE). Deze eisen hebben betrekking op bijvoorbeeld het materieel, de dienstverlening, de financiële verantwoording, de toegankelijkheid en de dienstregeling. Verder wordt beschreven op basis van welke criteria de concessie wordt gegund (prijs, kwaliteit etc.).

Doordat vervoersautoriteiten hierin veel vrijheid hebben, resulteert dit in verschillende gehanteerde contractvormen, vergoedingsafspraken, afspraken over de verdeling van het opbrengstrisico en de werkrelatie tussen vervoerder en autoriteit die kan verschillen van een formele relatie tot een relatie gericht op gezamenlijke ontwikkeling (Niaounakis et al., 2016).

2.2.5 Vormgeving concessie

Vervoersautoriteiten hebben dus veel vrijheid bij het organiseren van aanbestedingsprocedures. Dit resulteert in een variëteit aan gehanteerde aanbestedingsmethoden met verschillende kenmerken. In eerder onderzoek is onderscheid gemaakt tussen de volgende kenmerken (Niaounakis et al., 2016, pp. 46):

- Openbaar aanbesteed of onderhands gegund
- Verdeling van het opbrengstrisico en de ontwikkelfunctie
- Het gebruik van bonus-malusregelingen
- Looptijd van de concessie (concessieduur)
- Omvang of schaal van het concessiegebied

Een concessie kan openbaar worden aanbesteed of onderhands worden gegund. In de regel worden concessie openbaar aanbesteed, met uitzondering van openbaar vervoer in grotere steden wat ook onderhands gegund mag worden. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat dit kenmerk vaststaat en dat een concessie dus openbaar aanbesteed moet worden, zoals ook in de Wp 2000 is bepaald.

Een ander aspect wat kan verschillen tussen concessies, is de verdeling van het opbrengstrisico. Vervoerders en autoriteiten maken afspraken over de exploitatiesubsidie en de verdeling van de reizigersopbrengsten. Hier kan onderscheid worden gemaakt tussen een kosten- en opbrengstencontract. Bij een kostencontract wordt de exploitatiesubsidie vooraf vastgelegd en komen de reizigersopbrengsten toe aan de vervoersautoriteit. Bij een opbrengstencontract is de exploitatiesubsidie lager en komen de reizigersopbrengsten toe aan de vervoerder. De keuze voor de gekozen structuur bepaalt welke partij het risico draagt van fluctuerende reizigersaantallen en -opbrengsten. Bij een kostencontract zijn de opbrengsten van de vervoerder goed in te schatten. Zij draagt uitsluitend het risico van de kosten (zoals brandstofprijzen en vervoersmiddelen). Bij een opbrengstencontract draagt de vervoerder ook het risico van de opbrengsten. Volgens de economische theorie heeft de keuze voor de contractvorm implicaties voor het uiteindelijke gedrag van de vervoerder. Bij een kostencontract volgt de winstmaximalisatie voor de vervoerder uit kostenminimalisatie. Vervoerders zijn er dan bij gebaat om de contractuele afspraken over de te leveren diensten en service tegen de laagst mogelijke kosten na de komen. Bij een opbrengstencontract is de vervoerder daarnaast ook geprikkeld om de reizigersopbrengsten te vergroten en om daarmee ook de rentabiliteit van de lijnen te optimaliseren (Niaounakis et al., 2016, pp. 46-47).

De gekozen contractvorm kan niet los worden gezien van de ontwikkelfunctie. Deze ligt meestal bij de partij met het opbrengstrisico. Deze functie ligt dus bij of de vervoerder of de vervoersautoriteit. In de praktijk is echter vrijwel nooit sprake van volledig behoud van of volledige overheveling van de ontwikkelfunctie. In de meeste gevallen is sprake van een hybride vorm waarbij wordt samengewerkt tussen beide partijen (Niaounakis et al., 2016).

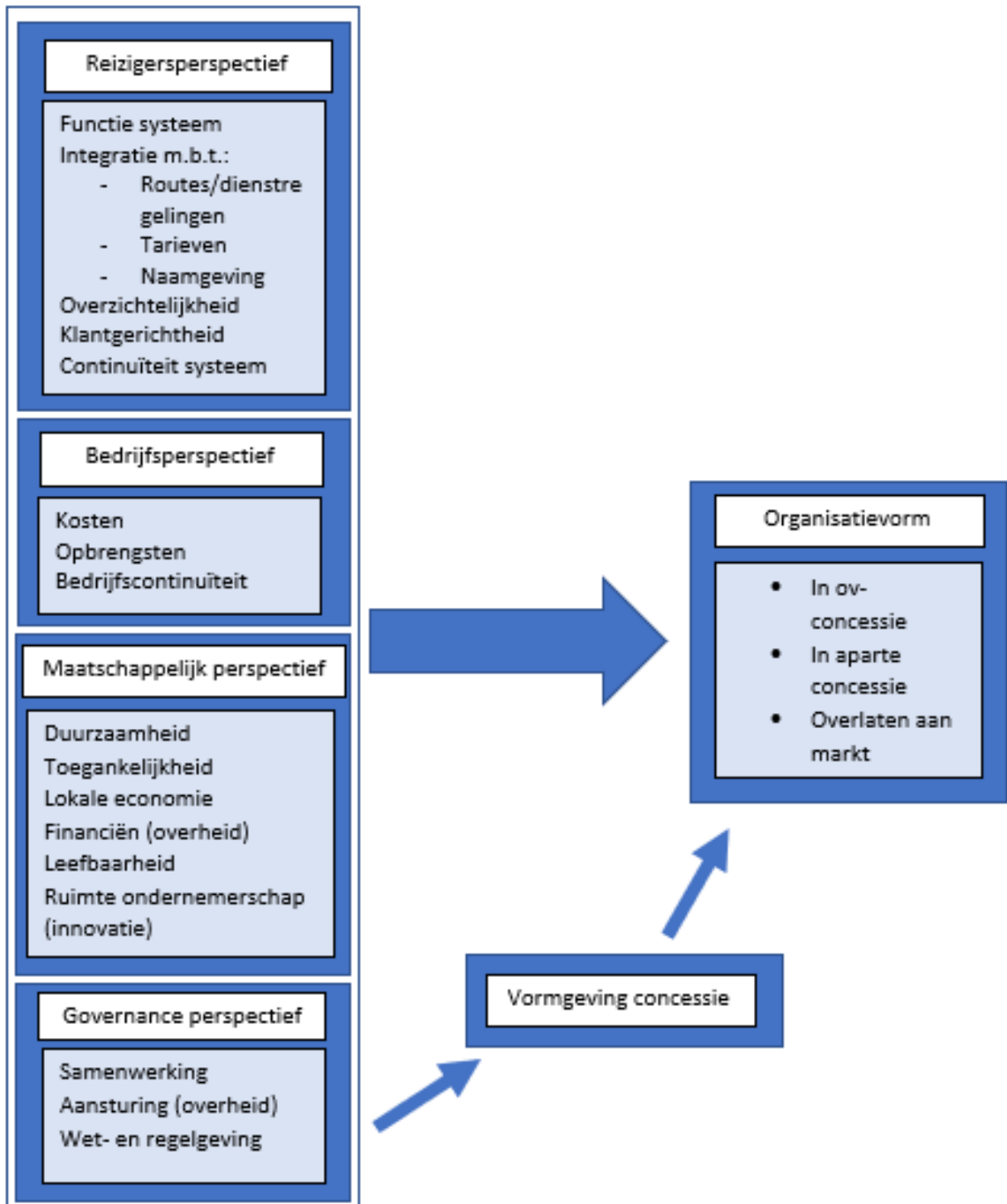
Een ander sturingselement van vervoersautoriteiten zijn de zogenaamde bonus-malusregelingen. Met deze regelingen wordt een boetebepaling of extra financiële bijdrage gekoppeld aan het wel/niet halen van bepaalde doelen (Niaounakis et al., 2016).

Daarnaast kunnen concessies nog verschillen met betrekking tot de looptijd waarvoor ze worden verleend. Een beperkte concessieduur is van belang voor het borgen van de concurrentiewerking en om periodiek wijzigingen in het mobiliteitsbeleid te kunnen blijven doorvoeren. Daarentegen is een lange looptijd van belang om genoeg interesse bij vervoerders te wekken doordat de vereiste investeringen in de vervoersmiddelen vaak een lange afschrijvingsduur hebben (Niaounakis et al., 2016).

Ten slotte kunnen er nog verschillen zijn met betrekking tot de omvang of de schaal van een concessie. Dit heeft betrekking op de grootte in termen van oppervlakte en in termen van datgene wat in de concessie wordt opgenomen. Bij grote concessiegebieden kan een vervoerder schaalvoordelen benutten en binnen het netwerk synergievoordelen uitputten. Een grote concessie kan echter ook leiden tot minder mededingers, doordat kleine vervoersbedrijven vaak te weinig capaciteit kunnen vrijmaken. Dit kan leiden tot efficiëntieverliezen door de vermindering van concurrentie en een grotere monopolieacht (Niaounakis et al., 2016; Hensher, 2003). Daarnaast kan er nog een verschil zijn tussen een gebieds- en een lijnconcessie. Bij een gebiedsconcessie heeft een vervoerder in een afgebakend gebied het alleenrecht om het openbaar vervoer te verzorgen. Een lijnconcessie daarentegen houdt in dat een vervoerder slechts het alleenrecht heeft op bepaalde lijnen, daarnaast is nog steeds ruimte voor andere vervoerders binnen hetzelfde gebied (Berveling et al., 2009).

2.3 Conceptueel model

In het conceptueel model wordt weergegeven wat in dit onderzoek onderzocht wordt. Dit komt voort uit bovenstaand theoretisch kader. Hieronder is in het conceptueel model een overzicht gegeven van verschillende perspectieven met bijbehorende factoren die een rol kunnen spelen bij de afweging voor de organisatievorm (figuur 2). Dit vormt ook het antwoord op de eerste deelvraag, die ging over welke factoren mogelijk een rol spelen bij deze afweging van de provincie.



Figuur 2: Conceptueel model (bron: eigen bewerking)

In bovenstaand conceptueel model wordt vanuit verschillende perspectieven gekeken naar de mogelijke organisatievormen van Breng flex in de aankomende concessie. Hieronder zal kort worden ingegaan op de verschillende onderdelen van het conceptuele model.

Reizigersperspectief

Het reizigersperspectief heeft te maken met de kwaliteit van het systeem voor de reiziger. Het gaat hier om het comfort en het gemak waarmee de reiziger kan reizen. Allereerst is hier van belang welke functie het systeem heeft. Vervolgens gaat het over de eventuele integratie met betrekking tot routes/dienstregelingen, tarieven en naamgeving. Deze integratie kan op verschillende niveaus plaatsvinden, van geïntegreerde informatie naar volledige afstemming. Daarnaast gaat het over de overzichtelijkheid van het systeem voor de reiziger, de klantgerichtheid en over de continuïteit van het totale systeem.

Bedrijfsperspectief

In dit perspectief wordt gekeken vanuit het perspectief van het bedrijf. Hierbij zijn de kosten en opbrengsten voor de vervoerder van belang. De mate van integratie die plaats moet vinden is afhankelijk van de mate van compatibiliteit van de (verschillende) systemen. Hoever de (verschillende) vervoerders willen gaan om dit te realiseren, is afhankelijk van de kosten en opbrengsten hiervan voor de vervoerders. Kosten kunnen onder andere betrekking hebben op de afstemming, het materieel, het personeel en het planningssysteem (bijvoorbeeld schaal- en synergie-effecten). Opbrengsten kunnen onder andere betrekking hebben op de afstemming (netwerkeffecten), subsidies en (extra) reizigersopbrengsten. Daarnaast speelt hier ook de continuïteit van de bedrijven een rol.

Maatschappelijk perspectief

Wanneer integratie wordt bekeken vanuit een maatschappelijk perspectief, dan is dit breder dan bovenstaande perspectieven. Het gaat in op een bredere integratie dan bedoeld in het reizigersperspectief. Integratie met betrekking tot thema's die gaan over duurzaamheid, toegankelijkheid, de lokale economie, financiën van de overheid, leefbaarheid en ruimte voor ondernemerschap (innovatie) vallen hier onder andere onder.

Governance perspectief

Om integratie in het openbaar vervoer te realiseren, is een bepaalde vorm van samenwerking nodig tussen de verschillende partijen. Om deze samenwerking vorm te geven, zijn verschillende factoren van belang. Het gaat dan bijvoorbeeld over de (gemeenschappelijke) doelen, het gedrag en het vertrouwen van de verschillende betrokken partijen (NEA et al., 2003). Daarnaast komt in dit perspectief ook de aansturing van de overheid terug, waaronder ook de wet- en regelgeving.

Vormgeving concessie

De overheid kan met de vormgeving van de concessie enigszins sturend zijn. Verschillende kenmerken die kunnen verschillen binnen een concessie zijn het soort concessie, de verdeling van het opbrengstrisico en de ontwikkelingsfunctie, het gebruik van bonus-malusregelingen, de looptijd van de concessie en de omvang of schaal van het concessiegebied (Niaounakis et al., 2016, pp. 46).

Organisatievorm

Voor het aanbod van Breng flex kan allereerst onderscheid worden gemaakt tussen het initiatief bij de vervoersautoriteit en het initiatief bij de markt. Wanneer het initiatief bij de vervoersautoriteit ligt, kan deze het aanbesteden in een concessie en dus ook bepaalde eisen stellen. Dit kan op twee manieren: het samen aanbesteden van Breng flex met het reguliere openbaar vervoer in één concessie of Breng flex apart, en dus los van het reguliere ov, aanbesteden.

Wanneer het initiatief bij de markt wordt gelaten, neemt de vervoersautoriteit niet het initiatief tot het aanbesteden, maar beperkt zij zich tot het opstellen van eventuele 'spelregels' of het toekennen van subsidies. Marktpartijen zijn dan vrij om dit op eigen initiatief te organiseren. De keuze voor een van deze vormen heeft invloed op het aantal partijen wat actief is in het speelveld. Dit zou één partij kunnen zijn, maar mogelijk ook twee of meer. Hieronder in figuur 3 zijn schematisch deze mogelijkheden weergegeven.



Figuur 3: Schematische weergave mogelijke organisatievormen Breng flex (bron: eigen bewerking)

3. Methode

In dit hoofdstuk wordt de methodiek uiteengezet. Allereerst wordt de onderzoeksstrategie besproken. Vervolgens wordt ingegaan op het onderzoeksmateriaal. Daarna wordt aandacht besteed aan de data-analyse, de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek. Ten slotte komt de ethiek aan bod.

3.1 Onderzoeksstrategie

Het bepalen van de onderzoeksstrategie is een belangrijk onderdeel van het onderzoek. De keuze voor de juiste strategie is gemaakt door gebruik te maken van de drie kernbeslissingen die beschreven zijn door Verschuren & Doorewaard (2015).

De eerste beslissing gaat over een onderzoek in de breedte of diepgang. Hier is gekozen voor een diepgaand onderzoek zodat meer op de details kan worden ingegaan wanneer het gaat om de verschillende factoren. Daarnaast is er nog weinig bekend over de factoren en hoe deze zich tot elkaar verhouden, waardoor een grootschalig onderzoek nog geen reële mogelijkheid was. De tweede beslissing gaat over een kwantificerend of kwalificerend onderzoek. Kwalitatief onderzoek is flexibeler waardoor er meer ruimte is voor input van respondenten, wat goed aansluit bij een explorerend onderzoek. Deze beslissing hangt ook samen met de eerste beslissing en om die reden is gekozen voor een kwalificerend onderzoek. De derde beslissing gaat over de keuze tussen empirisch en bureau onderzoek. In dit onderzoek zijn voornamelijk nieuwe gegevens verzameld, waardoor sprake is van een empirisch onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015).

Op basis van bovenstaande beslissingen sluit een casestudy het beste aan bij dit onderzoek. Dit is een kwalitatieve aanpak waar door middel van gedetailleerde en diepgaande dataverzameling onderzoek wordt gedaan op basis van meerdere informatiebronnen (Creswell, 2007). Bij een casestudy worden een of meerdere casussen in detail bekeken. In dit onderzoek is primair gekeken naar de casus van Breng flex, maar om een beter beeld te krijgen zijn ook andere (soortgelijke) casussen onderzocht. Naast Breng flex is nog gekeken naar Bravo flex in Noord-Brabant, de situatie in Amsterdam en de situatie in Limburg. Doordat meerdere casussen zijn bekeken, is sprake van een meervoudige casestudy (Creswell, 2013). Het voordeel van een meervoudige casestudy is dat er gekeken kan worden naar overeenkomsten en verschillen tussen de casussen. Bij een casestudy is het van belang dat bij voorkeur gebruik wordt gemaakt van verschillende databronnen (Verschuren & Doorewaard, 2015; Creswell, 2013). De data in dit onderzoek is voornamelijk verkregen via interviews, maar daarnaast is ook gebruik gemaakt van relevante documenten zoals beleidsstukken en wetgeving.

3.2 Onderzoeksmateriaal

Dit onderzoek kenmerkt zich door een exploratief karakter. Hiervoor is gekozen, omdat in de bestaande literatuur nog niet veel te vinden is over dit specifieke onderwerp. In dit onderzoek zijn dan ook diverse factoren verkend die een rol zouden kunnen spelen bij de uiteindelijke afweging van de provincie.

Bij het doen van kwalitatief onderzoek zijn er over het algemeen vier manieren waarop data wordt verzameld, door middel van: interviews, observatie, documenten en audiovisueel materiaal (Creswell, 2013). In dit onderzoek is voornamelijk gebruik gemaakt van interviews met betrokkenen (zoals experts op dit gebied en betrokkenen bij de casussen). Daarnaast is ook gebruik gemaakt van beschikbare (beleids)documenten en wetgeving die relevant is (bureauonderzoek). Op deze manier is er gebruik gemaakt van meerdere databronnen.

In dit onderzoek zijn verschillende casussen onderzocht. Deze casussen zijn niet allemaal exact hetzelfde, wel zijn ze vergelijkbaar met elkaar. Bij elke casus is gekeken naar de afwegingen die de partijen daar hebben gemaakt en naar de voor- en nadelen die de verschillende partijen zien. Ten eerste is gekeken naar de casus Breng flex, deze staat centraal in het onderzoek en is een van de flexibele, vraagafhankelijke vormen van vervoer waarmee wordt geëxperimenteerd in Nederland. Ten tweede is gekeken naar Bravo flex, dit is hetzelfde concept als Breng flex wat draait in Helmond. Er bestaan echter wel verschillen tussen de functie van het systeem en de context waarbinnen deze is ontstaan. Ten derde is gekeken naar de situatie in Amsterdam. Hier reed voorheen Abel, een deeltaxi service die aan de basis staat van Breng- en Bravo flex. In de concessie Amsterdam-Meerlanden rijdt nu ook een flexibel systeem, AML-flex. De basis van dit systeem is weer hetzelfde, alleen is de functie van het systeem en de context waarbinnen deze is ontstaan weer verschillend. Ten slotte is gekeken naar de situatie in Limburg. Daar zat voorheen de regiotali in de ov-concessie en deze had daar ook een ov-functie. Het was dus een flexibel vervoerssysteem binnen de concessie. In de nieuwe concessie is de regiotali uit de concessie gehaald en apart aanbesteed. In de concessie zitten nu een aantal andere kleinschalige, flexibele vervoersvormen. In al deze casussen bestaan verschillen tussen de context en de functie van bepaalde systemen. Het is daarom interessant om te onderzoeken wat de verschillende afwegingen zijn geweest en waarom bepaalde keuzes wel of niet zijn gemaakt en of op basis daarvan ook andere voor- en nadelen worden gezien door de betrokken partijen.

De interviews zijn semigestructureerd. Dit betekent dat vooraf een vragenlijst is gemaakt die de leidraad vormt in de interviews. Op deze manier is vergelijking tussen de verschillende interviews mogelijk, maar is het ook mogelijk om tijdens de interviews dieper in te gaan op bepaalde aspecten die belangrijk kunnen zijn voor het onderzoek (Creswell, 2013). De verschillende vragenlijsten die zijn gebruikt, zijn te vinden in bijlage 2.

De eerste deelvraag gaat over de vraag welke factoren een rol spelen bij de afweging over de organisatievorm van Breng flex in de aankomende concessie. Hiervoor is voornamelijk gebruik gemaakt van beschikbare literatuur en documentatie om hier vooraf een zo volledig mogelijk beeld van de krijgen. Deze vraag is dan ook beantwoord in het theoretisch kader en het conceptueel model geeft een overzicht van de verschillende factoren die mogelijk een rol kunnen spelen.

De tweede deelvraag gaat in op de invloed van deze factoren voor de betrokken partijen onder de verschillende organisatievormen. Hier is gebruik gemaakt van beschikbare literatuur en zijn interviews gehouden met experts en betrokken partijen. In de literatuur komen vaak al verwachtingen naar boven met betrekking tot bepaalde factoren. Deze zijn verder aangevuld met de expertinterviews om hier een beter beeld van te krijgen. De experts die zijn geïnterviewd komen van onafhankelijke partijen om een goed en betrouwbaar beeld te krijgen van de belangrijke factoren en de verwachte invloed. Dit zijn Marcel Sloot van het CROW en Roeland Pieper van adviesbureau MuConsult. Vervolgens is dit aangevuld met verwachtingen die de betrokken partijen bij de casussen zelf hebben. De vragen in de interviews zijn ingegaan op de verschillende perspectieven en op de factoren die hier mogelijk een rol spelen. Documentatie die is geraadpleegd bestond voornamelijk uit relevante wet- en regelgeving, zoals de Wp 2000.

De derde deelvraag gaat over de afwegingen die in de verschillende casussen zijn gemaakt en hoe deze zich verhouden tot de uiteindelijke verwachtingen uit de vorige deelvraag. Hiervoor is ook weer gebruik gemaakt van interviews en van (beleids)documenten die betrekking hebben op de verschillende casussen. De interviews zijn gehouden met verschillende betrokken partijen, zoals verschillende ov-autoriteiten, (ov-)vervoerders en reizigersorganisaties in de verschillende casussen. De personen die zijn geïnterviewd per casus zijn in goed overleg bepaald.

Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van alle personen die geïnterviewd zijn per casus. De vragen in de interviews hebben betrekking op de specifieke casus en hoe en waarom deze is ontstaan. Vervolgens is ingegaan op de verschillende perspectieven en op de voor- en nadelen die de betreffende partij ziet. Uiteindelijk zijn de eerdere verwachtingen vergeleken met de afwegingen in de casussen en zijn de verschillen en overeenkomsten beschreven. Vervolgens is getracht te achterhalen waardoor deze verschillen/overeenkomsten bestaan.

De vierde en laatste deelvraag gaat over de keuze van de provincie op basis van de antwoorden uit de voorgaande deelvragen. Deze vraag is dus uiteindelijk beantwoord op basis van de antwoorden op de eerdere deelvragen.

3.3 Data-analyse, validiteit en betrouwbaarheid

Data-analyse

De data in dit onderzoek is voornamelijk verkregen door middel van het houden van interviews. Deze interviews zijn getranscribeerd en vervolgens gecodeerd. Aan de hand van het theoretisch kader en de hoofd- en deelvragen is onderscheid gemaakt tussen verschillende thema's. De data is door het coderen geordend op basis van deze thema's. Dit wordt ook wel inductieve analyse genoemd (Boeije, 2006). Voor deze analyse is gebruik gemaakt van het programma Atlas.ti. Vervolgens zijn codes toegekend om de verschillende interviews met elkaar te kunnen vergelijken en verbanden te leggen. Binnen de verschillende thema's kon vervolgens worden gezocht naar de bevindingen over specifieke onderwerpen. Doordat elk interview op die manier gecodeerd is, kon vervolgens per onderwerp worden nagegaan wat de respondenten daarover zeggen. Hierdoor zijn overeenkomsten en tegenstellingen naar boven gekomen tussen de verschillende partijen en is vervolgens getracht te verklaren waarom deze wel of niet overeenkomen.

De eerste twee interviews zijn daarbij de basis. Hieruit is een overzicht met verschillende factoren gekomen die onder de verschillende perspectieven vallen. Bij die factoren horen verschillende verwachtingen die vervolgens zijn gebruikt bij de interviews met partijen in de verschillende casussen. Hier is vervolgens achterhaald of bepaalde factoren een rol hebben gespeeld en of partijen hetzelfde denken over de verwachtingen. Het kan namelijk zijn dat zij andere verwachtingen hebben of dat zij meer of minder waarde hechten aan bepaalde factoren.

Validiteit en betrouwbaarheid

Bij het doen van onderzoek is het van belang na te gaan hoe het staat met de interne validiteit, de externe validiteit en de betrouwbaarheid (Vennix, 2011). De interne validiteit heeft betrekking op dat het onderzoek daadwerkelijk 'meet' wat gezegd dat 'gemeten' wordt en dat de data ook de realiteit weerspiegelt (Creswell, 2013). Wanneer gebruik wordt gemaakt van meerdere soorten bronnen, wordt de interne validiteit versterkt (triangulatie). Op deze manier wordt vanuit verschillende invalshoeken, op een gedetailleerde manier, naar een casus gekeken. Hierdoor wordt de realiteit zo goed mogelijk weerspiegeld (Creswell, 2013). In dit onderzoek is ook getracht om gebruik te maken van verschillende soorten bronnen zoals interviews, verschillende relevante (beleids)documenten en wetgeving.

De externe validiteit zegt iets over de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Creswell, 2013). Dit is bij een casestudy beperkt doordat slechts enkele casussen worden onderzocht. Hierdoor kunnen de resultaten niet zomaar worden gegeneraliseerd naar het grotere geheel, omdat het slechts een afspiegeling is van enkele casussen. Het is belangrijk om hier rekening mee te houden bij het bespreken van de uiteindelijke resultaten van het onderzoek.

De betrouwbaarheid van een onderzoek gaat over de mate waarin het onderzoek reproduceerbaar is (Creswell, 2013). Om de betrouwbaarheid in dit onderzoek te vergroten, is gebruik gemaakt van 'member checking'. Dit houdt in dat de interpretaties en conclusies van de data die door de interviews zijn verkregen, worden teruggeleefd bij de respondenten (in de vorm van een interviewverslag). Zij kunnen vervolgens aangeven in hoeverre de interpretaties overeenkomen met datgene wat zij bedoelden en op die manier de juistheid hiervan beoordelen. Deze feedback is vervolgens gebruikt om de interpretaties en conclusies aan te scherpen en dus ook betrouwbaarder te maken (Creswell, 2013).

3.4 Ethiek

In het onderzoek zijn verschillende keuzes gemaakt met betrekking tot de gebruikte methoden. Het is bij al deze keuzes van belang om altijd rekening te houden met de ethiek. Om die reden is het belangrijk om na te gaan of het onderzoek mogelijk nadelige gevolgen kan hebben voor bepaalde partijen. Dit is mogelijk wanneer het onderzoek schade kan hebben voor bepaalde betrokkenen, wanneer betrokkenen niet goed zijn geïnformeerd, wanneer inbreuk wordt gemaakt op de privacy van betrokkenen en wanneer het onderzoek misleidend kan zijn. Wanneer deze mogelijkheid zich voordoet, moet goed worden nagedacht over deze (mogelijk) negatieve gevolgen en hoe daarmee wordt omgegaan (Bryman, 2016).

Wanneer data wordt verkregen met behulp van menselijke deelnemers, zoals in dit onderzoek het geval is, is het van belang om met een aantal dingen rekening te houden die betrekking hebben op de problemen die hierboven zijn genoemd. Deelnemers moeten bijvoorbeeld goed worden geïnformeerd over het doel en de intentie van het onderzoek, vertrouwelijke informatie en anonimiteit van de deelnemers moet gerespecteerd worden en deelnemers moeten vrijwillig meedoen aan het onderzoek en ervan uit kunnen gaan dat het onderzoek onafhankelijk is (Farthing, 2016, pp. 187).

In dit onderzoek zijn verschillende betrokkenen geïnterviewd. Het is van belang om vertrouwelijk met de verkregen informatie om te gaan. Tijdens de interviews is gevraagd of er bezwaar is tegen het opnemen van het interview en of er bezwaren zijn met betrekking tot het gebruik van de informatie. Vervolgens is het van belang om bij de oplevering van de resultaten de feiten te checken bij de geïnterviewde partijen. Dit is van belang om te controleren of de informatie uit de interviews van de betrokken partijen goed is geïnterpreteerd. Om (mogelijk) negatieve gevolgen voor de betrokken partijen te voorkomen, moet hier rekening mee worden gehouden voordat het onderzoek openbaar wordt.

4. Determinanten in het keuzeproces voor de organisatievorm

Dit hoofdstuk vormt het eerste deel van de analyse. Hier wordt ingegaan op de tweede deelvraag die gaat over verwachte invloed van de verschillende factoren die mogelijk een rol spelen bij de afweging over hoe met vormen van Breng flex in de toekomst moet worden omgegaan. Dit wordt gedaan door per perspectief de verschillende factoren te formuleren en de mogelijke invloed daarvan te omschrijven op basis van beschikbare literatuur en de expertinterviews. Deze zijn vervolgens aangevuld met de resultaten uit de interviews met betrokken partijen bij de casussen, zoals reizigersorganisaties, (ov-)vervoerders en ov-autoriteiten. De uiteindelijke uitkomsten zijn verwerkt in een overzichtelijke tabel.

4.1 Definiëring flexibele vervoersvormen

Een concept als Breng flex is nog erg nieuw en in Nederland bestaan er verschillende, vergelijkbare varianten van. Er is veel discussie rondom het concept wanneer het gaat over de vraag of het volgens de Wet Personenvervoer wel of geen openbaar vervoer is. Volgens de Wp 2000 is de definitie van openbaar vervoer als volgt: “voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro of via een geleidesysteem voortbewogen voertuig”. Waarbij dienstregeling de volgende definitie heeft: “voor een ieder kenbaar schema van reismogelijkheden waarin zijn aangeduid de halteplaatsen waartussen en de tijdstippen waarop openbaar vervoer wordt verricht, zo nodig onder de vermelding of de halteplaatsen of de tijdstippen door de reiziger kunnen worden beïnvloed”.

Over de vraag of een vorm van Breng flex wel of geen openbaar vervoer is, is nog geen overeenstemming tussen de verschillende betrokken partijen. De definitie wordt namelijk vaak verschillend geïnterpreteerd en de huidige flexibele systemen verschillen ook nog van elkaar. De kenmerken van het systeem spelen hierbij een belangrijke rol. De concepten die nu op de markt zijn, zijn allemaal nog in ontwikkeling waardoor er ook nog dingen veranderen. Het huidige Breng flex concept zit op dit moment tussen openbaar vervoer en taxivervoer in en kan zich dus nog in beide richtingen verder ontwikkelen. Daarnaast is het zo dat een ov-concessie vaak ook andere dingen kan bevatten dan alleen openbaar vervoer, zoals kleinschalig contractvervoer of deelfietsen. In dit onderzoek wordt dan ook niet gefocust op de wettelijke definitie, omdat daar toch niet iedereen het over eens is, maar wordt vanuit verschillende perspectieven gekeken naar de flexibele vervoersvormen.

Vanuit de verschillende perspectieven zijn vanuit de theorie verschillende factoren naar voren gekomen die van belang kunnen zijn bij de afweging van de ov-autoriteit hoe met een flexibel systeem als Breng flex om te gaan. Deze factoren worden hieronder verder uitgewerkt met behulp van de eerste twee interviews met experts. Wanneer de verschillende perspectieven zijn besproken, wordt vervolgens in een overzicht aangegeven hoe de verschillende factoren scoren onder de verschillende organisatievormen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het lastig is om in elk ‘vakje’ te zeggen van dat het dit effect heeft. Het zal altijd een beetje schipperen zijn. Voordelen kunnen namelijk weer verschillende tegenvoordelen hebben. Daarbij komt dat verschillende partijen mogelijk anders denken over bepaalde aspecten of een andere waarde hechten aan bepaalde aspecten en daardoor ook andere voor- en nadelen zien.

4.2 Reizigersperspectief

Over het algemeen kan worden gesteld dat het voor de reiziger van belang is dat deze zonder gedoe van deur tot deur kan reizen. Dit betekent een kwalitatief goede reis tegen een redelijke prijs. Verder zal het voor de reiziger niet zoveel uitmaken, als die maar van a naar b komt (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017).

Wanneer alles dus goed is geregeld, maakt het de reiziger verder niet zo veel uit. Voor de reiziger gaat het dus om de kwaliteit van het gehele vervoerssysteem (met mogelijk verschillende schakels). De kwaliteit van deze reis is afhankelijk van het comfort en het gemak waarmee de reiziger kan reizen.

Functie van het systeem

De gewenste integratie hangt af van de functie van de verschillende systemen. Dit kan bepalend zijn of integratie gewenst is en tot in welke mate (NEA et al., 2003). De functie die het systeem heeft voor de reiziger is dus van belang bij de afweging hoe hier mee om te gaan. Aan de ene kant kan het systeem voor de reiziger een aanvullende functie hebben op het traditionele openbaar vervoer en wordt het dus in combinatie met elkaar gebruikt. Aan de andere kant kan het voor de reiziger ook een systeem op zich zijn, wat zij niet in combinatie met het traditionele openbaar vervoer gebruikt (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017). Grofweg kan het systeem voor de reiziger dus of een duidelijk aanvullende functie of juist geen duidelijk aanvullende functie hebben. Dit kan uiteindelijk van invloed zijn op bijvoorbeeld de gewenste/noodzakelijke integratie tussen beide systemen, waar hieronder op ingegaan wordt.

Integratie/afstemming

Uit de theorie is naar voren gekomen dat integratie van verschillende systemen in het openbaar vervoer van belang kan zijn voor een kwalitatief goede reis. Deze integratie kan onder andere betrekking hebben op routes, dienstregelingen, tarieven en naamgeving. Integratie kan daarin verschillende vormen aannemen, van uitwisseling van informatie naar een volledige integratie van verschillende systemen. Het doel hiervan is om de potentiële reiziger gemakkelijk te laten reizen, omdat het op deze manier aantrekkelijker wordt gemaakt (NEA et al., 2003).

Vanuit de theorie is de verwachting dat integratie tussen verschillende systemen gemakkelijker tot stand komt wanneer er minder partijen (vervoerders) zijn betrokken. Dit is ook wat in beide interviews met experts naar voren is gekomen. Wanneer verschillende onderdelen van de reis bij één vervoerder liggen, kun je ervan uit gaan dat er weinig gedoe is op de snijvlakken (overstappen), er is namelijk één partij verantwoordelijk voor die reis (de ketenreis) en die zal het wel goed regelen want deze heeft daar ook belang bij. In een situatie met meerdere vervoerders krijg je plekken waar overstappen plaatsvinden en waar wellicht verschillen zijn met betrekking tot bijvoorbeeld tarieven of reisinformatie. Deze vervoerders hebben wellicht ook belang bij een goede integratie, maar hebben ook voor een deel een eigen belang en dat betekent niet automatisch dat ze alles goed oppakken. Binnen één bedrijf zijn er meer prikkels om dit automatisch te regelen dan wanneer je twee verschillende bedrijven hebt (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017). Ov-vervoerders geven zelf ook aan dat dit gemakkelijker te regelen is wanneer het vervoer in één concessie zit en dat het meer tijd en moeite kost wanneer meerdere partijen zijn betrokken (Connexxion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018; Arriva, persoonlijke communicatie, 17-01-2018).

Dat wil volgens Roeland Pieper (MuConsult, persoonlijke communicatie, 11-12-2017) niet zeggen dat je nooit moet 'knippen', maar dit kunnen wel risicopunten zijn waar je als opdrachtgever iets voor moet regelen. Wanneer er losse contracten zijn tussen de ov-autoriteit en de verschillende vervoerders, kan hierin worden opgenomen dat ze afstemming moeten regelen met andere vervoerders met betrekking tot bijvoorbeeld dienstregelingen, overstappen, kaartjes en abonnementen. Wanneer er geen contracten zijn, en het dus bij de markt ligt, kan de ov-autoriteit dit niet in een contract eisen en is het hiervoor afhankelijk van of de partijen op de markt dit zelf oppakken.

De reiziger heeft dus meer zekerheid wanneer het is opgenomen in een concessie. De reizigersorganisaties (Rocov Gelderland en Reizigersoverleg Brabant) geven ook aan dat wanneer systemen die in een ketenreis worden gebruikt losgekoppeld zijn, dat het dan van belang is dat de afstemming tussen deze systemen goed is. Het moet er namelijk niet voor zorgen dat hierdoor extra drempels ontstaan voor de reiziger.

Integratie tussen systemen kan betrekking hebben op verschillende aspecten, zoals routes, dienstregelingen, tarieven en naamgeving. Hier kan ook weer een verschil bestaan in hoeverre deze van belang zijn en hoe deze geregeld zijn. Zoals al eerder aangegeven, is het voor de reiziger in het openbaar vervoer vooral van belang dat deze zonder gedoe van deur tot deur kan reizen tegen een redelijke prijs. Daarvoor is integratie van routes en dienstregelingen van belang, om te zorgen voor onder andere goede overstappen en een betrouwbare ketenreis.

Wanneer het gaat over tarieven, dan worden deze in een concessie door de ov-autoriteit onder controle gehouden door middel van subsidie. Wanneer het aan de markt wordt overgelaten krijg je een marktconform tarief (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017). De vraag is of tarieven overal hetzelfde moeten zijn. Aan de ene kant zou het voor de prijs niet uit moeten maken waar je reist, maar aan de andere kant is het de vraag of een eventueel verschil echt een obstakel is voor de reiziger en of deze hier veel waarde aan hecht (Hensher, 2003). De reizigersorganisaties geven over het algemeen wel aan dat het voor het tarief inderdaad niet moet uitmaken waar iemand reist. Zij hebben echter ook begrip voor het feit dat een flexibel systeem wellicht wat duurder is, omdat het toch wat meer comfort biedt. Hier zou wel nog gedifferentieerd kunnen worden tussen bijvoorbeeld bepaalde groepen mensen of tussen bepaalde plaatsen. Wanneer het aan de markt wordt overgelaten, komt er een marktconform tarief wat hoger zal liggen. De vraag is dan of men bereid is dit te betalen of dat ze op zoek gaan naar een andere manier om te reizen. Dit zou kunnen betekenen dat een deel van het openbaar vervoer wegvalt, omdat daar niemand meer gebruik van maakt en het daardoor dus niet meer interessant is voor een marktpartij (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017).

Voor de naamgeving geldt ook dat de ov-autoriteit hier iets over te zeggen kan hebben wanneer het in een concessie zit. Wanneer het initiatief bij de markt wordt gelegd, zullen er waarschijnlijk verschillende namen komen. De vraag is of het voor de reiziger veel uitmaakt, in vergelijking met bijvoorbeeld de integratie van andere onderdelen. Vaak vinden overheden het prettig om één naam te hebben, zodat het openbaar vervoer herkenbaar is, maar de vraag is of de reiziger daar evenveel waarde aan hecht (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017). In de interviews met de reizigersorganisaties is naar voren gekomen dat zij eenzelfde naamgeving voor een systeem met verschillende vervoerders ook belangrijk vinden. Op die manier is het voor de reiziger namelijk duidelijk en overzichtelijk en heeft deze niet te maken met de verschillende vervoerders die erachter zitten (Rocov Gelderland, persoonlijke communicatie, 21-12-2017; Reizigersoverleg Brabant, persoonlijke communicatie, 12-01-2018).

Overzichtelijkheid

De overzichtelijkheid van het systeem hangt af van in hoeverre alles duidelijk en logisch is voor de reiziger. In een situatie met één vervoerder is dit waarschijnlijk het beste, omdat alles door één partij wordt geregeld. In een situatie met twee verschillende vervoerders kan het ook nog prima overzichtelijk zijn, wanneer de systemen goed geïntegreerd zijn wanneer dat wenselijk is. In een situatie met een vrije markt bestaat het risico dat de reiziger door de bomen het bos niet meer ziet, wanneer er veel verschillende vervoerders zijn. Dit is niet goed voor de overzichtelijkheid van het totale vervoerssysteem.

Een gezamenlijk 'maas-platform' zou hier in de toekomst eventueel wel een rol kunnen spelen om in een situatie met meerdere vervoerders het overzicht te behouden (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017).

Klantgerichtheid

De klantgerichtheid gaat erover in hoeverre de vervoerder gericht is op de klant. Dit is volgens de reizigersorganisaties erg belangrijk. Zij geven aan dat de reiziger altijd in het oog moet worden gehouden, omdat men het daar uiteindelijk allemaal voor doet (Rocov Gelderland, persoonlijke communicatie, 21-12-2017; Reizigersoverleg Brabant, persoonlijke communicatie, 12-01-2018). Ook het KpVV (2013) geeft aan dat de reiziger in principe de belangrijkste speler is, omdat deze bestaansrecht geeft aan het openbaar vervoer. De klantgerichtheid zal volgens Marcel Sloot (Crow, persoonlijke communicatie, 13-12-2017) waarschijnlijk wel goed zitten wanneer het wordt vrijgelaten, de vervoerder zou namelijk wel gek zijn wanneer deze de reiziger niet opzoekt. Aan de andere kant zou je kunnen beargumenteren dat ze alleen op plekken actief worden waar iets te verdienen valt en dat ze de rest laten zitten ('cherry picking'), wat kan betekenen dat een gedeelte van de reizigers niet bediend wordt. Wanneer het in de concessie zit, zal de vervoerder in de eerste plaats doen wat in het contract staat en dus wat de ov-autoriteit van hem vraagt. De vraag is dan ook in hoeverre dat aansluit bij de behoefte van de reiziger. Wel is in een concessie de inspraak geregeld en kan de reiziger via het reizigersoverleg invloed uitoefenen.

Continuïteit systeem

De continuïteit van het systeem is waarschijnlijk het meest gewaarborgd wanneer alles in één concessie zit, iets minder, maar nog steeds goed bij het apart aanbesteden en kan onzeker zijn bij het vrijlaten aan de markt. In een concessie staat namelijk gewoon dat de vervoerder ergens moet rijden voor een bepaalde periode en wanneer het aan de markt wordt overgelaten is die zekerheid er niet. Een vervoerder zou dan in principe op elk moment kunnen beslissen om te stoppen. Ook zoals hierboven al aangegeven onder de tarieven, betekent het dat wanneer je het aan de markt overlaat, je marktconforme tarieven krijgt. Dit betekent dat op bepaalde plaatsen de prijzen dusdanig stijgen, dat mensen er wellicht geen gebruik meer van maken, waardoor het vervoer uiteindelijk wegvalt. Marktpartijen gaan niet ergens iets aanbieden wanneer ze er niets aan kunnen verdienen. Hier speelt dus het risico van 'cherry picking', waar de partijen alleen de krenten uit de pap halen en de rest laten zitten. Voor de reiziger kan het dus onzeker zijn wanneer het volledig aan de markt overgelaten wordt (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017).

4.3 Bedrijfsperspectief

Voor bedrijven is het over het algemeen van belang dat zij winst maken. Kosten en opbrengsten zijn hierbij van belang. Of zij bepaalde dingen wel of niet doen, is afhankelijk van de prikkels die zij daarvoor hebben en de invloed die dat mogelijk kan hebben op de kosten en opbrengsten. Daarnaast speelt de continuïteit van bedrijven hier ook een rol. Over het algemeen kan worden gesteld dat het voor een vervoersbedrijf aantrekkelijk is om een concessie te krijgen. Zij heeft daarmee de zekerheid dat het voor een bepaalde periode ergens exclusief het vervoer mag verzorgen en daarmee verzekerd is van een vast inkomen. Daarbij is dit wel afhankelijk van het soort concessie, bij een gebiedsconcessie is het een echt monopolie voor een bepaalde tijd en bij een lijnconcessie zijn er nog mogelijkheden voor het toetreden van andere vervoerders binnen hetzelfde gebied op andere verbindingen (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017).

Incentives voor vervoerders

Vervoerders hebben in een concessie de formele plicht om goed vervoer te verzorgen. Daarbij zal ook de beroepseer van de vervoerder een rol spelen, maar allemaal tot bepaalde grenzen. Daarnaast heeft hij namelijk ook een economisch belang, namelijk het realiseren van een goed bedrijfsresultaat (KpVV, 2013). Dat kan betekenen dat zij niet automatisch alles goed oppakken. Vervoerders zullen bijvoorbeeld graag meer reizigers vervoeren, omdat dit zorgt voor een hogere kostendekkingsgraad. Wanneer echter de consequentie is dat daarvoor meer capaciteit nodig is, kan dit wellicht minder aantrekkelijk worden. Zaak is dan dat er voor de vervoerder ook echt een (financiële) incentive is om wel die capaciteit uit te beiden. Daarnaast is ook de uitwisseling tussen bepaalde systemen van belang. In een situatie met één vervoerder is die niet heel moeilijk. Wanneer er echter meerdere vervoerders in het spel zijn, moeten er goede prikkels zijn om te zorgen dat vervoerders het juiste doen. Voor vervoerders zitten hier mogelijk ook kosten aan verbonden (voor bijvoorbeeld aanschaf nieuwe voertuigen/inzet extra personeel of juist voertuigen/personeel die niet meer worden ingezet).

Verder is uit de theorie naar voren gekomen dat wanneer het gaat om het samenwerken tussen bedrijven met betrekking tot integratie van de verschillende systemen, hiervan de incentives tussen bedrijven kunnen verschillen. Het kan namelijk een strategische overweging worden van een bedrijf. Het grotere, 'machtigere' bedrijf kan wellicht minder geneigd zijn naar de integratie met andere systemen van andere bedrijven. Daarentegen zouden de kleinere, minder grote bedrijven hier wellicht wel een voorkeur voor hebben, omdat zij door samenwerking eventueel kunnen profiteren van schaal- en synergievoordelen (Encaoua et al., 1996; van de Velde, 2004). Wanneer systemen geïntegreerd zijn, neemt de concurrentie toe. Een groter bedrijf kan zich hier eerder tegen verzetten door bijvoorbeeld alleen informatie te geven over zijn eigen diensten.

Uit de expertinterviews komt naar voren dat dit in de praktijk best zou kunnen voorkomen. Aan de ene kant is namelijk te beargumenteren dat een kleinere partij vaak meer baat heeft bij het uniformeren van afspraken en regels dan een grotere partij, die meestal toch al het merendeel van de markt heeft. Hij heeft dan wellicht weinig behoefte aan dat kleine beetje markt er 'extra' bij. Aan de andere kant is ook te beargumenteren dat het voor een grote vervoerder positief kan zijn wanneer de kleinere vervoerders op zijn systeem feederen, omdat op die manier mogelijk meer reizigers ook van zijn systeem gebruikmaken (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017; M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017).

Hier spelen ook de verhoudingen tussen de verschillende vervoerders een rol en de mogelijke 'invloed' van een 'grotere' vervoerder op de kleinere partijen. In de Nederlandse situatie is bijvoorbeeld de positie van NS die van de 'grote' vervoerder die zich in de regel niet zo snel zal aanpassen aan andere, kleinere vervoerders, maar eerder andersom. Om die reden zou er in de concessie een (financiële) incentive moeten zitten om te willen profiteren van kleinschalige oplossingen. Kleinere vervoerders zullen in de regel eerder met elkaar afstemmen, omdat ze beide wat te winnen hebben. Dat is volgens Marcel Sloot (Crow, persoonlijke communicatie, 13-12-2017) voor deze vervoerders ook makkelijker, omdat ze kleiner en dus vaak flexibeler zijn. Daarnaast kan een grote vervoerder mogelijk nog zijn invloed laten gelden doordat ze zelf vaak ook een taxipoot hebben en kunnen kleinere (taxi)vervoerders mogelijk worden beïnvloed doordat ze wellicht (deels) afhankelijk zijn.

Kosten en opbrengsten

Aan zowel de kosten- als de opbrengstenkant spelen netwerkeffecten een belangrijke rol. Netwerkeffecten kunnen aan de opbrengstenkant ontstaan wanneer verschillende systemen in combinatie met elkaar worden gebruikt. Wanneer er bijvoorbeeld twee vervoerders zijn en een vervoerder verbetert zijn product, plukt vaak de andere vervoerder daar ook deels de vruchten van wanneer beide systemen in combinatie met elkaar gebruikt worden.

Wanneer er dus sterke netwerkeffecten zijn, ontstaat van nature de prikkel voor die vervoerder om ook dat andere vervoer op zich te nemen. Op die manier pakt hij de voordelen van zijn investering ook elders. Op die manier krijg je schaafeffecten en een natuurlijk monopolie. Volgens Roeland Pieper (persoonlijke communicatie, 11-12-2017) is dat in feite ook een beetje de achtergrond van de concessiesystematiek, we willen vervoerders een tijdelijk monopolie geven zodat die maximaal de netwerkeffecten kan benutten. Behalve aan de opbrengstenkant, gelden deze effecten ook aan de kostenkant. Met de inzet van personeel en materieel is er ook een bepaalde 'optimale' schaalgrootte. Het zou voor een vervoerder dan interessant kunnen zijn om zowel het vast als het flexibel ov te hebben. De vervoerder heeft wellicht voertuigen en personeel in het vaste ov die hij ook kan inzetten voor het flexibele ov. In een situatie met verschillende vervoerders, heb je wellicht twee deelparken wat uiteindelijk duurder kan zijn. Wanneer er dus sterke netwerkeffecten zijn, kan het mogelijk interessant zijn om vast en flexibel ov samen te voegen in één concessie (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017). Uit de interviews met de ov-vervoerders (Arriva, Connexion) komt ook naar voren dat dit een belangrijke reden is dat zij het vervoer het liefst in één concessie hebben. Op die manier kunnen zij namelijk profiteren van de netwerkeffecten zoals die hierboven zijn beschreven.

De vraag is hier dus ook wat voor functie Breng flex heeft ten opzichte van het reguliere openbaar vervoer. Wanneer er sterke netwerkeffecten bestaan tussen Breng flex en het reguliere ov, dan zou Breng flex dus veel klanten leveren aan het vaste ov en omgekeerd. Naarmate deze effecten sterker zijn, is er meer voor te zeggen om het in één contract te stoppen. Wanneer die effecten minder sterk zijn, zou je net zo goed twee contracten in de markt kunnen zetten of het aan de markt laten (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017).

Houding vervoerders

Ov-vervoerders en 'kleinere' (taxi)vervoerders hebben mogelijk een afwijkende mening over bepaalde onderwerpen, zoals bijvoorbeeld hoe om te gaan met een vorm van flexibel vervoer als Breng flex.

Zoals al eerdergenoemd, is het voor bedrijven prettig om een concessie te hebben. Daarmee zijn ze voor een bepaalde tijd verzekerd van een bepaald inkomen. Een grote ov-vervoerder zal waarschijnlijk dan ook het liefst het vervoer samen in één concessie willen hebben. Een ov-concessie heeft namelijk vaak een lange looptijd, waardoor de ov-vervoerder voor een bepaalde tijd verzekerd is van een vast inkomen. Zij kan dan vervolgens besluiten om bepaalde dingen door andere partijen uit te laten voeren, maar zij houdt op deze manier wel zelf de regie in handen.

De ov-vervoerders geven dit in de interviews ook aan. Het liefst houden zij de regie over het gehele systeem zodat zij alles kunnen optimaliseren en beter kunnen inspelen op de (veranderende) vraag van de reiziger. Voor het flexibele gedeelte worden vervolgens kleinere taxipartijen ingezet, omdat zij dat meestal kostenefficiënter kunnen uitvoeren (Connexion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018; Arriva, persoonlijke communicatie, 17-01-2018).

Een grote ov-concessie is prettig voor een bedrijf, maar hier komen kleinere vervoerders niet voor in aanmerking. De kleinere vervoerders zullen waarschijnlijk een voorkeur hebben voor een apart contract voor het flexibel vervoer of voor marktwerking. Een apart contract voor flexibel vervoer is kleiner en heeft wellicht een kortere looptijd, waardoor meerdere 'kleinere' vervoerders hier ook voor in aanmerking komen. In deze situatie hebben zij ook een betere onderhandelingspositie dan wanneer alles in één concessie zou zitten en dat zij dan mogelijk als onderaannemer zouden werken van een grote ov-vervoerder (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017). In die situatie zijn zij volledig afhankelijk van die ov-vervoerder en hebben zij een minder sterke onderhandelingspositie om het vervoer uit te voeren en ontstaat het risico van 'uitmelkgedrag'.

Wanneer het flexibel vervoer helemaal aan de markt wordt overgelaten, zijn er ook meer kansen voor deze kleinere vervoerders, omdat zij dan vrij zijn om vervoer op de markt kunnen zetten.

Taxivervoerders geven aan dat zij vaak beter zijn ingericht voor de uitvoering van flexibel vervoer en meer specialisme in huis hebben. Om die reden kunnen zij het meestal ook kostenefficiënter uitvoeren. Zij geven aan dat de voorkeur uitgaat naar een eigen contract met de overheid. Dit behoort echter, mede om eerdergenoemde redenen, niet altijd tot de mogelijkheden. Om die reden is werken als onderaannemer ook niet verkeerd, mits dit gebeurt onder de juiste voorwaarden (Noot personenvervoer, persoonlijke communicatie, 27-02-2018).

Continuïteit vervoerders

De continuïteit van bedrijven heeft onder andere te maken met de zekerheid die bedrijven hebben over een bepaald inkomen. Ov-bedrijven zijn grote bedrijven met meestal ook een flinke buffer. De continuïteit van deze bedrijven is om die reden over het algemeen wel gewaarborgd. Kleinere vervoerders lopen hier wellicht een wat groter risico, omdat de concurrentie ook groter zal zijn wanneer het flexibel vervoer apart wordt aanbesteed. Vervoerders kunnen dan zo laag gaan inschrijven, dat ze mogelijk na een aantal jaren omvallen. Dit is wel iets waar de overheid als opdrachtgever iets aan zou kunnen doen bij de omschrijving en beoordeling van een aanbesteding. Naast prijs zou ook kwaliteit een belangrijke factor moeten zijn waarop uiteindelijk wordt gegund (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017). De kleinere bedrijven maken bij een grote concessie minder kans en daardoor ook minder kans op een inkomen. Wanneer de concessies kleiner zijn, maken deze bedrijven meer kans. De ov-bedrijven geven echter aan dat deze bedrijven hier evengoed een kans krijgen doordat deze dan vaak als onderaannemer worden ingezet. Ten slotte zijn vervoerders in een situatie met marktwerking vrij om vervoer aan te bieden, de continuïteit van de bedrijven is vervolgens afhankelijk van het succes dat zij wel of niet hebben met de aangeboden vervoersdiensten.

4.4 Maatschappelijk perspectief

De overheid heeft verschillende maatschappelijke doelen. De overheid subsidieert namelijk iets, omdat zij een bepaald maatschappelijk doel wil bereiken, iets wat anders zonder subsidie niet zou worden bereikt (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017). Over het algemeen kan worden gesteld dat je als opdrachtgever middels een aanbesteding van een concessie meer mogelijkheden hebt om eisen te stellen met betrekking tot het afdwingen van bepaalde maatschappelijke doelen. Wanneer je het aan de markt overlaat, is het de vraag in hoeverre deze maatschappelijke doelen gerealiseerd worden.

Het maatschappelijk perspectief is erg breed, om die reden is het handig om deze te splitsen in een aantal belangrijke thema's. Daarbij moet in gedachte worden gehouden dat de thema's die voor de overheid op een bepaald moment belangrijk zijn, in de loop van de tijd ook weer kunnen veranderen en op een bepaald moment wellicht geen issue meer zijn of juist weer wel.

Het belang van bepaalde maatschappelijke doelen kan dus verschuiven (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017). Om die reden kan op een ander moment wellicht een andere afweging gemaakt worden. De maatschappelijke thema's die in dit onderzoek zijn meegenomen, worden hieronder besproken.

Duurzaamheid

Op het gebied van duurzaamheid kan de opdrachtgever in een concessie allerlei voorwaarden en eisen stellen. Wanneer het aan de markt wordt overlaten, heeft de opdrachtgever deze mogelijkheid niet. Zij kan dan alleen via de algemene wet- en regelgeving over duurzaamheid eisen stellen en is voor de rest afhankelijk van de marktpartijen. Aan de ene kant kunnen zij ook gaan voor duurzame oplossingen, omdat dit toch een algemene ontwikkeling is.

Om die reden zou het dus niet zoveel uitmaken waar je voor kiest. Aan de andere kant concurreren ze wellicht wel zo hard met elkaar, dat ze het geld niet hebben om voor duurzaamheid te gaan. Dan hangt het er vervolgens ook vanaf wat de consument wil en hoeveel deze bereid is te betalen voor eventueel duurzame vormen die wellicht duurder zijn (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017).

Toegankelijkheid

Wanneer het gaat over toegankelijkheid, is dit in een concessie perfect door de opdrachtgever te regelen. Bij het overlaten aan de markt kan een opdrachtgever dat niet en moet zij afwachten hoe het wordt geregeld (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017). Daarbij is het wel zo dat er op het gebied van toegankelijkheid ook algemene wet- en regelgeving is waar partijen zich aan moeten houden. Op die manier is er dus altijd een bepaalde zekerheid voor de opdrachtgever. Wanneer zij echter verder wil gaan met het stellen van eisen, dan heeft zij hiervoor middels een concessie meer mogelijkheden.

Lokale economie

Om lokale, kleinere vervoerders een kans te geven, wordt vaak beargumenteerd om het flexibel vervoer los te koppelen van de ov-concessie. In een situatie waar het flexibel vervoer apart wordt aanbesteed of het wordt overlaten aan de markt, zou dit namelijk beter zijn voor deze kleinere vervoerders, omdat zij dan ook een kans hebben om het vervoer te verzorgen (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017). Daar tegenover staat echter het feit dat deze kleinere vervoerders vaak toch wel door de grote ov-vervoerder worden ingezet om het kleinschalige, flexibele vervoer te rijden (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017). Zij werken dan als onderaannemer van deze ov-vervoerder. Op deze manier krijgen kleinere vervoerders ook gewoon een kans en kan beargumenteerd worden dat het niet per se nodig is om het flexibel vervoer los te koppelen. Daarnaast kan de overheid in een concessie ook voorwaarden opnemen of prikkels geven zodat deze lokale, kleinere vervoerders ook daadwerkelijk worden ingezet door de ov-vervoerder.

Financiën (overheid)

Wanneer het gaat over de financiën van de overheid, gaat het over de hoeveelheid geld (subsidie) die de overheid moet toelagen op het vervoer. De opdrachtgever heeft er enerzijds belang bij dat er concurrentie tussen verschillende partijen is via een aanbesteding. Dat zorgt er namelijk voor dat de markt goed zijn werk kan doen en dat leidt tot efficiënte prijzen, waardoor er wellicht minder subsidie nodig is van de overheid. Bij een grote aanbesteding (concessie) zullen minder bedrijven intekenen, omdat zij de risico's niet kunnen dragen of niet over voldoende kapitaal beschikken om te investeren (Pot & Baggen, 2011). Dit zou een argument kunnen zijn om een vorm van Breng flex apart aan te besteden, omdat er dan meerdere partijen zijn die mee kunnen doen met die aanbesteding. Wanneer beide systemen losgekoppeld zouden worden, ontstaat er meer concurrentie voor het flexibel vervoer en daardoor krijgt de overheid wellicht een betere (marktconforme) prijs (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017). Wanneer het helemaal los zou worden gelaten, hoeft de overheid er ook geen geld meer in te steken, maar zou zij wellicht wel nog iets met losse subsidies kunnen doen.

Aan de andere kant, wanneer er sterke netwerkeffecten zijn tussen beide systemen, kan het juist interessant zijn om het wel in één concessie op te nemen en dan kan de opdrachtgever die netwerkeffecten afromen. De vervoerder schrijft namelijk in op de aanbesteding, ziet dat hij dingen kan combineren wat leidt tot meer opbrengsten en lagere kosten, en door de concurrentie in de aanbesteding komt dit terecht bij de opdrachtgever (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017).

Wat hier ook nog een rol speelt, zijn kosten die de overheid als opdrachtgever moet maken bij het beheren van de concessie(s). Nadeel van meerdere concessies zijn hoge transactiekosten. Voor elke concessie dient namelijk een aparte aanbestedingsprocedure doorlopen te worden en de uitvoering moet gecontroleerd worden (Pot & Baggen, 2011). Wanneer er aparte concessies zijn, brengt dit dus meer kosten met zich mee en kost het ook nog tijd en moeite om deze met elkaar af te stemmen wanneer dat nodig is. Bij een grote concessie zijn er schaalvoordelen voor de opdrachtgever doordat er minder procedures zijn. Hoe meer eisen vervolgens in een concessie wordt opgenomen, hoe groter de kosten worden voor het beheer. Het is dus ook een balans tussen aan de ene kant het beheren van het contract en het controleren van de eisen, en aan de andere kant de vrijheid die je geeft (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017).

Leefbaarheid

In een concessie kan de opdrachtgever, in het kader van leefbaarheid, eisen dat op bepaalde plekken nog enige vorm van vervoer wordt georganiseerd wanneer dat maatschappelijk gewenst is (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017). Op deze manier kan de overheid borgen dat mensen op die plekken nog mobiel kunnen zijn, wanneer ze bijvoorbeeld weinig geld hebben of op geen andere manier kunnen reizen. Wanneer het wordt vrijgelaten aan de markt, is het bijna zeker dat er op bepaalde plekken niets gaat rijden, omdat het voor een marktpartij helemaal niet interessant is. De overheid zou op dat moment wel nog iets met losse subsidies kunnen doen om op bepaalde plekken toch nog iets te laten rijden, maar in eerste instantie is zij afhankelijk van de interesse van marktpartijen en dat biedt dus de minste zekerheid.

Ruimte voor de vrije markt (ondernemerschap)

Wanneer een concessie op de markt wordt gezet, wordt er ingegrepen in de vrije markt. Hierdoor beperk je in bepaalde mate de werking van de vrije markt en de ondernemingsvrijheid van marktpartijen. Concurrentie vindt op dat moment namelijk maar op een moment plaats en dat is tijdens de aanbesteding. Hoe meer eisen en voorwaarden vervolgens in een concessie worden opgenomen, hoe minder vrijheid er is voor het ondernemerschap van de vervoersbedrijven. Een opdrachtgever zou in een concessie in principe alleen datgene hoeven voor te schrijven waarover die zekerheid wil hebben en wat niet automatisch tot stand zou komen zonder het specifiek vast te leggen. Dingen die automatisch gaan of al zijn vastgelegd in algemene wet- en regelgeving, zou de ov-autoriteit niet allemaal voor hoeven te schrijven. Het is dus een balans die de ov-autoriteit moet vinden tussen de zekerheid die zij wil over bepaalde dingen aan de ene kant en de vrijheid die zij wil geven aan de andere kant (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017).

Wanneer de opdrachtgever iets aan de markt zou overlaten, wordt de ruimte voor de vrije markt veel minder beperkt, waardoor er meer ondernemingsvrijheid is voor marktpartijen. Dit is een afweging van aan de ene kant de zekerheid van een concessie en aan de andere kant de ruimte voor ondernemerschap (en daarmee innovatie) in een vrije markt. Als overheid moet je een balans zien te vinden en de voor- en nadelen goed afwegen.

Het is dan vaak de politiek die daartussen zit en die aangeeft waar zij risico durft te lopen en waar niet. Hierbij speelt ook altijd de vraag bij de overheid (politiek) in hoeverre zij zich ergens verantwoordelijk voor voelen en in hoeverre ze bepaalde dingen wel of niet willen vrijlaten (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 12-12-2017).

4.5 Governance perspectief

Het governance perspectief kijkt aan de ene kant naar de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen en aan de andere kant naar de aansturing die de overheid wel of niet heeft en op welke manier.

Samenwerking

Zoals al eerder naar voren is gekomen, kunnen de prikkels voor samenwerking verschillen tussen de betrokken partijen. Wanneer het gaat over samenwerking tussen verschillende partijen, zijn naast bijvoorbeeld financiële en contractuele incentives ook verschillende 'zachte aspecten' van belang zoals bijvoorbeeld doelcongruentie en vertrouwen (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017).

Wanneer de doelen tussen verschillende partijen in overeenstemming zijn, dan gaat de samenwerking vaak ook beter. Maar deze doelen hoeven niet altijd hetzelfde te zijn en dan kan de samenwerking wellicht moeilijker verlopen. Deze doelen kunnen door een opdrachtgever wel meer in overeenstemming met elkaar worden gebracht door middel van een contract of een concessie. Daarnaast speelt vertrouwen ook een rol bij de samenwerking tussen bepaalde partijen. Wanneer partijen wantrouwig zijn naar elkaar, omdat het bijvoorbeeld toch vaak elkaars concurrenten zijn, komt samenwerking mogelijk moeilijker van de grond. Vertrouwen heeft ook vaak te maken met bijvoorbeeld de eerdere ervaring die partijen met elkaar hebben. Wanneer deze goed is, kunnen partijen eerder geneigd zijn om opnieuw met elkaar samen te werken (R. Pieper, persoonlijke communicatie, 11-12-2017).

Naarmate meerdere partijen betrokken zijn, is de kans op verschillen tussen deze partijen groter. Er is meer kans op verschillende doelen en bijvoorbeeld wantrouwen tussen verschillende partijen. Om die reden zal samenwerking waarschijnlijk sneller en gemakkelijker tot stand komen wanneer het aantal partijen beperkt blijft, omdat op die manier de kans op verschillen tussen partijen kleiner is. Dit heeft betrekking op het eerste niveau van 'samenwerking' zoals dat in de theorie naar voren is gekomen (Davidson & Linfield, 1996), waar bijvoorbeeld nog geen sprake is van regels en voorschriften. Een volgend stap is coördinatie, waarbij bepaalde dingen wel formeel zijn vastgelegd en waar ook procedures bestaan om bijvoorbeeld regelmatig met elkaar af te stemmen. Dit is bijvoorbeeld het geval in een concessie, waar de opdrachtgever eisen kan stellen om de samenwerking tussen bepaalde partijen af te dwingen. De contacten tussen de verschillende partijen moeten goed worden onderhouden en er moet goed met elkaar gecommuniceerd worden. Dat is iets wat een opdrachtgever kan faciliteren en kan vastleggen. Wanneer het aan de markt wordt overgelaten heb je waarschijnlijk alleen deze zekerheid wanneer partijen er beide iets aan kunnen verdienen. (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017). Een derde stap van 'samenwerken' is integratie, waarbij dingen van bepaalde partijen samen worden gebracht. Dit is nu bijvoorbeeld het geval bij het betaalsysteem, waarbij men in het openbaar vervoer bij alle vervoerders kan reizen met de ov-chipkaart.

Aansturing

De overheid heeft aansturing via algemene wet- en regelgeving en middels concessies. Wanneer de overheid kiest voor de aanbesteding van een (of meerdere) concessie(s), dan heeft zij meer mogelijkheden voor aansturing (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017). Deze aansturing kan mogelijk wel wat lastiger worden wanneer er verschillende concessies zijn. Dat is ook wat de geïnterviewde partijen van de verschillende casussen aangeven. Bij één concessie is er maar één partij waar je als opdrachtgever mee te maken hebt en er is dus één aanspreekpunt. Wanneer meerdere partijen betrokken zijn kan dit complexer worden. Bij het helemaal vrijlaten aan de markt heeft de overheid alleen aansturing via algemene wet- en regelgeving of via eisen die gesteld kunnen worden aan eventueel verstrekte subsidies.

Op het moment dat de overheid in eerste instantie niet echt aansturing heeft, kan die wel bij haar terugkomen. Wanneer bijvoorbeeld naar de ontwikkeling van Uber wordt gekeken, had de overheid in eerste instantie niet echt mogelijkheden om daar iets aan te doen. Wanneer zij het vervolgens nodig vindt om hier toch iets over te kunnen zeggen, dan moet er nieuwe wet- en regelgeving komen om dat ‘probleem’ te tackelen (M. Sloot, persoonlijke communicatie, 13-12-2017). Of de overheid uiteindelijk ingrijpt is onder andere afhankelijk van in hoeverre zij zich ergens verantwoordelijk voor voelen of het noodzakelijk vinden om een bepaalde situatie te veranderen of te reguleren.

4.6 Determinanten organisatievorm

In dit hoofdstuk zijn de verschillende factoren besproken en ook de mogelijke invloed die deze hebben onder de verschillende organisatievormen. In onderstaand overzicht wordt schematisch weergegeven of dit meer positief of meer negatief uitvalt onder de verschillende organisatievormen. Het schema is bedoeld om een globaal overzicht te geven hoe de verschillende factoren ‘scoren’ onder de verschillende organisatievormen.

Uit de analyse is in eerste instantie al naar voren gekomen dat de functie die het systeem heeft van invloed is op het belang en de relevantie van bepaalde factoren. Om die reden is in onderstaand overzicht onderscheid gemaakt tussen een situatie waar het systeem wel een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer en een situatie waar het geen aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer en dus meer een systeem op zichzelf is. Vervolgens is, indien van toepassing, aangegeven of het belang en de relevantie van betreffende factor verschilt tussen beide functies. Wanneer dit verschilt, is dit onderscheid aangegeven door het juist wel of niet dikgedrukt te weergeven en wanneer dit niet verschilt is het beide dikgedrukt.

| Organisatievorm | In ov-concessie | | In aparte concessie | | Overlaten aan markt | |
|--|-----------------|------|---------------------|------|---------------------|------|
| | Perspectief | | | | | |
| <i>Reizigers-</i> | | | | | | |
| Functie systeem (wel/niet aanvullend op regulier ov) | Wel | Niet | Wel | Niet | Wel | Niet |
| Integratie/afstemming m.b.t.: | | | | | | |
| - Routes/dienstregelingen | ++ | ++ | + | + | - | - |
| - Tarieven | ++ | ++ | + | + | - | - |
| - Naamgeving | ++ | ++ | + | + | -- | -- |
| Overzichtelijkheid | ++ | ++ | + | + | +- | + |
| Klantgerichtheid | +- | +- | +- | +- | +- | +- |
| Continuïteit systeem | ++ | ++ | + | + | +- | +- |
| <i>Bedrijfs-</i> | | | | | | |
| Kosten | | | | | | |
| - Personeel/materieel | ++ | + | + | + | -- | -- |
| - Afstemming | ++ | ++ | +- | +- | -- | -- |
| Opbrengsten | | | | | | |
| - Reizigersaantallen | ++ | +- | + | +- | - | +- |
| - Afstemming | ++ | +- | +- | +- | +- | +- |
| Bedrijfscontinuïteit | + | + | + | + | +- | +- |

| <i>Maatschappelijk</i> | | | | | | |
|---|----|----|----|----|----|----|
| Duurzaamheid | + | + | + | + | + | + |
| Toegankelijkheid | ++ | ++ | ++ | ++ | + | + |
| Lokale economie | +- | +- | + | + | ++ | ++ |
| Financiën (overheid) | +- | - | - | +- | +- | +- |
| Leefbaarheid | ++ | ++ | + | + | +- | +- |
| Ruimte voor vrije markt (ondernemerschap) | +- | +- | +- | +- | ++ | ++ |
| Governance | | | | | | |
| Aansturing | ++ | ++ | ++ | ++ | +- | +- |
| Samenwerking | ++ | ++ | + | + | +- | +- |

Tabel 1: Globaal overzicht scores van factoren onder de organisatievormen (bron: eigen bewerking)

Op basis van deze tabel kunnen verschillende verwachtingen geformuleerd worden met betrekking tot het organiseren van een flexibele vorm van vervoer zoals Breng flex. Hieronder wordt eerst per perspectief aangegeven wat opvallend is en welke organisatievorm het meest positief is en vervolgens wordt dit in het algemeen gedaan.

In het reizigersperspectief valt op dat de aspecten met betrekking tot integratie veel positiever uitvallen in een situatie met een concessie in vergelijking met een situatie van een vrije markt. Wel is het met betrekking tot de aspecten van integratie van belang om te melden dat deze belangrijker en relevanter zijn wanneer het systeem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer. Wanneer het deze functie niet heeft, zijn deze minder relevant. Uiteindelijk is vanuit dit perspectief de verwachting dat een situatie waarin alles in één concessie zit het meest positief is wanneer het systeem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer. Wanneer het geen aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, is de integratie met deze systemen minder belangrijk, waardoor het ook minder uitmaakt wanneer het apart georganiseerd zou worden.

In het bedrijfsperspectief valt op dat de voordelen met betrekking tot kosten en opbrengsten met name naar voren komen in een situatie waarin het systeem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer. In dat geval is het namelijk duidelijk positiever wanneer het in één concessie zou zijn opgenomen. Vanuit dit perspectief is een situatie waarin alles in één concessie zit dan ook het meest positief wanneer het systeem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer. Wanneer het systeem geen aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, zijn deze voordelen veel minder relevant en zou het minder uitmaken wanneer het apart georganiseerd zou worden.

In het maatschappelijk perspectief valt op dat het per thema verschilt welke situatie het meest positief is. Zo is het voor de 'leefbaarheid' het meest positief om het in een ov-concessie op te nemen, maar vanuit de 'ruimte voor de markt' juist het meest positief wanneer het wordt overgelaten aan de markt. Voor een aantal thema's zou het in alle situaties positief kunnen uitvallen, alleen is er binnen een concessie vaak meer zekerheid. Daarnaast kan het met betrekking tot de financiën beide kanten op in de verschillende situaties, aangezien dit erg afhankelijk is van het specifieke geval en de situatie. Vanuit dit perspectief is het dus erg afhankelijk van de verschillende thema's welke organisatievorm het meest positief is. De vraag voor de opdrachtgever is hier dan vooral welke thema's voor hem het meest van belang zijn of waar de meeste waarde aan wordt gehecht in relatie met het organiseren van deze vorm van vervoer.

In het governance perspectief valt op dat aansturing in een situatie met concessies veel positiever is in vergelijking met een situatie waarin het initiatief bij de markt ligt. Ook de samenwerking tussen de verschillende partijen scoort positiever in een situatie van een concessie. Hierbij is wel van belang om te melden dat deze samenwerking over het algemeen eerder van belang is wanneer het systeem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer. Vanuit dit perspectief is een situatie met een concessie dus het meest positief. Wanneer het systeem aanvullend is op het reguliere openbaar vervoer, is alles in één concessie het meest positief en in een situatie waarin dat niet het geval is, zou een aparte concessie minstens zo positief kunnen zijn.

Concluderend

Over het algemeen kan op basis van bovenstaande tabel worden afgeleid dat wanneer het flexibel vervoerssysteem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, deze het positiefst 'scoort' in een organisatievorm waarbij het in één ov-concessie samen wordt aanbesteed. Dit heeft voornamelijk te maken met de positieve scores op de integratie met het reguliere openbaar vervoer en met de kosten en de opbrengsten voor de vervoerder op basis van de netwerkeffecten.

Wanneer het flexibel vervoerssysteem geen aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer en dus meer een systeem op zichzelf is, zou deze ook goed anders georganiseerd kunnen worden. Er is dan namelijk minder belang van integratie met het reguliere openbaar vervoer en doordat er minder interactie is tussen beide systemen, spelen de netwerkeffecten hier ook een minder relevante rol.

Globaal kan dus een onderscheid worden gemaakt tussen een geïntegreerd systeem (het flexibele vervoer geïntegreerd met het reguliere ov) en tussen twee (of meer) losse systemen (het flexibele vervoer los van het reguliere ov). In beide scenario's bestaan verschillende voor- en nadelen. Eén geïntegreerd systeem heeft als voornaamste voordeel dat de integratie het makkelijkst geregeld kan worden en dat er positieve netwerkeffecten kunnen ontstaan. Een nadeel kan zijn dat er wellicht minder ruimte is voor specialisme van bepaalde partijen en de monopolie-macht van één partij. Twee of meer losse systemen hebben als grote voordeel dat er meer ruimte is voor specialisme van bepaalde partijen. Een nadeel is dat verschillende systemen wellicht minder goed geïntegreerd zijn, maar dat is wellicht minder belangrijk wanneer systemen geen aanvullende functie hebben ten opzichte van elkaar.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal casussen uit de praktijk, waarin wordt gekeken welke afwegingen daar zijn gemaakt en waarom deze zijn gemaakt. Uiteindelijk zal worden gekeken in hoeverre deze afwegingen overeenkomen met de verwachtingen die hier zijn geformuleerd.

5. Analyse casussen

In dit onderdeel wordt ingegaan op de analyse van de verschillende casussen die in dit onderzoek zijn meegenomen. Allereerst wordt ingegaan op de ontwikkeling van flexibele vervoersvormen in het algemeen en hoe de verschillende partijen hier over het algemeen tegenaan kijken. Vervolgens wordt afzonderlijk op iedere casus ingegaan en een oordeel gegeven over de gemaakte keuzes in relatie met de verwachtingen. Ten slotte worden de afwegingen uit de verschillende casussen samengevat en gekeken hoe deze zich verhouden tot de verwachtingen die eerder zijn geformuleerd.

5.1 Ontwikkeling flexibele vervoersvormen

Flexibele vervoersvormen komen de laatste jaren steeds vaker op in Nederland. Over het algemeen geven de geïnterviewde partijen ook aan dat dit een logische ontwikkeling is en dat deze ontwikkelingen door zullen gaan in de toekomst. Hierin spelen ook demografische ontwikkelingen en veranderende behoeften van de reizigers een belangrijke rol. Deze meer flexibele vormen passen uiteindelijk ook in de ontwikkeling van 'mobility as a service'. Uit de interviews met de vervoerders kwam dan ook naar voren dat zij er niet aan ontkomen om in te spelen op deze nieuwe ontwikkelingen (Connexxion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018; Arriva, persoonlijke communicatie, 17-01-2018).

De ontwikkeling van flexibele vervoersvormen is ook een logisch gevolg van bezuinigingen en daardoor de terugtrekkende beweging van het vaste openbaar vervoer. Daardoor wordt creatief gezocht naar slimme oplossingen om de klant nog steeds te kunnen bedienen (Omnibuzz, persoonlijke communicatie, 17-01-2018). Het openbaar vervoer is op bepaalde plekken vaak niet meer in stand te houden, waardoor ook provincies aangeven dat er andere oplossingen nodig zijn. Het is dan ook goed om te experimenteren met dit soort nieuwe systemen om te zien wat deze kunnen betekenen (provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 16-01-2018; provincie Noord-Brabant, persoonlijke communicatie, 08-01-2018). Men moet hierbij niet in het systeem blijven denken, want dat houdt dit soort veranderingen tegen. Dus de discussie of het wel of geen openbaar vervoer is, zou niet van belang moeten zijn. Als het economisch niet rendabel is om een grote buslijn te laten rijden en je bent door de inzet van een flexibele taxi in staat om iets anders te regelen, dan ben je efficiënt bezig met overheidsgeld om naar oplossingen te zoeken (Omnibuzz, persoonlijke communicatie, 17-01-2018).

Op het financiële en duurzame vlak is het dus een interessante ontwikkeling. Je stemt vervoer veel beter af op de daadwerkelijke vervoersbehoefte en maakt op die manier dus efficiënter gebruik van de beschikbare middelen. Voor het beeld naar buiten toe is dat ook positief, omdat er niet elk uur een lege bus voorbij komt rijden (Noot personenvervoer, persoonlijke communicatie, 27-02-2018; vervoerregio Amsterdam, persoonlijke communicatie, 15-01-2018). Op plekken waar het flexibel systeem het vaste ov vervangt, leidt dat in het begin vaak altijd tot wat commotie. Dat heeft er ook mee te maken dat mensen gewend zijn aan het feit dat er altijd een bus rijdt in de buurt. Maar wanneer het flex-systeem eenmaal rijdt, is de ervaring dat het aantal klachten meevalt (Connexxion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018). Bij dit soort ontwikkelingen is het voor de reizigersorganisaties wel van belang om de reiziger in het oog te houden en om deze ook altijd te betrekken (Reizigersoverleg Brabant, persoonlijke communicatie, 12-01-2018; Rocov Gelderland, persoonlijke communicatie, 21-12-2017).

Mensen zien het openbaar vervoer vaak als een soort 'basisrecht' en wanneer er dan iets verandert, is er vaak sneller kritiek. Een nieuw, flexibel systeem moet dus laagdrempelig zijn om ervoor te zorgen dat mensen het systeem eerder accepteren. Bij de introductie van deze vormen van vervoer is een goede communicatie naar de reiziger en de informatievoorziening van groot belang.

Het moet voor mensen duidelijk zijn hoe het systeem werkt en het moet goed 'landen', ook om ervoor te zorgen dat er bijvoorbeeld niet meteen een negatief imago aan kleeft (provincie Noord-Brabant, persoonlijke communicatie, 08-01-2018; provincie Limburg, persoonlijke communicatie, 24-01-2018).

Volgens de geïnterviewde partijen ligt het initiatief voor het aanbieden van dit soort diensten voornamelijk bij de markt. De meeste partijen geven aan dat de rol van de overheid hierin nu vooral het faciliteren is. Dus ruimte bieden voor dit soort concepten en dit ook stimuleren. Dit geven provincies zelf ook aan, omdat er vaak nog verschillende belemmeringen zijn als het gaat om bijvoorbeeld regelgeving. Van belang is dan om dit soort dingen mogelijk te maken en eventueel mee op gang te helpen.

De houding van betrokken partijen is bij het organiseren van dit soort systemen ook van belang. Als overheid wordt in dit soort pilots veel geld gestoken en daar komen dan nog wat reizigersopbrengsten bij, maar deze maken niet het verschil. De provincies geven aan dat je hier uiteindelijk naar een andere balans toe moet, zodat de vervoerder ook een trigger heeft om veel meer nieuwe klanten te werven. In de huidige situaties komt nog vaker voor dat wanneer er te veel extra reizigers komen, er bijvoorbeeld te weinig voertuigen zijn en deze moeten worden bijbesteld en dat kost de vervoerder geld. Het is dan de opgave om ervoor te zorgen dat de vervoerder de juiste prikkels heeft om dit wel te doen.

5.2 Casus Breng flex

Breng flex is een pilot van flexibel, vraagafhankelijk vervoer in de regio Arnhem en Nijmegen. De pilot is in december 2016 van start gegaan en een initiatief van de vervoerder Hermes/Connexion, die hierover afspraken heeft gemaakt met de opdrachtgever (provincie Gelderland) en met de reizigersorganisatie (Rocov Gelderland). Het is een experiment binnen de lopende concessie en voor het grootste deel aanvullend op het bestaande aanbod, maar het biedt ook een alternatief voor een aantal slecht bezette busritten. De pilot past ook in de ov-visie van de provincie Gelderland, waar onderscheid wordt gemaakt tussen dikke corridors aan de ene kant en dunne lijnen aan de andere kant. Deze dunne lijnen hebben een dusdanige lage kostendekkingsgraad, dat je daar wellicht iets anders voor in de plaats wilt. Vanuit dat oogpunt is toen ook het idee gekomen om hier met Breng flex te starten (Connexion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018). Het is nog niet eerder in deze vorm op de markt gebracht. Nadeel van deze voorlopers rol is dat je als provincie te maken hebt met aanloopkosten. Aan de andere kant geven zij ook aan dat wanneer je niks nieuws probeert, je straks misschien wel achterloopt (provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 14-01-2018).

Het is een vraagafhankelijk vervoerssysteem met vaste in- en uitstappunten voor reizigers (reguliere bushaltes) en rijdt op tijden van het reguliere openbaar vervoer. Er is dus geen vaste dienstregeling en reizigers worden zonder overstap naar hun bestemming gebracht. Reizigers kunnen via een app of telefonisch reserveren en betalen vooraf of in het voertuig (o.a. met ov-chipkaart) een vaste prijs (3,50). Tevens is het mogelijk om vooruit te boeken en is er leeftijds korting geïntroduceerd. Breng flex combineert de ritten vervolgens met behulp van een slim planningssysteem. Reizigers krijgen voorstellen voor ophaal- en aankomsttijden en zodra ze een rit hebben bevestigd, kunnen ze precies zien wanneer, door wie en met welk voertuig ze worden opgehaald. Reizigers hebben een gegarandeerde zitplaats en men kan ook met bijvoorbeeld een rolstoel reizen. Daarnaast versterkt de pilot de arbeidsmarktpositie van groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt (door ze bijvoorbeeld als chauffeur in te zetten). De dienst laat zich dus sturen naar gelang de vraag van de klant en heeft geen vaste dienstregeling. Het combineert het gemak van een app (plannen en reserveren) met het efficiencyvoordeel van een klassieke bus (HAN, 2017; Stroecken, 2016).

Breng flex wordt op verschillende manieren gebruikt, veel mensen gebruiken het voor een rechtstreekse reis van begin- naar eindbestemming. Daarnaast wordt het ook wel eens gebruikt van beginbestemming naar het station om vanuit daar verder te reizen. Verder is uit onderzoek onder de klanten van Breng flex ook naar voren gekomen dat mensen uit het wmo-vervoer hier gebruik van maken, omdat het veel flexibeler is dan de regiotaxi. Voor de heenreis nemen ze bijvoorbeeld de regiotaxi, maar voor de terugreis weten ze vaak nog niet hoe laat ze precies terug kunnen. Wanneer ze dan de regiotaxi nog moeten reserveren duurt dit vaak veel langer dan wanneer ze Breng flex boeken, want dan worden ze binnen een bepaalde tijd opgehaald. Breng flex is dus flexibeler dan de huidige regiotaxi (HAN, 2017; Connexxion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018).

Wanneer het systeem wordt gebruikt in de ketenreis, is het van belang dat aansluitingen tussen de verschillende systemen betrouwbaar en gegarandeerd zijn. Op dit moment is het echter niet zo dat het systeem veel extra reizigers levert aan het reguliere openbaar vervoer. Bij Breng flex is dus te zien dat er ook 'nieuwe' reizigers worden gewonnen die aangeven normaal gesproken niet geïnteresseerd te zijn in het openbaar vervoer, maar wel in deze flexibele vorm van vervoer. Het nieuwe concept zorgt ook niet voor een duidelijke leegloop in de reguliere bussen (Connexxion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018). Op deze manier wordt dus ook een nieuwe doelgroep aangeboord.

Voor de reiziger is het van belang dat duidelijk is hoe een flexibel systeem als Breng flex werkt. De app moet duidelijk zijn, je moet gemakkelijk kunnen bellen en betalen en van tevoren weten wat het kost. Dat zijn ook de positieve punten van Breng flex, waardoor heel veel drempels weggehaald worden (provincie Gelderland, persoonlijk communicatie, 16-01-2018). Daarnaast wordt in de huidige situatie de klantvriendelijkheid en de toegankelijkheid van de chauffeurs gewaardeerd. Voor de reiziger wordt zo'n systeem dus toegankelijker in vergelijking met bijvoorbeeld de regiotaxi. Reizigers zijn ook vaak bereid om iets meer te betalen, omdat het systeem toch wat meer comfort biedt in vergelijking met het reguliere openbaar vervoer. Men kan zonder overstap reizen en heeft een gegarandeerde zitplaats, waardoor het prijsverschil ook uit te leggen is (Connexxion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018). Het Rocov geeft aan dat wanneer het flexibele vraagafhankelijke vervoer vaste buslijnen gaat vervangen, het voor een deel van de reizigers wel erg duur kan worden wanneer zij telkens het vaste tarief moeten betalen en er bijvoorbeeld niet gereisd kan worden met abonnementen (Rocov, persoonlijke communicatie, 21-17-2017).

De provincie vindt Breng flex een mooie ontwikkeling. Alleen kan het in de huidige vorm eigenlijk alleen maar functioneren in grotere steden met behoorlijk wat massa. Dat is ook de ervaring van de vervoerder, die aangeeft dat je met bepaalde aan- en afrijtijden te maken hebt. Wil je uiteindelijk een reële kostendekkingsgraad realiseren, dan moet je niet heel lang onderweg zijn om bijvoorbeeld iemand op te halen. Alleen zijn het doorgaans ook de steden waar buslijnen rijden met een wat hogere kostendekkingsgraad. In de huidige situatie is het nog een aanvullend systeem, bovenop het reguliere openbaar vervoer. Er zijn niet echt lijnen geschrapt, alleen een aantal die zijn samengevoegd of naar een lagere frequentie zijn gegaan. Op dit moment is dus nog niet echt sprake van een ov-vervangende functie en dus meer een extra service die wordt geboden. Dit zorgt ervoor dat het nog maar de vraag is of het in de huidige vorm op termijn nog te betalen is voor de provincie. Er hangt nu een forst kostenplaatje aan en daar is in de toekomst geen dekking voor, alleen als je fors in het lijnennet zou schrappen. Het is dus de vraag of het uiteindelijk ergens een aantal buslijnen kan vervangen in een (kleine) stad, of dat je uiteindelijk toch beter een bus kan laten rijden (provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 14-01-2018). Het hangt dus ook af van de regionale omstandigheden en de functie die het systeem heeft.

Wat wel duidelijk is, is dat het systeem in de huidige vorm niet rendabel is zonder subsidie. De verwachting is dan ook dat het systeem op zoek moet naar schaalvergroting om het betaalbaar en interessant te houden voor partijen.

In de toekomst ziet de vervoerder het systeem echt als vervanging van onrendabele lijnen in een bepaald gebied. Zij kan dan op basis van de vraag op een bepaalde plaats bepalen wat zij daar laat rijden. Zij zou Breng flex dan ook bij voorkeur in de concessie houden, zodat de uitwisseling tussen deze verschillende systemen optimaal kan plaatsvinden. Daarnaast kan zij op deze manier ook profiteren van verschillende netwerkeffecten en schaal- en synergievoordelen die mogelijk ontstaan tussen beide systemen (Connexxion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018).

De provincie geeft daarentegen aan dat uitwisseling tussen de systemen niet altijd zomaar kan plaatsvinden en dat de provincie zelf ook bij die afweging betrokken is. Daarnaast is het de vraag of in de toekomst afstemming tussen het flexibele systeem en het reguliere openbaar vervoer van belang is. Wanneer er namelijk niet veel interactie tussen beide systemen plaatsvindt, is het niet heel erg belangrijk om af te stemmen. Daarnaast spelen netwerkeffecten tussen deze systemen geen rol wanneer er bijna geen interactie plaatsvindt. Op dit moment wordt ook in een verkenning onderzocht of een combinatie met bijvoorbeeld de regiotaxi een mogelijkheid is. Zij geven aan dat deze twee systemen veel overeenkomsten hebben en niet naast elkaar zouden moeten opereren, aangezien dat nooit rendabel is. Tussen deze systemen kunnen mogelijk ook netwerkeffecten ontstaan aan de kosten- en opbrengsten kant wanneer deze gecombineerd worden, waardoor het systeem mogelijk rendabeler wordt (provincie Gelderland, persoonlijke communicatie, 16-01-2018).

Het Rocov vindt Breng flex een mooi systeem. Alleen wanneer het als ov-vervangend systeem gaat functioneren, moet het ingebed zijn in de ketenmobiliteit met het andere reguliere openbaar vervoer. Het flexibele systeem moet dan op knooppunten aansluiten op het reguliere openbaar vervoer. Hiervoor zijn goede aansluitingen van belang en deze moeten worden gewaarborgd (Rocov, persoonlijke communicatie, 21-12-2017).

Oordeel

Op basis van de verwachtingen zoals deze eerder zijn geformuleerd, is op dit moment nog geen definitieve beslissing te maken over een organisatievorm. Allereerst is het van belang dat er meer duidelijkheid is over de exacte vorm van Breng flex en de functie van het systeem voor de reiziger. Dit heeft namelijk verschillende gevolgen voor de mate van (gewenste) integratie en de eventuele netwerkeffecten waarvan mogelijk geprofiteerd kan worden. Daarnaast is het van belang dat de ov-autoriteit een duidelijk beeld heeft over de maatschappelijke thema's die zij van belang vindt in relatie met het organiseren van deze vorm van vervoer en hoeveel invloed zij daarop wil hebben. Wanneer deze zaken duidelijk zijn, kan uiteindelijk een goede en weloverwogen keuze worden gemaakt over hoe deze vorm van vervoer te organiseren.

5.3 Casus Bravo flex

In navolging van Breng flex in Arnhem en Nijmegen, bestaat er ook een variant in Helmond. In december 2017 is daar gestart met Bravo flex. Bravo flex is in de provincie Brabant ontstaan vanuit de gedachte dat men graag een innovatieve en nieuwe vorm van vervoer wilde. Zij hebben bij voorbaat al rekening gehouden dat zij dit soort concepten graag willen, door geen ov-concessie aan te besteden maar een mobiliteitsconcessie (D. Wennekendonk, persoonlijke communicatie, 25-01-2018). Daarnaast zat de provincie in Helmond met het probleem dat ze daar al heel lang iets anders willen in plaats van de vaste stadslijnen. De stadslijnen waren daar al een lange tijd niet rendabel en men was al enige tijd op zoek naar een andere invulling.

Toen Breng flex voorbijkwam, was dat ook iets wat de provincie in Helmond zou willen uitproberen. Met dit systeem moet de neerwaartse spiraal worden doorbroken en wordt getracht het systeem rendabeler te maken (M. Peelen & A. de Boer, persoonlijke communicatie, 08-01-2018). Het is dus een eerste initiatief van de provincie en Hermes om het openbaar vervoer beter af te stemmen op de vraag van de reiziger. Het reizigersoverleg stond hier ook positief tegenover, omdat ook zij zag dat het huidige vervoer niet aan de wensen voldeed en dat het dan goed is om iets anders uit te proberen (reizigersoverleg Brabant, persoonlijke communicatie, 12-01-2018). Doordat reizigers met het systeem zonder overstap binnen Helmond kunnen reizen, zorgt dit ervoor dat het ook aantrekkelijker wordt voor mensen die eerst niet van het openbaar vervoer gebruik maakten.

Het concept is in principe hetzelfde als dat van Breng flex. Reizigers kunnen via een app of telefonisch een rit boeken tegen een vaste prijs (3,-). Reizigers worden binnen Helmond bij elke gewenste halte opgehaald en ook naar elke gewenste halte gebracht. Het systeem rijdt op dezelfde dagen en tijden als de oude stadslijnen. Het verschil tussen beide systemen is dat het in Helmond echt de stadslijnen heeft vervangen, in tegenstelling tot wat in Arnhem-Nijmegen is gedaan, waar het meer een aanvullend systeem is bovenop het reguliere openbaar vervoer (Connexion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018). Voor de provincie maakt het niet veel uit of het nieuwe systeem nu wel of geen openbaar vervoer is volgens de wettelijke definitie, omdat zij in de concessie ook mobiliteitsoplossingen kunnen bieden in plaats van regulier openbaar vervoer (provincie Noord-Brabant, persoonlijke communicatie, 08-01-2018).

Over het algemeen zijn voor de reizigers de kosten een nadeel, omdat deze hoger zijn dan het reguliere openbaar vervoer. Daar tegenover staat wel dat het veel flexibeler vervoer is wat op maat wordt geboden. Mensen hebben gegarandeerd een zitplaats en hoeven niet over te stappen. Dit maakt dat het toch wat meer comfort biedt voor de reiziger, waardoor het te verdedigen is dat het tarief wat hoger is (provincie Noord-Brabant, persoonlijke communicatie, 08-01-2018). Ook het reizigersoverleg vindt de kosten het grootste nadeel, maar geeft aan dat het rijden van lege bussen ook ontzettend duur is. Zij vinden de hogere prijs dan ook geoorloofd, omdat het systeem verschillende voordelen biedt ten opzichte van het reguliere openbaar vervoer. Daarnaast is uit onderzoek naar voren gekomen dat mensen dit een redelijk bedrag vinden om te betalen (reizigersoverleg Brabant, persoonlijke communicatie, 12-01-2018).

De provincie is nu wel al aan het kijken of Bravo flex gecombineerd kan worden met het doelgroepenvervoer in hetzelfde gebied. De verwachting is ook dat deze combinatie, gezien de reizigersaantallen, noodzakelijk is wanneer men het systeem betaalbaar wilt houden (M. Peelen & A. de Boer, persoonlijke communicatie, 08-01-2018). Uit analyse van reisgegevens is ook gebleken dat je deze systemen mooi kunt combineren en dat dit zorgt voor een gelijkmatigere verdeling van reizigers en een betere kostendekkingsgraad van beide systemen. Wanneer deze vormen gecombineerd worden, wil dat niet per definitie zeggen dat de ov-vervoerder dat vervoer allemaal zelf gaat rijden, dat kan dan nog steeds de huidige taxivervoerder zijn (D. Wennekendonk, persoonlijke communicatie, 25-01-2018).

Voor de combinatie met doelgroepenvervoer ben je wel afhankelijk van gemeenten, aangezien zij hier wettelijk verantwoordelijk voor zijn. Daarbij komt dat het vaak een politiek gevoelig onderwerp is waar niemand zich de vingers aan wil branden. Het is dus zaak om deze samenwerking wel te realiseren, omdat het systeem anders waarschijnlijk niet kan overleven. Dat zou betekenen dat Bravo flex weg zou vallen en dat er weer naar een ander concept moet worden gezocht of dat het in het uiterste geval minder openbaar vervoer op een bepaalde plek als gevolg heeft (M. Peelen & A. de Boer, persoonlijke communicatie, 08-01-2018).

Uiteindelijk is het de vraag waar zo'n systeem het beste past. Voor de provincie is dit een van de vele dilemma's die wordt beschreven in de "Speelveldnotitie Vernieuwing OV", die ingaat op het toekomstbestendig openbaar vervoer. Verschillende ontwikkelingen en keuzes spelen hierbij een belangrijke rol en die bepalen ook hoe het systeem er in de toekomst uitziet (Provincie Noord-Brabant, 2017). Daarin moet onder andere duidelijk worden wat voor functie het systeem heeft voor de reizigers, of het met name wordt gebruikt in een ketenreis of in een rechtstreekse reis. Voor Bravo-flex wordt nu ook gekeken naar Eindhoven, maar de vraag is of het daar dezelfde functie kan hebben als in Helmond. In dit gebied heb je over het algemeen relatief goede buslijnen, dus is het lastiger om te schrappen zoals dat in Helmond wel makkelijk kon (M. Peelen & A. de Boer, persoonlijke communicatie, 08-01-2018). De regionale omstandigheden en de functie van het systeem spelen hier dus een belangrijke rol.

Oordeel

Op basis van de verwachtingen zoals deze eerder zijn geformuleerd, is op dit moment nog geen definitieve beslissing te maken over een organisatievorm. Allereerst is het van belang dat er meer duidelijkheid is over de exacte vorm van Bravo flex en de functie van het systeem voor de reiziger. Dit heeft namelijk verschillende gevolgen voor de mate van (gewenste) integratie en de eventuele netwerkeffecten waarvan mogelijk geprofiteerd kan worden. Daarnaast is het van belang dat de ov-autoriteit een duidelijk beeld heeft over de maatschappelijke thema's die zij van belang vindt in relatie met het organiseren van deze vorm van vervoer en hoeveel invloed zij daarop wil hebben. Wanneer deze zaken duidelijk zijn, kan uiteindelijk een goede en weloverwogen keuze worden gemaakt over hoe deze vorm van vervoer te organiseren.

5.4 Casus Amsterdam

Abel in Amsterdam was een nieuwe taxidienst die ritten combineerden met andere ritten zodat de reis goedkoper was voor reizigers. Boeken kon gemakkelijk via een app, waarin reizigers precies konden zien wat de aankomsttijd en wie de chauffeur was. Transdev is met Abel begonnen vanuit de overtuiging dat er een gat was tussen het traditionele openbaar vervoer en de taximarkt. In Helsinki had je al een systeem draaien onder de naam Kutsuplus, welke is aangepast aan de Nederlandse situatie (Transdev, persoonlijke communicatie, 10-01-2018). Kutsuplus was een innovatief vervoerssysteem waarbij de reiziger met een app een rit van deur tot deur kon boeken. Slimme software moest zorgen voor het combineren van ritten. De ritprijs was lager dan een taxi en het vervoer comfortabeler dan het reguliere openbaar vervoer. Uiteindelijk moest de plaatselijke vervoerregio te veel geld per rit toeleggen. Om het rendabeler te maken zou het systeem op veel grotere schaal moeten worden uitgerold. Hiervoor waren echter nieuwe investeringen van de vervoerregio nodig en deze wilde daar niet aan, omdat er al zoveel werd bijgelegd (Sulopuisto, 2016).

Bij de introductie van Abel is bewust gekozen om het geen onderdeel van het openbaar vervoer te maken, maar om een privaat product op te zetten, omdat je dan niet afhankelijk bent van een subsidierelatie. Het systeem was goedkoper dan een normale taxi doordat ritten gedeeld konden worden, het financiële risico daarvoor lag bij de vervoerder. Inmiddels is Abel gestopt, ondanks dat het aantal ritten nog toenam, was het nog steeds verlieslatend. Technisch stond het systeem er, maar om het echt winstgevend te krijgen zou er veel meer geld en moeite gestoken moeten worden in de marketing. Uiteindelijk is het dan de afweging of dit een markt is waar je als vervoerder structureel de concurrentie wil aangaan met andere taxibedrijven. Het antwoord op die vraag was nee, het hoofddoel was immers bereikt en dat was bewijzen dat dit vraag gestuurd vervoer te leveren is. Vervolgens kon het vertaald worden om het ook in het openbaar vervoer toe te passen.

Dat is nu ook vaak van belang wanneer een vervoerder op zoek moet naar flexibele oplossingen, dat het niet alleen bij een verhaal blijft, maar dat je ook het bewijs kunt leveren dat het systeem werkt (P. Krumm, persoonlijke communicatie, 10-01-2018). Uiteindelijk staat dit systeem aan de basis van Breng-, Bravo- en ook AML-flex.

In de uitvraag van de concessie AML (Amsterdam Meerlanden) heeft de vervoerregio (de ov-autoriteit) ruimte gelaten voor de vervoerder om met een goede oplossing te komen voor plekken waar vaste buslijnen niet meer rendabel zijn. Wanneer ze hier positief op zouden scoren, werden ze vervolgens verplicht om het ook uit te gaan voeren. Connexxion is hier uiteindelijk gekomen met het AML-flex concept, gebaseerd op Abel. AML-flex heeft in de 'haarvaten' van het concessiegebied de vaste buslijnen vervangen. In tegenstelling tot Breng- en Bravo-flex rijdt het niet van halte naar halte, maar van halte naar knooppunt. Vanuit dat knooppunt kan men verder reizen met de trein of een HOV-buslijn. Daarnaast is het tarief ook verschillend, doordat hier het ov-kilometertarief wordt gehanteerd. AML-flex feedert dus op de grote corridors. Gezien de regionale omstandigheden is dat ook goed mogelijk, aangezien daar veel mensen van het openbaar vervoer gebruikmaken waardoor er een hoge omloopsnelheid is. Daarnaast hoeft AML-flex maar relatief korte afstanden te rijden, omdat de gebieden met minimaal vervoer niet zo groot zijn in de AML-concessie. (P. Krumm, persoonlijke communicatie, 10-01-2018; I. de Bruijn, persoonlijke communicatie, 15-01-2018).

De vervoerregio heeft het vervoer bewust in één concessie uitgevraagd. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld besparingen die je ergens hebt, elders worden ingezet om wat anders te kunnen financieren. Doordat bepaalde lijnen efficiënter en goedkoper worden georganiseerd, heb je daar minder kosten. Dat geld kan vervolgens worden gestoken in bijvoorbeeld het HOV-netwerk, het zero-emissie busvervoer, in hogere frequenties of wat dan ook. Daarnaast kan er gemakkelijker uitwisseling plaatsvinden tussen (nu nog) vaste buslijnen en een flexibel systeem zoals AML-flex, doordat er maar twee partijen betrokken zijn (ov-autoriteit en vervoerder). De vervoerder krijgt een vaste subsidiebijdrage en de rest moet komen uit reizigersopbrengsten. Uiteindelijk betaalt de vervoerregio waarschijnlijk wel te veel aan het HOV-systeem, maar wordt juist op deze manier ook het flexibel vervoer en het zero-emissie vervoer betaald. Het ene betaalt uiteindelijk toch het ander en wanneer bijvoorbeeld het flexibel systeem los zou zijn genomen, zou hier wellicht helemaal geen interesse voor zijn (I. de Bruijn, persoonlijke communicatie, 15-01-2018). De vervoerder geeft zelf ook aan dat dit interessant is, omdat op die manier makkelijk naar optimalisaties kan worden gezocht zonder dat zij afhankelijk is van andere vervoerders. Deze optimalisaties zorgen er uiteindelijk ook voor dat bepaalde dingen betaald kunnen worden, zoals al eerder is aangegeven (Connexxion, persoonlijke communicatie, 25-01-2018).

Oordeel

Op basis van de verwachtingen zoals deze eerder zijn geformuleerd, is het organiseren van AML-flex binnen de ov-concessie aan te raden. Het systeem heeft hier namelijk een duidelijk aanvullende functie op het reguliere openbaar vervoer (vanwege het halte-knooppunt karakter) en is los van het openbaar vervoer ook niet te betalen voor de ov-autoriteit. Dit is ook de keuze die door de ov-autoriteit is gemaakt. Deze geeft aan dat het vanwege de aanvullende functie van het systeem op het openbaar vervoer van belang was om het samen aan te besteden. Daarnaast gaf zij aan dat het systeem op zichzelf niet interessant zou zijn voor een vervoerder, maar alleen in combinatie met het reguliere openbaar vervoer. Ook was het door het gezamenlijk aanbesteden mogelijk om bepaalde dingen te financieren zoals bijvoorbeeld het flexibele, vraagafhankelijke vervoer zelf en de duurzame voertuigen waarmee in de concessie wordt gereden.

Breng-, Bravo- en AML-flex

Hierboven zijn de eerste drie casussen besproken waarin Breng-, Bravo- en AML-flex aan bod zijn gekomen. Deze systemen komen alle drie van dezelfde vervoerder af, maar rijden in verschillende gebieden onder verschillende voorwaarden. Hieronder een korte vergelijking tussen deze systemen op een aantal hoofdpunten.

| | Breng flex | Bravo flex | AML flex |
|--------------------------|--|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Status | Lopende pilot binnen concessie | Lopende pilot binnen concessie | Lopend binnen concessie |
| Vorm | Halte-halte systeem | Halte-halte systeem | Halte-knooppunt systeem |
| Tariefvorm | Vaste prijs per rit (flat-fare) | Vaste prijs per rit (flat-fare) | Conform ov-kilometertarief |
| OV vervangend/aanvullend | (Grotendeels) bovenop het reguliere ov | Vervanging van reguliere stadslijnen | Vervanging van aantal vaste buslijnen |

Tabel 2: Vergelijking op hoofdpunten Breng-, Bravo- en AML-flex (bron: eigen bewerking)

5.5 Casus Limburg

In december 2016 is in Limburg de nieuwe ov-concessie ingegaan. In de oude concessie voor het openbaar vervoer in Limburg was voorheen het idee om drie verschillende soorten van openbaar vervoer (trein, bus, regiotaxi) samen te voegen tot één samenhangend en provincie dekkend vervoerssysteem zonder grenzen en met een transparante dienstregeling die gemakkelijk te communiceren is naar de reiziger (Dirksen & Poppeliers, 2011, pp. 9). Uit de evaluatie van het ov-beleid kwam echter naar voren dat dit geen succes is gebleken. Het gebruik van het Regiotaxi-OV systeem was erg laag, waarvoor verschillende mogelijke verklaringen in de evaluatie zijn genoemd. Hierin wordt onder andere genoemd dat de buurtbus, belbus en de Regiotaxi-OV elkaar deels overlappen. Ze waren allen gericht op kleinschalig personenvervoer en voor de gebruiker waren de regels voor het gebruik vaak lastig te onderscheiden. Daarnaast was het systeem niet geschikt om te 'feederen' op bussen en treinen, omdat het een deur-tot-deur-systeem was. Ook was voor de Regiotaxi-OV een (te) lage prijs geboden bij de aanbesteding en werden reizigers gestimuleerd om zoveel mogelijk gebruik te maken van het reguliere openbaar vervoer (Dirksen & Poppeliers, 2011, pp. 16-17; Provincie Limburg, 2013). Dat is niet per definitie slecht, maar zorgde er wel voor dat de Regiotaxi geen goed vangnet is geworden (Provincie Limburg, 2013).

In de nieuwe (huidige) concessie is onderscheid gemaakt tussen drie op elkaar aansluitende niveaus onder de naam 'Limburgnet'. Het snel en hoogfrequent ov, het ontsluitend ov en het maatwerkvervoer. De maatwerkvoorzieningen worden samen met de gemeenten tot stand gebracht en zitten op het grensvlak tussen het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer. Het doelgroepenvervoer zelf zit niet meer in de ov-concessie. Hiervoor zijn de gemeenten verantwoordelijk en zij besteden dit zelf aan (Provincie Limburg, 2013). Naast het feit dat het in de oude concessie geen succes is gebleken, was het daarnaast ook erg duur. De provincie had ook een taakstellende bezuiniging vanuit het Rijk, waardoor dus minder geld beschikbaar was (G. Vreuls, persoonlijke communicatie, 17-01-2018).

In de uitvraag van de ov-concessie zijn een aantal 'zoekgebieden' geformuleerd waar de vervoerder met maatwerkvoorstellen moest komen. Hier had de vervoerder dus de vrijheid om met verschillende maatwerkoplossingen te komen. Uiteindelijk is Arriva met verschillende flexibele vervoersvormen gekomen; de avondvlinder, de ov-shuttle en de ov-lijntaxi.

De avondvlinder rijdt 's avonds in plaats van de bus, mensen kunnen zich hiervoor aanmelden en deze rijdt vervolgens via de goedkoopste en makkelijkste route naar de bestemming tegen normaal ov-tarief. De ov-shuttle rijdt niet volgens een vaste dienstregeling, maar die brengt je van de ene halte naar de andere halte waar je een aansluiting hebt op het openbaar vervoer, voor een vast tarief. De ov-lijntaxi rijdt wel volgens een vaste dienstregeling van halte tot halte. Beide vormen moet je van tevoren wel reserveren. Deze vervoersvormen zijn bewust in de concessie opgenomen, omdat ze samen met het reguliere openbaar vervoer worden gezien als 'communicerende vaten'. Bepaalde lijnen kunnen op deze manier op den duur gemakkelijker overgaan in een flexibele vervoersvorm of andersom. Je hebt namelijk niet te maken met een extra partij, waardoor het makkelijker te regelen is. Daarnaast kan met een deel van de winst op de sterke lijnen (Limburgliners) een stukje flexibel vervoer betaald worden (S. Kern, persoonlijke communicatie, 24-01-2018).

Deze nieuwe flexibele vervoersvormen moeten wel goed gecommuniceerd worden naar de reizigers. Het moet aantrekkelijk zijn om ze uit te proberen zodat het niet bij voorbaat al een negatief imago krijgt. Dat is iets wat wellicht beter had gekund in Limburg. Zo had men het bijvoorbeeld mensen gratis kunnen laten proberen. Dat was echter iets waar de vervoerder tegen was, omdat dit erg duur zou zijn. Daar zit ook wat achter, want op het moment dat deze vormen veel worden gebruikt, is het bijna niet meer betaalbaar voor de vervoerder. Deze heeft dus niet echt een prikkel om hier veel mensen gebruik van laten te maken (S. Kern, persoonlijke communicatie, 24-01-2018).

Doelgroepenvervoer

In Limburg hebben 32 gemeenten een gemeenschappelijk regeling voor het organiseren van het doelgroepenvervoer (voor wat betreft de wmo-geïndiceerden) opgericht, Omnibuzz. Doordat in Limburg gekozen is voor snelle verbindingen, komt vaker de sociale kant van het openbaar vervoer in het geding. Daar merk je vervolgens ook de wisselwerking tussen openbaar vervoer en systemen als Omnibuzz. Daar tussenin zit een grijs gebied wat afgedekt wordt met maatwerkoplossingen van de ov-vervoerder en verschillende vrijwilligersinitiatieven (G. Vreuls, persoonlijke communicatie, 17-01-2018).

Sinds de nieuwe concessie is het doelgroepenvervoer geoptimaliseerd en kwalitatief beter geworden. Reizigers moeten weliswaar een indicatie hebben om hier gebruik van te maken, maar de prijs die men betaalt voor het vervoer inclusief de kwaliteit die ze krijgen is zo laag, dat reizigers ook niet meer de neiging hebben om in het openbaar vervoer te stappen. Daarnaast is het ontbreken van voldoende openbaar vervoer voor veel gemeenten een criterium om een indicatie toe te kennen. Voor gemeenten worden de kosten hierdoor erg hoog. Hiervoor worden nu verschillende oplossingen gezocht. Zo is er een 'combikaart' tussen de ov-vervoerder en het doelgroepenvervoer afgesproken, waarmee men zowel met Omnibuzz als met het openbaar vervoer kan reizen. Ook mag er in het openbaar vervoer een gratis begeleider mee, dit allemaal om de drempel voor mensen te verlagen in de hoop dat hierdoor meer reizigers uit het doelgroepenvervoer in het openbaar vervoer stappen. Wanneer dat niet zou werken, moet misschien de reizigersbijdrage omhoog of moet er iets gedaan worden met het toekennen van indicaties. Omnibuzz is op dit moment al gestart met een profielschets, zodat het mogelijk is om klanten in te kaderen in een aantal profielen. Daarmee zou je in overleg kunnen kijken of je bepaalde groepen kunt verplichten om bijvoorbeeld met het reguliere openbaar vervoer te reizen of een flexibel systeem. Het openbaar vervoer zou in ieder geval weer een redelijk alternatief moeten worden voor het doelgroepenvervoer (S. Kern, persoonlijke communicatie, 24-01-2018; G. Vreuls, persoonlijke communicatie, 17-01-2018). De ov-vervoerder staat natuurlijk open voor meer reizigers, maar die gaat niet ergens rijden waar dat voor hem niet interessant is.

In de huidige situatie werken de verschillende partijen (provincie, ov-vervoerder en Omnibuzz) met elkaar samen. Ook wordt samen gezocht naar bepaalde oplossingen en verbeteringen. Er kan echter nog meer worden samengewerkt in het vinden van oplossingen met elkaar. Bijvoorbeeld het gebruik maken van elkaars onderaannemers en busjes, lijnen op elkaar leggen en het meer sturend adviseren van mensen in het doelgroepenvervoer (S. Kern, persoonlijke communicatie, 24-01-2018). In de toekomst zullen de kleinschalige initiatieven van de ov-vervoerder waarschijnlijk naar Omnibuzz toegroeien, simpelweg vanwege efficiencyvoordelen. Wanneer er al een netwerk in Limburg ligt, heeft het namelijk geen zin om nog een ander systeem te laten rijden. Je kunt dan gaan streven naar een hogere bezettingsgraad, het delen van kosten en het slim omgaan met het toekennen van indicaties (Omnibuzz, persoonlijke communicatie, 17-01-2018). Wanneer bijvoorbeeld de ov-shuttle gekoppeld wordt aan het doelgroepenvervoer, hoef je als overheid maar één keer te betalen.

Oordeel

Op basis van de verwachtingen zoals deze eerder zijn geformuleerd, is het aan te raden om de flexibele vormen op te nemen in de ov-concessie wanneer deze een duidelijk aanvullende functie hebben op het reguliere openbaar vervoer. Dit is ook de keuze die de ov-autoriteit heeft gemaakt. Zij ziet de flexibele systemen en het reguliere openbaar vervoer als communicerende vaten die aansluiten op elkaar. Het is echter nog maar de vraag in hoeverre de systemen daadwerkelijk in combinatie met elkaar gebruikt worden. Ook zijn deze flexibele systemen voor de huidige vervoerder erg duur, waardoor deze niet echt een prikkel heeft om hier veel mensen in te vervoeren. Daar komt nog bij dat mensen liever van het doelgroepenvervoer gebruik maken, ook al is dat iets duurder. Wanneer de flexibele systemen in het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer zelf in de toekomst nog verder naar elkaar toegroeien, is het hier wellicht interessant om deze systemen met elkaar te combineren.

5.6 Concluderend

In dit onderdeel worden de afwegingen die zijn gemaakt in de verschillende casussen samengevat en vergeleken met de verwachtingen zoals deze eerder zijn geformuleerd.

Op basis van de verwachtingen zou een flexibel vervoerssysteem met een aanvullende functie op het reguliere openbaar vervoer het meest positief 'scoren' in een situatie waarbij het in één concessie samen wordt aanbesteed. Dit heeft voornamelijk te maken hebben met het feit dat de integratie tussen de verschillende systemen van belang is en dat deze daar het meest positief scoort. Ook zijn er in deze situatie verschillende netwerkeffecten die een positief effect hebben op de kosten en de opbrengsten. Wanneer het flexibel vervoerssysteem geen aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer en dus meer een systeem op zichzelf is, zou het ook goed op een andere manier georganiseerd kunnen worden, omdat eerdergenoemde voordelen dan minder relevant zijn.

In de casus van Breng flex komt dit onderscheid ook naar voren. Het systeem is hier nog in ontwikkeling en het is nog niet duidelijk hoe het er in de toekomst uitziet. De vervoerder ziet het vooral als een aanvullend systeem op het reguliere openbaar vervoer. Zij heeft daarom het systeem bij voorkeur in één concessie samen met het reguliere openbaar vervoer. De provincie daarentegen geeft aan dat het niet per se een aanvullend systeem op het reguliere openbaar vervoer hoeft te zijn, waardoor het systeem wellicht ook los van het reguliere openbaar vervoer georganiseerd kan worden. Zij geeft aan dat het systeem wellicht gekoppeld kan worden met een andere flexibel systeem, zoals dat van het doelgroepenvervoer.

De koppeling met doelgroepenvervoer is iets waar in de casus van Bravo flex al naar wordt gezocht. Ook hier is het systeem nog in ontwikkeling en is nog niet duidelijk hoe het er in de toekomst uitziet. De provincie geeft aan dat het huidige systeem naar verwachting nooit rendabel kan worden, waardoor een combinatie met bijvoorbeeld het doelgroepenvervoer noodzakelijk wordt om het systeem in stand te houden. Verder geven zij aan dat uiteindelijk de functie die het systeem heeft van belang is bij de afweging over hoe zij dit in de toekomst willen organiseren. De vervoerder daarentegen zou het flexibel systeem het liefst in de concessie houden, omdat zij het vooral ziet als een aanvullend systeem voor het reguliere openbaar vervoer.

In de casus van Amsterdam bestond eerst een flexibel vervoerssysteem (Abel) buiten de concessie. Het systeem werd echter niet rendabel waardoor is besloten ermee te stoppen. Dit geeft nogmaals aan dat een flexibel en vraagafhankelijk systeem in de huidige vorm niet rendabel is zonder subsidie. De continuïteit van het systeem is dus erg onzeker in een situatie waarin het volledig aan de markt wordt overgelaten. In de AML-concessie in Amsterdam rijdt nu ook een flex-systeem (AML-flex). Dit systeem heeft hier een duidelijk aanvullende functie op het openbaar vervoer door zijn halte-knooppunt karakter. De ov-autoriteit heeft er hier bewust voor gekozen om het om die reden in de ov-concessie op te nemen, waardoor het ook de voordelen heeft zoals die in de verwachtingen al naar voren zijn gekomen. Daarnaast geven hier de ov-autoriteit en de vervoerder aan dat het systeem in deze vorm niet te betalen zou zijn wanneer het apart georganiseerd zou worden.

In de casus van Limburg zat de regiotaxi in de oude situatie in de ov-concessie. Dit was geen succes, omdat onder andere is gebleken dat deur-tot-deur vervoer niet geschikt is om te feederen op het reguliere openbaar vervoer. In de huidige situatie is het doelgroepenvervoer los georganiseerd en zitten er in de concessie een aantal flexibele vervoersvormen. Deze vormen zijn bewust in de concessie opgenomen, omdat er interactie wordt beoogd tussen het reguliere openbaar vervoer en de flexibele vervoersvormen. Deze zouden een aanvullende functie op het reguliere openbaar vervoer moeten hebben. De ov-autoriteit geeft aan dat het om die reden in één concessie is aanbesteed, waardoor het ook de voordelen heeft zoals die in de verwachtingen naar voren zijn gekomen. Daarnaast is het makkelijker om in te spelen op bepaalde ontwikkelingen wanneer het aantal partijen beperkt is. Ook zouden de flexibele systemen niet los van het reguliere openbaar vervoer gefinancierd kunnen worden, omdat dat te duur zou zijn. Het is hier echter wel de vraag in hoeverre deze flexibele systemen ook echt als aanvullend op het reguliere openbaar vervoer worden gebruikt, omdat het anders ook op een andere manier georganiseerd kan worden en bijvoorbeeld een combinatie met andere flexibele systemen kan worden gezocht, zoals het doelgroepenvervoer.

Globaal kan dus een onderscheid worden gemaakt tussen twee verschillende scenario's. Ten eerste een geïntegreerd systeem (het flexibele vervoer geïntegreerd met het reguliere openbaar vervoer), wat overeenkomt met de casus in Amsterdam (de AML-concessie) en in Limburg (de ov-concessie). En ten tweede tussen twee (of meer) losse systemen (het flexibele vervoer los van het reguliere openbaar vervoer), wat overeenkomt met de situatie in Limburg wanneer het gaat over het apart organiseren van het doelgroepenvervoer van het reguliere openbaar vervoer. De overwegingen die in de casussen worden of zijn gemaakt, komen grotendeels overeen met de verwachtingen die eerder zijn geformuleerd en zijn daarmee ook te verklaren. Het is daarbij wel altijd de vraag of de overwegingen die zijn gemaakt op basis van de verwachtingen ook echt uitkomen om uiteindelijk te bepalen of een bepaalde keuze goed heeft uitgepakt. In de casussen komt verder naar voren dat de invloed of het belang van bepaalde factoren ook vaak afhankelijk is van regionale omstandigheden. Zo spelen factoren in de ene casus een belangrijke en relevante rol en zijn ze in een andere casus veel minder belangrijk of relevant. Het blijft dus telkens belangrijk om deze regionale omstandigheden in het oog te houden.

5.6.1 De toekomst van Breng flex

In dit onderdeel wordt ingegaan op de deelvraag hoe de provincie het beste met Breng flex om kan gaan op basis van de eerder beantwoorde deelvragen. Uit de eerdere analyse is naar voren gekomen dat er globaal een onderscheid kan worden gemaakt tussen een geïntegreerd systeem (het flexibele vervoer geïntegreerd met het reguliere ov) en tussen twee (of meer) losse systemen (het flexibele vervoer los van het reguliere ov). Uiteindelijk spelen veel verschillende factoren hierin een rol. Het belang en de relevantie van deze factoren is vaak afhankelijk van regionale omstandigheden. Daarnaast is de functie die het systeem heeft voor de reiziger van invloed op het belang van veel factoren en daardoor de belangrijkste afweging over hoe met zo'n systeem om te gaan als ov-autoriteit. Vervolgens is het van belang dat de ov-autoriteit een duidelijk beeld heeft over de maatschappelijke thema's die zij van belang vindt in relatie met het organiseren van deze vorm van vervoer en hoeveel invloed zij daarop wil hebben.

Wanneer het systeem een duidelijk aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, zou het wellicht het beste in de ov-concessie kunnen worden opgenomen. Dat is ook de keuze die is gemaakt in de casus van Amsterdam en Limburg. Het is dan wel goed om rekening te houden met eventuele problemen die zich voordoen in deze casussen. In de casus van Amsterdam is dit nu nog moeilijk te zeggen doordat deze nog niet zo lang geleden is ingegaan. In de casus van Limburg zijn echter wel al dingen naar voren gekomen waarmee men in de toekomst rekening mee zou kunnen houden. Zo zou de vervoerder goede prikkels moeten hebben om veel reizigers te willen vervoeren met het flexibele vraagafhankelijke vervoer.

Wanneer het systeem geen duidelijk aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, zou het ook apart georganiseerd kunnen worden. Groot nadeel is dan dat een flexibel systeem op zichzelf niet erg rendabel is. Dit zorgt ervoor dat het volledig overlaten aan de markt erg onzeker kan zijn. Het voorbeeld van Abel laat dat ook zien. Om een systeem als dit te laten draaien, zal er dus altijd een vorm van subsidie nodig zijn. Bij het apart aanbesteden zou het betekenen dat er veel subsidie bij zou moeten om het voor partijen aantrekkelijk te maken, aangezien het systeem op zichzelf niet erg rendabel is. Daarnaast ontstaan op die manier meerdere (onrendabele) flexibele systemen die naast elkaar opereren, wat maatschappelijk ongewenst kan zijn. Om die reden wordt in verschillende casussen al gekeken naar en gesproken over een mogelijke combinatie met andere flexibele vormen van vervoer, zoals het doelgroepenvervoer.

Combinatie met doelgroepenvervoer

Het doelgroepenvervoer op zich is ook een systeem wat niet rendabel is. Wanneer je door een combinatie met maatwerkoplossingen, zoals een vorm van Breng flex, een hogere bezettingsgraad kunt realiseren, is dat voor alle partijen een goede ontwikkeling (Omnibuzz, persoonlijke communicatie, 17-01-2018). Over het algemeen bestaat er tussen het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer een fundamenteel (filosofische) verschil. Bij het doelgroepenvervoer zijn er cliënten, een aanwijsbare populatie met een aanwijsbaar gebruik, waar middelen naar toe gaan om dat mogelijk te maken. Bij het openbaar vervoer zijn er reizigers, mensen die gegeven het huidige vervoersnetwerk baat hebben bij dat netwerk en daar gebruik van maken. Het is dus geen aanwijsbare populatie waardoor de financieringsvraag vaak lastiger is. Wanneer er dus een combinatie wordt gemaakt tussen een flexibel (openbaar) vervoerssysteem en het doelgroepenvervoer, moeten er goede afspraken worden gemaakt over de financiën tussen de verschillende betrokken partijen. Er zijn namelijk verschillende partijen verantwoordelijk (gemeenten en provincie) voor beide vormen van vervoer, waardoor goede afspraken noodzakelijk zijn (W. Schouten, persoonlijke communicatie, 15-01-2018).

6. Conclusie en aanbevelingen

In het eerste deel van dit hoofdstuk komt de conclusie aan bod. Hierin wordt antwoord gegeven op de verschillende deelvragen om op die manier uiteindelijk de hoofdvraag te beantwoorden. Vervolgens worden op basis van de conclusies, aanbevelingen voor de praktijk gedaan. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op het onderzoek. Op basis van deze reflectie worden vervolgens aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan.

6.1 Conclusie

Het doel van de conclusie is om antwoord te geven op de hoofdvraag. Deze wordt beantwoord met behulp van de antwoorden op de verschillende deelvragen. De hoofdvraag in het onderzoek luidt als volgt:

Hoe kan de provincie Gelderland het beste omgaan met Breng flex in de aankomende concessie, op basis van de invloed van de verschillende factoren voor de verschillende partijen in de verschillende organisatievormen?

Alvorens deze te beantwoorden worden hieronder eerst de antwoorden op de verschillende deelvragen geformuleerd.

6.1.1 Deelvraag 1: Welke factoren spelen een rol bij de afweging over de organisatievorm van Breng flex in de aankomende concessie?

Aan de hand van de theorie zijn verschillende factoren opgesteld die mogelijk een rol spelen bij de afweging over hoe met flexibele vormen van vervoer om te gaan in relatie met de ov-concessie. Deze factoren zijn aan de hand van vier perspectieven bepaald: reizigers-, bedrijfs-, maatschappelijk en governance perspectief.

Reizigersperspectief

Het reizigersperspectief heeft te maken met de kwaliteit van het systeem voor de reiziger. Het gaat hier om het comfort en het gemak waarmee de reiziger kan reizen. Allereerst is hier van belang welke functie het systeem heeft voor de reiziger. Vervolgens gaat het over de eventuele gewenste integratie met betrekking tot routes/dienstregelingen, tarieven en naamgeving. Deze integratie kan op verschillende niveaus plaatsvinden, van geïntegreerde informatie naar volledige afstemming. Daarnaast zijn hier ook de overzichtelijkheid van het systeem voor de reiziger, de klantgerichtheid en de continuïteit van het totale systeem factoren die een belangrijke rol kunnen spelen.

Bedrijfsperspectief

In dit perspectief wordt gekeken vanuit het perspectief van het bedrijf. Hierbij zijn de kosten en opbrengsten voor de vervoerder van belang. De mate van integratie die plaats moet vinden is afhankelijk van de mate van compatibiliteit van de (verschillende) systemen. Hoeveel de (verschillende) vervoerders willen gaan om dit te realiseren is afhankelijk van de kosten en opbrengsten hiervan voor de vervoerders. Kosten kunnen onder andere betrekking hebben op de eventuele afstemming en het materieel/personeel. Opbrengsten kunnen onder andere betrekking hebben op de eventuele afstemming en de (extra) reizigersopbrengsten. Daarnaast speelt in dit perspectief ook de continuïteit van de bedrijven een rol.

Maatschappelijk perspectief

Wanneer integratie wordt bekeken vanuit een maatschappelijk perspectief, dan is dit breder dan bovenstaande perspectieven. Het gaat in op een bredere integratie dan bedoeld in het reizigersperspectief. Integratie met betrekking op de thema's duurzaamheid, toegankelijkheid, de lokale economie, financiën van de overheid, leefbaarheid en ruimte voor ondernemerschap (innovatie) zijn in dit onderzoek meegenomen.

Governance perspectief

Vanuit dit perspectief gaat het over het algemeen om twee dingen, namelijk samenwerking en aansturing. De samenwerking tussen de verschillende partijen is afhankelijk van verschillende aspecten zoals contractuele en financiële incentives, maar ook 'zachte aspecten' zoals vertrouwen en doelcongruentie. De aansturing gaat over de aansturing die de overheid wel of niet heeft. Deze aansturing heeft zij met een concessie, waarin zij met de vormgeving van de concessie sturend kan zijn. Daarnaast heeft de overheid ook via algemene wet- en regelgeving een vorm van sturing.

6.1.2 Deelvraag 2: Wat is de invloed van deze factoren voor de verschillende partijen onder de verschillende organisatievormen?

Aan de hand van interviews met experts zijn verschillende verwachtingen geformuleerd over de invloed van de verschillende factoren onder de verschillende organisatievormen. Deze zijn aangevuld met de interviews met betrokken partijen in de verschillende casussen om te kijken of deze verwachtingen wel of niet overeenkomen. In onderstaand schema zijn de resultaten samengevat en deze worden daarna toegelicht.

| Organisatievorm Perspectief | In ov-concessie | | In aparte concessie | | Overlaten aan markt | |
|--|-----------------|------|---------------------|------|---------------------|------|
| | Wel | Niet | Wel | Niet | Wel | Niet |
| <i>Reizigers-</i> | | | | | | |
| Functie systeem (wel/niet aanvullend op regulier ov) | Wel | Niet | Wel | Niet | Wel | Niet |
| Integratie/afstemming m.b.t.: | | | | | | |
| - Routes/dienstregelingen | ++ | ++ | + | + | - | - |
| - Tarieven | ++ | ++ | + | + | - | - |
| - Naamgeving | ++ | ++ | + | + | -- | -- |
| Overzichtelijkheid | ++ | ++ | + | + | +/- | + |
| Klantgerichtheid | +/- | +/- | +/- | +/- | +/- | +/- |
| Continuïteit systeem | ++ | ++ | + | + | +/- | +/- |
| <i>Bedrijfs-</i> | | | | | | |
| Kosten | | | | | | |
| - Personeel/materieel | ++ | + | + | + | -- | -- |
| - Afstemming | ++ | ++ | +/- | +/- | -- | -- |
| Opbrengsten | | | | | | |
| - Reizigersaantallen | ++ | +/- | + | +/- | - | +/- |
| - Afstemming | ++ | +/- | +/- | +/- | +/- | +/- |
| Bedrijfscontinuïteit | + | + | + | + | +/- | +/- |

| <i>Maatschappelijk</i> | | | | | | |
|---|----|----|----|----|----|----|
| Duurzaamheid | + | + | + | + | + | + |
| Toegankelijkheid | ++ | ++ | ++ | ++ | + | + |
| Lokale economie | +- | +- | + | + | ++ | ++ |
| Financiën (overheid) | +- | - | - | +- | +- | +- |
| Leefbaarheid | ++ | ++ | + | + | +- | +- |
| Ruimte voor vrije markt (ondernemerschap) | +- | +- | +- | +- | ++ | ++ |
| Governance | | | | | | |
| Aansturing | ++ | ++ | ++ | ++ | +- | +- |
| Samenwerking | ++ | ++ | + | + | +- | +- |

Tabel 3: Globaal overzicht scores van factoren onder de organisatievormen (bron: eigen bewerking)

Reizigersperspectief

Vanuit het reizigersperspectief is als eerste naar voren gekomen dat de functie die het systeem heeft voor de reiziger van belang is bij de beoordeling van de verschillende aspecten. Om die reden is telkens onderscheid gemaakt tussen een systeem met een aanvullende functie op het reguliere openbaar vervoer en een systeem zonder die functie.

Integratie met betrekking tot routes/dienstregelingen, tarieven en naamgeving is het makkelijkst te regelen in één concessie en wordt lastiger naarmate er meerdere partijen betrokken zijn. Deze integratie is met name van belang wanneer het systeem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, wanneer dat niet het geval is, is dit minder relevant. De overzichtelijkheid van het totale systeem is naar verwachting het beste wanneer er één concessie is, doordat er in dat geval maar één partij is. Naarmate er meerdere partijen in het spel zijn is het risico dat dit minder wordt. In de toekomst zou MaaS (Mobility as a Service) hierin wel een belangrijke rol kunnen spelen. Wat betreft klantgerichtheid is dit erg afhankelijk van de prikkels die de bedrijven hiervoor hebben en dat kan dus per geval verschillen. De continuïteit van het systeem is ten slotte het meest gewaarborgd in een situatie waar sprake is van een concessie en kan voor de reiziger onzekerder zijn in een situatie waarin het volledig aan de markt wordt overgelaten.

Uiteindelijk is vanuit dit perspectief de verwachting dat een situatie waarin alles in één concessie zit het meest positief is wanneer het systeem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer. Wanneer het geen aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, is de integratie met deze systemen minder belangrijk, waardoor het ook apart georganiseerd zou kunnen worden.

Bedrijfsperspectief

Vanuit het bedrijfsperspectief zijn hoofdzakelijk drie dingen van belang, namelijk de kosten, opbrengsten en continuïteit van de bedrijven. Bij de kosten en opbrengsten speelt de aanwezigheid van netwerkeffecten een belangrijke rol. Deze effecten treden eerder op wanneer de verschillende systemen een aanvullende functie hebben op elkaar. Wanneer dat niet het geval is, zijn deze effecten minder relevant. Vanuit het oogpunt van kosten en opbrengsten is het opnemen in één concessie positief voor een ov-bedrijf wanneer de systemen elkaar aanvullen. Wanneer dat niet het geval is, is het opnemen in één concessie niet per se beter.

Wat betreft de continuïteit van de bedrijven is deze in een concessie eerder gewaarborgd dan wanneer het helemaal aan de markt wordt overgelaten. Daarbij is het wel van belang dat er in de concessie eerlijke en goede voorwaarden worden gesteld zodat bijvoorbeeld niet iets onder de kostprijs kan worden aangeboden. Ook wanneer er sprake is van onderaannemers (zoals taxibedrijven), moeten deze het werk onder eerlijke voorwaarden kunnen uitvoeren.

Uiteindelijk is vanuit dit perspectief de verwachting dat een situatie waarin alles in één concessie zit het meest positief is wanneer het systeem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer. Wanneer het systeem geen aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, zijn de verschillende voordelen veel minder relevant en zou het ook apart georganiseerd kunnen worden.

Maatschappelijk perspectief

Vanuit maatschappelijk perspectief kan in het algemeen worden gesteld, dat met betrekking tot de verschillende thema's, in een concessie allerlei eisen gesteld kunnen worden. Het is echter de vraag of altijd alles vastgelegd moet worden of dat bepaalde dingen automatisch gebeuren, omdat er bijvoorbeeld over verschillende thema's vaak al aparte wet- en regelgeving bestaat. Wanneer het aan de markt wordt overgelaten kan de overheid dus geen eisen stellen in een concessie, maar wel via algemene wet- en regelgeving. Voor de verschillende thema's die in het onderzoek zijn meegenomen verschilt het telkens welke situatie het meest positief is.

Voor wat betreft duurzaamheid bestaat er algemene wet- en regelgeving waar verschillende partijen al aan moeten voldoen en is het daarnaast vaak ook een algemene ontwikkeling. Wanneer de opdrachtgever strengere eisen wil stellen, dan is dit in een concessie het makkelijkst te regelen. Dit geldt ook voor toegankelijkheid, wat in de basis ook in wet- en regelgeving is vastgelegd. Voor de lokale economie is een aparte concessie of het overlaten aan de markt in beginsel beter dan het hebben van één grote concessie doordat meer partijen dan kans maken. De opdrachtgever kan echter in een concessie ook eisen dat deze betrokken worden. Wat betreft leefbaarheid kan in een concessie geregeld worden dat op bepaalde plekken nog vervoer is. Wanneer de markt het initiatief heeft, gaat een vervoerder naar alle waarschijnlijkheid niet rijden op plekken waar dat voor hem niet interessant is. Wat de verschillende keuzes voor effect hebben op de financiën van de overheid is redelijk onzeker en afhankelijk per specifiek geval. Over het algemeen geven de partijen wel aan dat het loskoppelen van beide systemen uiteindelijk waarschijnlijk duurder zal zijn, zeker wanneer de systemen een aanvullende functie hebben op elkaar. De ruimte voor het ondernemerschap is vanzelfsprekend het grootst wanneer het initiatief aan de markt wordt gelaten. In een concessie zijn namelijk altijd eisen en voorwaarden waar men aan moet voldoen. Het maakt daarbij wel uit hoeveel eisen worden gesteld en hoe gedetailleerd die zijn, naarmate dit uitgebreider is, wordt de ruimte namelijk steeds verder beperkt.

Vanuit dit perspectief is het dus heel erg afhankelijk van de verschillende thema's welke organisatievorm het meest positief is. De vraag voor de opdrachtgever is hier dan vooral welke thema's voor hem het meest van belang zijn of waar de meeste waarde aan wordt gehecht in relatie met het organiseren van deze vorm van vervoer.

Governance perspectief

Onder het governance perspectief valt ten eerste de samenwerking tussen de verschillende partijen en aan de andere kant de aansturing die de overheid wel of niet heeft. Deze samenwerking is het makkelijkst met maar één partij en wordt complexer naarmate meerdere partijen betrokken zijn. In hoeverre partijen met elkaar samenwerken is aan de ene kant afhankelijk van financiële en contractuele incentives en aan de andere kant van 'zachte aspecten' zoals doelcongruentie en vertrouwen. In hoeverre samenwerking tussen verschillende partijen noodzakelijk is, is ook hier weer medeafhankelijk van de functie die de verschillende systemen hebben ten opzichte van elkaar.

Daarnaast gaat het hier om de aansturing die de opdrachtgever wel of niet heeft. Aan de ene kant is deze altijd aanwezig via algemene wet- en regelgeving. Aan de andere kant is deze meer specifiek aanwezig in een concessie. Hierin kunnen namelijk allerlei eisen en voorwaarden worden gesteld en kan de opdrachtgever over verschillende thema's dingen vastleggen.

Vanuit dit perspectief is een situatie met een concessie het meest positief. Wanneer het systeem aanvullend is op het reguliere openbaar vervoer, is alles in één concessie het meest positief en in een situatie waarin dat niet het geval is, zou een aparte concessie minstens zo positief kunnen zijn.

Verwachtingen

Over het algemeen kan op basis van bovenstaande verwachtingen worden afgeleid dat wanneer het flexibel vervoerssysteem een aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, deze het positiefst 'scoort' in een organisatievorm waarbij het in één concessie samen wordt aanbesteed. Dit heeft voornamelijk te maken met de positieve scores op de integratie met het reguliere openbaar vervoer en met de kosten en de opbrengsten voor de vervoerder op basis van de netwerkeffecten. Wanneer het flexibel vervoerssysteem geen aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer en dus meer een systeem op zichzelf is, zou deze ook goed apart georganiseerd kunnen worden. Er is dan namelijk minder belang van integratie met het reguliere openbaar vervoer en doordat er minder interactie is tussen beide systemen, spelen de netwerkeffecten hier ook een minder relevante rol. De functie van het systeem heeft dus een erg bepalende rol met betrekking tot de beoordeling en relevantie van een aantal andere factoren en daardoor ook op de beoordeling in het algemeen.

Uiteindelijk kan globaal een onderscheid worden gemaakt tussen een geïntegreerd systeem (het flexibele vervoer geïntegreerd met het reguliere ov) en tussen twee (of meer) losse systemen (het flexibele vervoer los van het reguliere ov). In beide scenario's bestaan verschillende voor- en nadelen. Eén geïntegreerd systeem heeft als voornaamste voordeel dat de integratie het makkelijkst geregeld kan worden en dat er positieve netwerkeffecten kunnen ontstaan. Een nadeel kan zijn dat er wellicht minder ruimte is voor specialisme van bepaalde partijen en de monopolie macht van één partij. Twee of meer losse systemen hebben als grote voordeel dat er meer ruimte is voor specialisme van bepaalde partijen. Een nadeel is dat verschillende systemen wellicht minder goed geïntegreerd zijn, maar dat is wellicht minder belangrijk wanneer systemen geen aanvullende functie hebben ten opzichte van elkaar.

6.1.3 Deelvraag 3: Wat zijn de afwegingen in de verschillende casussen en hoe verhouden deze zich tot de verwachtingen?

In de casus van Amsterdam en Limburg zijn de flexibele systemen in de ov-concessie opgenomen. Belangrijkste reden hiervoor is dat men aangeeft dat zij het zien als 'communicerende vaten' en het bestaan van netwerkeffecten tussen beide systemen. De flexibele vervoersystemen hebben een duidelijke aanvullende functie op het openbaar vervoer, waardoor de voordelen van het opnemen in één concessie een belangrijke rol hebben gespeeld bij de afweging. In de praktijk moet echter wel blijken dat de systemen ook echt aanvullend op elkaar worden gebruikt. Wanneer dat niet het geval is, zou een bepaald systeem wellicht beter op een andere manier georganiseerd kunnen worden. In de situatie van Limburg ziet men bijvoorbeeld dat reizigers vaak het doelgroepenvervoer gebruiken in plaats van de flexibele systemen in de concessie. Uiteindelijk kunnen deze flexibele systemen verder naar elkaar toegroeien waardoor een combinatie van het doelgroepenvervoer met andere flexibele systemen wellicht interessant kan zijn. De partijen geven namelijk ook aan dat de flexibele systemen op zichzelf niet te betalen zijn en daardoor ook als los systeem niet interessant zijn voor vervoerders. De systemen zijn nu juist te betalen en interessant voor vervoerders doordat ze samen aanbesteed worden.

De casussen van Breng- en Bravo flex zijn momenteel nog pilots en daar is men er nog niet over uit hoe men dit in de toekomst gaat organiseren. Ov-vervoerders willen het graag in de ov-concessie houden, omdat zij het echt als aanvullend systeem op het reguliere openbaar vervoer zien en dat ze op die manier meer gegarandeerde inkomsten hebben. De ov-autoriteiten geven echter aan dat het niet persé deze functie hoeft te hebben, omdat het systeem nog niet is doorontwikkeld. Wanneer het niet meteen in een ov-concessie wordt opgenomen zou het zich wellicht ook makkelijker door kunnen ontwikkelen. Om die reden kijken zij ook naar andere mogelijkheden om het te organiseren, zoals in combinatie met andere flexibele systemen zoals het doelgroepenvervoer.

Globaal kan uiteindelijk een onderscheid worden gemaakt tussen twee verschillende scenario's. Ten eerste een geïntegreerd systeem (het flexibele vervoer geïntegreerd met het reguliere openbaar vervoer), wat overeenkomt met de casus in Amsterdam (de AML-concessie) en in Limburg (de ov-concessie). En ten tweede tussen twee (of meer) losse systemen (het flexibele vervoer los van het reguliere openbaar vervoer), wat overeenkomt met de situatie in Limburg wanneer het gaat over het apart organiseren van het doelgroepenvervoer van het reguliere openbaar vervoer. De overwegingen die in de casussen worden of zijn gemaakt, komen grotendeels overeen met de verwachtingen die eerder zijn geformuleerd en zijn daarmee ook te verklaren. Het is daarbij wel altijd de vraag of de overwegingen die zijn gemaakt op basis van de verwachtingen ook echt uitkomen om uiteindelijk te bepalen of een bepaalde keuze goed heeft uitgepakt. In de casussen komt verder naar voren dat het belang van bepaalde factoren ook vaak afhankelijk is van regionale omstandigheden. Zo spelen factoren in de ene casus een belangrijke en relevante rol en zijn ze in een andere casus wellicht veel minder belangrijk of relevant. Het blijft dus telkens belangrijk om deze regionale omstandigheden in het oog te houden.

6.1.4 Deelvraag 4: Wat zou op basis hiervan de keuze van de provincie moeten zijn?

Deze deelvraag gaat over de keuze die de provincie zou moeten maken op basis van de antwoorden op de eerdere deelvragen. Wanneer de provincie deze keuze maakt moet zij kijken naar de functie die het flexibel systeem voor de reiziger moet hebben in de toekomst. Wanneer dit een duidelijk aanvullende functie is op het reguliere openbaar vervoer, dan is het wellicht verstandig om het samen met het reguliere openbaar vervoer in één concessie aan te besteden. Wanneer het deze functie echter niet heeft, zou zij het ook apart kunnen organiseren. Groot nadeel is dat een flexibel systeem op zichzelf vaak niet erg rendabel is.

Dit zorgt ervoor dat het volledig overlaten aan de markt erg onzeker kan zijn. Om een systeem als dit in de huidige vorm te laten draaien zal er dus, net als bij het reguliere openbaar vervoer, altijd een vorm van subsidie nodig zijn. Bij het apart aanbesteden zou dat betekenen dat er veel subsidie bij zou moeten om het voor partijen aantrekkelijk te maken. Daarnaast krijg je op die manier meerdere (onrendabele) flexibele systemen die naast elkaar opereren wat maatschappelijk ongewenst kan zijn. Het is in dat geval aan te raden, en waarschijnlijk ook noodzakelijk, om hier een combinatie te zoeken met andere flexibele systemen van vervoer, zoals het doelgroepenvervoer. Daarvoor moeten dan wel goede afspraken worden gemaakt met alle betrokken partijen.

6.1.5 Hoofdvraag: Hoe kan de provincie Gelderland het beste omgaan met Breng flex in de aankomende concessie, op basis van de verwachte invloed van de verschillende factoren voor de verschillende partijen in de verschillende organisatievormen?

Op basis van de antwoorden op de deelvragen kan een antwoord op de hoofdvraag worden gegeven. De provincie moet bij vormen van Breng flex allereerst goed kijken naar de verschillende factoren en het belang en de relevantie daarvan, afhankelijk van de regionale omstandigheden. Daarnaast is de invloed van veel factoren ook afhankelijk van de functie die het systeem heeft ten opzichte van andere systemen, zoals het reguliere openbaar vervoer. Het is dus van belang dat de provincie voor ogen heeft welke functie zij ziet voor het systeem in relatie met deze andere systemen. Vervolgens is het van belang dat de ov-autoriteit duidelijk aangeeft aan maatschappelijke thema's zij waarde hecht in relatie met het organiseren van deze vorm van vervoer en hoeveel invloed zij daarop wil hebben.

Doordat de invloed en het belang van veel factoren afhangt van de functie van het flexibel systeem ten opzichte van het reguliere openbaar vervoer, wordt op basis hiervan een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Wanneer Breng flex een duidelijk aanvullende functie heeft op het reguliere openbaar vervoer, is er meer voor te zeggen om het ook samen in één concessie aan te besteden. Wanneer het deze functie niet heeft, kan ook worden gekeken naar andere manieren om het te organiseren. Bij het apart organiseren is het vervolgens verstandig om te kijken naar combinaties met andere flexibele systemen, zoals het doelgroepenvervoer, om te zien of hier combinaties te maken zijn die voor alle partijen voordelig zijn.

6.2 Aanbevelingen voor de praktijk

Uit het onderzoek komen verschillende bevindingen naar voren. In dit onderdeel zullen op basis van de conclusies uit het onderzoek een aantal aanbevelingen worden gedaan voor de praktijk. Allereerst worden een aantal aanbevelingen gedaan waar een vervoersautoriteit naar moet kijken bij het organiseren van een flexibel systeem als Breng flex. Daarna wordt op basis van de resultaten uit dit onderzoek een aanbeveling gedaan over hoe een vervoersautoriteit dit zou moeten organiseren.

Bij de afweging van een ov-autoriteit over hoe met flexibele vormen van vervoer als Breng flex om te gaan, is het aan te bevelen om allereerst te kijken naar de het belang en de relevantie van de verschillende factoren die mogelijk een rol kunnen spelen. Deze kunnen namelijk verschillen op basis van regionale omstandigheden.

Daarnaast is in dit onderzoek is naar voren gekomen dat de invloed en relevantie van veel factoren afhankelijk is van de functie van het flexibel systeem ten opzichte van andere systemen, zoals het openbaar vervoer. Hierdoor is het van belang dat de provincie vooraf een duidelijk beeld heeft over welke functie het systeem heeft voor de reiziger ten opzichte van andere vervoerssystemen.

Onderdeel van deze factoren zijn verschillende maatschappelijke thema's. Deze kunnen ook een rol spelen bij de afweging. In dit onderzoek zijn een aantal van deze thema's meegenomen en is gekeken naar de gevolgen die het daarvoor zou kunnen hebben onder de verschillende organisatievormen.

Verschillende thema's kunnen tegenstrijdig zijn met elkaar en op een bepaald moment meer of minder relevant zijn. Het is aan te bevelen dat de ov-autoriteit bij de afweging over hoe om te gaan met Breng flex duidelijk heeft welke prioriteit verschillende maatschappelijke thema's hebben en hoeveel invloed zij daarop wil hebben. Mede op basis daarvan kan de ov-autoriteit goede keuzes maken bij het verdere organiseren deze vorm van vervoer. In dit onderzoek is dat in feite al gedaan door een aantal maatschappelijke thema's mee te nemen. Politiek gezien zal het altijd lastig om een prioritering te maken van maatschappelijke thema's, aangezien zij het liefst alles zou meenemen. Desalniettemin is het aan te raden om dit wel te doen, omdat op die manier bepaalde keuzes beter onderbouwd kunnen worden.

Wanneer een ov-autoriteit een afweging gaat maken over hoe zij om wil gaan met dit soort flexibele vormen van vervoer blijft het belangrijk om ook naar ervaringen te kijken van andere ov-autoriteiten en te leren van eventuele problemen die daar zijn voorgekomen. Daarbij is het niet zo dat men alles letterlijk kan overnemen als iets goed werkt, omdat dit geen garantie is dat het op een andere plek ook goed uitpakt doordat veel afhankelijk is van regionale omstandigheden.

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek is het aan te bevelen om een flexibel systeem als Breng flex in de ov-concessie samen aan te besteden wanneer het flexibel systeem een duidelijk aanvullende functie op het reguliere openbaar vervoer gaat hebben. Het is dan wel aan te raden om goede afspraken te maken met deze vervoerder om ervoor te zorgen dat de monopolie macht niet te groot wordt. Wanneer het systeem geen duidelijk aanvullende functie heeft, zou het ook apart georganiseerd kunnen worden. Groot nadeel is dan dat een flexibel systeem op zichzelf vaak niet erg rendabel is en om die reden als los systeem niet zo interessant is voor vervoerders. Om die reden is in dat geval aan te bevelen om naar een combinatie te zoeken met andere flexibele vormen van vervoer, zoals het doelgroepenvervoer. Wanneer deze combinatie wordt gezocht, is van belang om te onderzoeken of deze combinatie daadwerkelijk voordelen kan opleveren. Hiervoor is een goede samenwerking met verschillende betrokken partijen van belang, omdat er verschillende partijen verantwoordelijk zijn voor het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer.

6.3 Reflectie

In dit onderdeel wordt allereerst kritisch gekeken naar het verloop van het onderzoek en de verschillende bevindingen. Op die manier komen de eventuele beperkingen naar voren. Op basis hiervan worden vervolgens aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan.

In het begin van het onderzoek is ingegaan op hoe de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek gewaarborgd wordt in het onderzoek. Hier wordt daarop kort gereflecteerd. De betrouwbaarheid van het onderzoek gaat over de mate waarin het onderzoek reproduceerbaar is. Om de betrouwbaarheid in dit onderzoek te vergroten is gebruik gemaakt van 'member checking'. Interviewverslagen zijn teruggelegd bij de respondenten zodat zij vervolgens de mogelijkheid hadden om te kijken of de antwoorden goed geïnterpreteerd waren. Uiteindelijk hebben tien van de vijftien respondenten hier gebruik van gemaakt. Voor de betrouwbaarheid was het beter geweest wanneer het aantal hoger was geweest. Uit de reacties van betreffende respondenten blijkt echter wel dat het aantal interpretatiefouten gering is en dat de meeste aanpassingen gericht waren op het aanbrengen van bepaalde nuances en niet op het helemaal veranderen van de inhoud.

De interne validiteit van het onderzoek kan worden versterkt door gebruik te maken van meerdere soorten bronnen (triangulatie). In dit onderzoek is zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Het merendeel van de informatie is echter afkomstig uit interviews, omdat er in de literatuur vaak nog weinig te vinden was en beleidsdocumenten niet altijd aanwezig waren. De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van de resultaten.

Allereerst is een verkenning gedaan naar verschillende factoren en de invloed daarvan onder de verschillende organisatievormen. Deze zijn niet specifiek voor een bepaalde casus en daardoor ook te gebruiken bij andere casussen. De conclusies uit de specifieke casussen kunnen niet zomaar gegeneraliseerd worden. Hier kunnen wel lessen uit worden getrokken, maar er blijven altijd regionale verschillen waar rekening mee moet worden gehouden.

In het onderzoek is onderzoek gedaan naar factoren die van belang zijn bij de afweging van de provincie over hoe om te gaan met een flexibele vorm als Breng flex. Deze factoren zijn gebaseerd op beschikbare literatuur en interviews met experts. Het is echter niet uit te sluiten dat er nog meer factoren een rol spelen die wellicht voor andere uitkomsten zorgen.

Om een goed beeld te krijgen van de verschillende casussen is getracht om alle betrokken partijen te interviewen. Dit is niet bij alle casussen gebeurd om verschillende redenen. Ten eerste doordat de hoeveelheid interviews op die manier erg hoog werd en dit veel extra tijd zou kosten. Ten tweede was het de vraag in hoeverre deze extra interviews voor nieuwe en bruikbare informatie zouden zorgen, omdat vergelijkbare partijen in andere casussen vaak wel zijn geïnterviewd. Ten slotte zijn er ook partijen geweest die niet gereageerd hebben of niet bereid waren tot een interview. Bepaalde partijen zouden echter wel nog een toegevoegde waarde kunnen hebben. Voor het reizigersperspectief zou bijvoorbeeld een enquête onder verschillende groepen reizigers nog van toegevoegde waarde kunnen zijn. Voor het bedrijfsperspectief zijn het nu voornamelijk ov-bedrijven die geïnterviewd zijn en een enkele taxipartij. Hier zouden bijvoorbeeld nog meerdere taxipartijen van verschillende omvang geïnterviewd kunnen worden of andere bedrijven die aanwezig zijn op de mobiliteitsmarkt.

In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen drie verschillende organisatievormen (in de ov-concessie, in een aparte concessie en het overlaten aan de markt). Dit is gedaan, omdat er een duidelijk onderscheid tussen deze vormen is en ze daardoor goed te vergelijken zijn. Er zijn mogelijk nog meer verschillende mogelijkheden van bijvoorbeeld organisatievormen die hiertussen zitten. Deze zijn in dit onderzoek dus niet meegenomen.

Onder het bedrijfsperspectief heeft de beoordeling van de verschillende factoren vooral te maken met het wel of niet bestaan van netwerkeffecten tussen de beide systemen. Het bestaan van deze netwerkeffecten is vervolgens weer deels afhankelijk van de functie van het systeem. Veel hangt af van deze eventuele netwerkfunctie tussen beide systemen. Hierover is nu nog niet veel bekend, aangezien de onderzochte flexibele systemen pas net zijn gestart of nog in een pilotfase zitten.

De beoordeling van de verschillende factoren onder het 'overlaten aan de markt' is over het algemeen een stuk minder positief dan in de situaties van een concessie. Dit heeft er vaak mee te maken dat er in een situatie waarin het aan de markt wordt overgelaten vaak meer onzeker is in vergelijking met een situatie met een concessie. Dit wil dus niet zeggen dat het altijd negatiever hoeft te zijn, maar alleen dat het hier onzekerder is. Het is van belang om dit in het achterhoofd te houden bij de conclusies.

De belangrijkste aanbeveling van het onderzoek met betrekking tot het organiseren van een vorm van Breng flex is gebaseerd op de functie die het systeem heeft. Deze factor heeft namelijk een erg bepalende rol met betrekking tot de beoordeling en relevantie van een aantal andere factoren en daardoor ook op de beoordeling in het algemeen. De factoren waar deze met name een bepalende invloed heeft zijn die in het reizigers- en (ov-)bedrijfsperspectief. De uiteindelijke aanbeveling is uiteindelijk dus met name gebaseerd op deze twee perspectieven. Het is van belang om dit in het achterhoofd te houden.

6.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

In dit onderzoek is een verkenning gedaan naar verschillende factoren die mogelijk een rol spelen bij de afweging over hoe om te gaan met flexibele vervoersvormen. Dit is gedaan op basis van literatuuronderzoek en interviews met experts. Het is niet uit te sluiten dat er nog andere factoren zijn die mogelijk een rol spelen en die in dit onderzoek niet zijn meegenomen. Daarnaast is de invloed van de verschillende factoren niet altijd even duidelijk. Dit is ook vaak afhankelijk van het specifieke geval en de lokale omstandigheden. Vaak is er ook nog niet genoeg bekend over de precieze invloed, aangezien daar nog geen duidelijk uitkomsten van zijn in de praktijk. Het is dan ook aan te bevelen om in de toekomst verder onderzoek te doen naar deze factoren en de mogelijke invloed en rol die deze hebben onder de verschillende organisatievormen. Daarnaast zouden er dan wellicht ook meerdere organisatievormen meegenomen kunnen worden wanneer deze door de autoriteit overwogen worden.

In dit onderzoek zijn in de casussen alleen interviews gehouden met betrokken partijen. Niet in elke casus zijn echter alle partijen geïnterviewd die een eventueel belang kunnen hebben. Ook is in dit onderzoek gekozen om voor de doelgroep reizigers de reizigersorganisaties te interviewen. In vervolgonderzoek zouden in de verschillende casussen wellicht meerdere partijen geïnterviewd kunnen worden die een eventueel belang kunnen hebben. In het bedrijfsperspectief zouden bijvoorbeeld naast de ov-bedrijven meer taxibedrijven of andere bedrijven die aanwezig zijn op de mobiliteitsmarkt geïnterviewd kunnen worden. Daarnaast zouden voor de doelgroep reizigers naast de interviews met reizigersorganisaties ook enquêtes gehouden kunnen worden onder verschillende groepen reizigers.

De casussen die in dit onderzoek zijn meegenomen zaten vaak nog in de pilotfase of waren nog niet heel lang actief. Hierdoor zijn er vaak nog geen definitieve conclusies te trekken. Het is daarom aan te bevelen om deze casussen in de toekomst nogmaals te onderzoeken, omdat er dan meer ervaringen zijn waardoor er betere conclusies getrokken kunnen worden. Er zal dan bijvoorbeeld meer bekend zijn over de functie die de systemen vervullen en over de eventuele netwerkfunctie tussen verschillende systemen. Ook is het waarschijnlijk dat er in de komende jaren steeds meer vergelijkbare systemen opkomen. Het is dan ook interessant om deze te onderzoeken.

Daarnaast kunnen verschillende ontwikkelingen in de toekomst belangrijke gevolgen hebben voor het organiseren van (flexibele) vervoersvormen. Zo zou de verdere ontwikkeling van MaaS een grote impact kunnen hebben op de vervoerswereld waardoor in de toekomst wellicht andere keuzes gemaakt kunnen worden. In dat geval kan een situatie waarin de markt het initiatief heeft wellicht positiever scoren doordat er wellicht meer zekerheid is. Het is van belang om deze ontwikkelingen in de gaten te houden en om in de toekomst te onderzoeken wat voor invloed deze ontwikkelingen mogelijk kunnen hebben.

Referenties

- Bertolini, L. (2009). *De planologie van mobiliteit* (Vol. 331). Amsterdam University Press.
- Berveling, J., Bakker, P., Harms, L., & Van der Werff, E. (2009). Imago en openbaar vervoer. *Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, Den Haag*.
- Boeije, H. R. (2006). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Boom Koninklijke Uitgevers.
- Borger, B. D., & Kerstens, K. (2007). The performance of bus-transit operators. In *Handbook of Transport Modelling: 2nd Edition* (pp. 693-714). Emerald Group Publishing Limited.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. (Third edition). Thousand Oaks: Sage publications, inc.
- Davidson, F. and M. Lindfield (1996), "To integrate or not to integrate: developing a model for effective integration", In: *Integrated urban infrastructure development in India* (Eds: Singh).
- Dirksen, R. & Poppeliers, R. (2011). Evaluatie OV-Beleid provincie Limburg. Eindrapportage. Opgevraagd op 20 november 2017 van: http://www.onderzoeksbanklimburg.nl/download_rapport.php?id=503
- Economides, N. (1996), "The Economics of Networks", *International Journal of Industrial Organization*, 14, 673-699.
- Eerdmans, D. A., van Kooij, S. C., Van de Velde, D. M., & Westerink, H. (2010). Are we doing it wrong or do we expect too much? Forces that push authorities to become public transport designers. *Research in Transportation Economics*, 29(1), pp. 133-139.
- Encaoua, D., Moreaux, M., & Perrot, A. (1996). Compatibility and competition in airlines demand side network effects. *International Journal of Industrial Organization*, 14(6), 701-726.
- Farthing, S. (2016). *Research design in urban planning: a student's guide*. Sage.
- Glover, L. (2011). Public transport as a common pool resource. Australasian Transport Research Forum, Adelaide.
- HAN (2017). Eerste Monitoring- & Evaluatierapportage Breng flex. SCRIPTS.
- Hensher, D. A. (2003). Contract areas and service quality issues in public transit provision: some thoughts on the european and australian context. *Journal of Public Transportation*, 6(3), 15-42.
- Hilbers, H. D., van de Coevering, P., Hoorn, A., & van Kempen, G. (2009). *Openbaar vervoer, ruimtelijke structuur en flankerend beleid: de effecten van beleidsstrategieën*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- KpVV (2013). It takes two to tango. *Visie concessie management*. Kennisplatform Verkeer en Vervoer, Ede.
- Liebowitz, S. J., & Margolis, S. E. (1994). Network externality: An uncommon tragedy. *The Journal of Economic Perspectives*, 8(2), 133-150.
- Liebowitz, S. J., & Margolis, S. E. (1998). Network Externalities (Effects). Opgevraagd op 16 november 2017 van: <http://www.utdallas.edu/~liebowit/palgrave/network.html>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). Toekomstbeeld OV. Overstappen naar 2040: flexibel en slim OV. Opgevraagd op 25 juli 2017 van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/15/toekomstbeeld-ov-overstappen-naar-2040-flexibel-en-slim-ov>

Mohring, H. (1972). Optimization and scale economies in urban bus transportation. *The American Economic Review*, 62(4), 591-604.

MuConsult. (2017). White paper "Mobility as a Service". *Bouwstenen voor keuzen I&M*. Opgevraagd op 2 april 2018 van: <https://dutchmobilityinnovations.com/spaces/1105/maas-regional-pilots/files/13401/muconsult-white-paper-mobility-as-a-service-pdf>

NEA, Transportonderzoek en-opleiding. (2003). *Integration and Regulatory Structures in Public Transport*. University of Oxford. Transport Studies Unit.

Niaounakis, T. K., Blank, J. L., & Veeneman, W. (2016). Doelmatig aanbesteden. *Een empirisch onderzoek naar de relatie*.

Pot, A., & Baggen, J. H. (2011). Randstedelijk openbaar vervoer anders beheerd.

Provincie Gelderland. (2014). Statenbrief visie openbaar vervoer.

Provincie Gelderland. (2016a). Betere bereikbaarheid – uitwerking ov-visie 2020 – Opgevraagd op 14 september 2017 van: [https://gelderland.stateninformatie.nl/modules/1/ingekomen%20stukken/123174](https:// gelderland.stateninformatie.nl/modules/1/ingekomen%20stukken/123174)

Provincie Gelderland. (2016b). Betere bereikbaarheid van modaliteit naar mobiliteit – uitwerking ov-visie, fase 1 (2020)

Provincie Gelderland. (2017). Statenbrief verkenning uitgangspunten aanbestedingsronde openbaar vervoer.

Provincie Gelderland. (2018). Omgevingsvisie. Opgevraagd op 12 februari 2018 van: https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/04Ruimte/PRO_Gelderland/180125_Geconsolideerde_Omgevingsvisie_25jan18.pdf

Provincie Limburg. (2013). Nota van Uitgangspunten OV Limburg. Opgevraagd op 20 november 2017 van: <http://docplayer.nl/46609372-Nota-van-uitgangspunten-ov-limburg.html>

Provincie Noord-Brabant. (2017). Van klassiek OV naar mobiliteit als dienst. *Speelveldnotitie als startpunt*. Opgevraagd op 31 januari 2018 van: <https://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/verkeer-en-vervoer/openbaar-vervoer/nieuws-openbaar-vervoer/2018/van-klassiek-ov-naar-mobiliteit-als-dienst.aspx>

Roland Berger. (2017). White paper "Een kwestie van gunnen". *Gedifferentieerd aanbesteden als aanjager van vernieuwend (openbaar) vervoer*. Opgevraagd op 12 september 2017 van: <https://www.ovmagazine.nl/wp-content/uploads/2017/05/White-paper-Een-kwestie-van-Gunnen.pdf>

Stroecken, C. (09-12-2016). Breng flex op afroep in Arnhem-Nijmegen. Opgevraagd op 4 september 2017 van: <https://www.ovmagazine.nl/2016/12/breng-flex-op-afroep-in-arnhem-nijmegen-0930/>

Sulopuisto, O. (04-03-2016). Why Helsinki's innovative on-demand bus service failed. Opgevraagd op 15 maart 2018 van: <http://citiscopes.org/story/2016/why-helsinki-innovative-demand-bus-service-failed>

Van de Velde, D. M. (1999). Organisational forms and entrepreneurship in public transport: classifying organisational forms. *Transport policy*, 6(3), 147-157.

Van de Velde, D. (2004). *Reference Framework for Analyzing Targeted Competitive Tendering in Public Transport*. Transportøkonomisk institutt.

Van de Velde, D. (2014). Market initiative regimes in public transport in Europe: Recent developments. *Research in transportation economics*, 48, 33-40.

Veeneman, W., & van de Velde, D. (2014). Developments in public transport governance in the Netherlands: A brief history and recent developments. *Research in Transportation Economics*, 48, pp. 41-47.

Vennix, J. A. M. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Pearson/Custom Publishing.

Veraart, M. (2007). *Sturing van publieke dienstverlening. Privatiseringsprocessen doorgelicht*. Van Gorcum, Asen.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.

Wet personenvervoer 2000. (2000). Geraadpleegd op 4 september 2017 van:
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/2015-12-15>

Zwaneveld, P. J., & Berveling, J. (2009). *Het belang van openbaar vervoer: de maatschappelijke effecten op een rij*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht van de interviews

| Persoon | Organisatie | Reden | Datum | Wijze | Standaardisatie |
|--|-----------------------------------|----------------------------|------------|---------------------------------|--------------------|
| Roeland Pieper | MuConsult | Expertinterview | 11-12-2017 | Face-to-face (Amersfoort) | Semigestructureerd |
| Marcel Sloot | Crow | Expertinterview | 13-12-2017 | Telefonisch | Semigestructureerd |
| Hans Schmal | Rocov | Breng flex | 21-12-2017 | Face-to-face (Arnhem) | Semigestructureerd |
| Arwina de Boer & Madelon Peelen | Provincie Noord-Brabant | Bravo flex | 08-01-2018 | Face-to-face ('s Hertogenbosch) | Semigestructureerd |
| Peter Krumm | Transdev | Amsterdam (Abel) | 10-01-2018 | Face-to-face (Hilversum) | Semigestructureerd |
| Wendy Waddilove | Reizigersoverleg Brabant | Bravo flex | 12-01-2018 | Face-to-face ('s Hertogenbosch) | Semigestructureerd |
| Wytze Schouten | Regio coordinator Arnhem-Nijmegen | Breng flex | 15-01-2018 | Face-to-face (Arnhem) | Semigestructureerd |
| Ingrid de Bruijn | Vervoerregio Amsterdam | Amsterdam (Abel, AML-flex) | 15-01-2018 | Face-to-face (Amsterdam) | Semigestructureerd |
| Frank Buers | Provincie Gelderland | Breng flex | 16-01-2018 | Face-to-face (Arnhem) | Semigestructureerd |
| Erik Mes | Provincie Gelderland | Breng flex | 16-01-2018 | Face-to-face (Arnhem) | Semigestructureerd |
| Guido Vreuls | Omnibuzz | Limburg | 17-01-2018 | Face-to-face (Sittard) | Semigestructureerd |
| Arjan Wiering | Arriva | Limburg | 17-01-2018 | Face-to-face (Maastricht) | Semigestructureerd |
| Sabine Kern | Provincie Limburg | Limburg | 24-01-2018 | Face-to-face (Maastricht) | Semigestructureerd |
| Dorotheé Wennekendonk | Connexion | Breng flex en Bravo flex | 25-01-2018 | Face-to-face (Arnhem) | Semigestructureerd |

| | | | | | |
|-----------------------|-------------------------|------------|----------------|-------------|--------------------|
| Peter Schouten | Noot Personenvervoer | Breng flex | 27-02- 2018 | Telefonisch | Semigestructureerd |
|-----------------------|-------------------------|------------|----------------|-------------|--------------------|

Bijlage 2: Vragenlijsten

In het onderzoek zijn verschillende interviews gehouden. Eerst een aantal interviews met experts en vervolgens met de verschillende partijen die betrokken zijn bij de casussen. De verschillende vragenlijsten die hiervoor zijn gebruikt worden hieronder getoond. In de eerste interviews is een andere vragenlijst gebruikt dan in de interviews met de betrokken partijen. De vragenlijst die is gebruikt bij de betrokken partijen is steeds gespecificeerd op de betreffende casus, hier in de bijlage wordt deze in het algemeen weergegeven.

Vragenlijst interviews experts

Introductie

Allereerst alvast bedankt voor uw tijd. Zoals U wellicht weet ben ik student aan de Radboud Universiteit en volg ik de opleiding 'Spatial Planning'. Ik ben nu bezig met mijn afstudeerstage bij de provincie Gelderland. Mijn onderzoek gaat over de rol van Breng flex in aankomende concessie.

Heeft U er bezwaar tegen wanneer het interview wordt opgenomen, dit wordt alleen gebruikt bij de uitwerking van het interview. Er zal vertrouwelijk worden omgegaan met alle informatie en er wordt een verslag van het interview naar U opgestuurd zodat U kunt checken of antwoorden goed zijn geïnterpreteerd. Wanneer U anoniem wenst te blijven, dan wordt deze ook gewaarborgd. Wanneer er verder vragen of opmerkingen zijn tijdens het interview, dan kunt U mij gerust onderbreken.

Het doel van mijn onderzoek is om inzicht te geven in de relevante factoren die een rol spelen bij de afweging van de provincie over de organisatievorm van Breng flex in de toekomstige concessie. Vervolgens wil ik onderzoeken wat hiervan de verschillende voor- en nadelen zijn voor de betrokken partijen. Hiervoor kijk ik naar verschillende casussen, waaronder Breng flex, Bravo flex, Abel en de ov-concessie in Limburg (vanwege rol regiotaxi: eerst in de concessie, nu er buiten).

In het onderzoek ga ik uit van 3 verschillende organisatievormen: het opnemen van Breng flex in de ov-concessie, het apart aanbesteden van (een vorm van) Breng flex of het geheel overlaten van vormen van Breng flex aan de markt. Dit heeft effect op de integratie van het gehele systeem. De verschillende factoren die hierbij een rol spelen onderzoek ik met behulp van 4 perspectieven: reizigers-, bedrijfs-, maatschappelijk en governance perspectief. Deze perspectieven gaan in op de 'integratie' van het gehele (ov) systeem. In dit interview wil ik ingaan op de verschillende factoren binnen deze perspectieven en op de verwachte invloed hiervan op de verschillende organisatievormen. Hiervoor ben ik bij U terecht gekomen, omdat U als expert in het veld werkt bij een onafhankelijke organisatie.

Het eerste perspectief is het **reizigersperspectief**. Hier gaat het over de kwaliteit van het totale systeem voor de reiziger.

Wat zijn volgens U belangrijke aspecten/factoren vanuit dit perspectief?

(Hier evt. over doorvragen, waarom belangrijk, voor wie belangrijk?)

Hoe zit het met deze aspecten wanneer er voor een van de drie organisatievormen worden gekeken?
Wat zijn de voor- en nadelen die hieraan kleven?

(Voor wie zijn deze voor- en nadelen, waarom zijn dit voor- en nadelen?)

Vervolgens komen met de factoren die vanuit eerder onderzoek gevonden zijn als belangrijk: integratie met betrekking tot routes, dienstregelingen, tarieven, naamgeving etc.

(Dit linken met aspecten die zijn genoemd, voor zover mogelijk)

Hoe spelen deze factoren volgens U een rol?

Hoe zit het met deze factoren in de verschillende organisatievormen en wat zijn de voor- en nadelen?

In hoeverre speelt de vormgeving van de concessie een rol met betrekking tot deze factoren? (Heeft dit mogelijk effect en hoe?)

Het tweede perspectief is het **bedrijfsperspectief**. Hierbij zijn de kosten en opbrengsten (met betrekking tot de integratie) voor de vervoerders van belang.

Wat zijn volgens U belangrijke aspecten/factoren vanuit dit perspectief?

(Hier evt. over doorvragen, waarom belangrijk, voor wie belangrijk?)

Hoe zit het met deze aspecten wanneer er voor een van de drie organisatievormen worden gekeken? Wat zijn de voor- en nadelen die hieraan kleven?

(Voor wie zijn deze voor- en nadelen, waarom zijn dit voor- en nadelen?)

Vervolgens komen met de factoren die vanuit eerder onderzoek gevonden zijn als belangrijk: kosten en opbrengsten van integratie (voor de verschillende vervoerders), andere aspecten zoals personeel, materieel, planningssysteem (schaal- en synergie-effecten?) en daarnaast ook subsidies en reizigersopbrengsten.

(Dit linken met aspecten die zijn genoemd, voor zover mogelijk)

Hoe spelen deze factoren volgens U een rol?

Hoe zit het met deze factoren in de verschillende organisatievormen en wat zijn de voor- en nadelen?

In hoeverre speelt de vormgeving van de concessie een rol met betrekking tot deze factoren? (Heeft dit mogelijk effect en hoe?)

Het derde perspectief is het **maatschappelijk perspectief**. Hier wordt er naar integratie gekeken vanuit een breder perspectief.

Wat zijn volgens U belangrijke aspecten/factoren vanuit dit perspectief?

(Hier evt. over doorvragen, waarom belangrijk, voor wie belangrijk?)

Hoe zit het met deze aspecten wanneer er voor een van de drie organisatievormen worden gekeken? Wat zijn de voor- en nadelen die hieraan kleven?

(Voor wie zijn deze voor- en nadelen, waarom zijn dit voor- en nadelen?)

Vervolgens komen met de factoren die mogelijk ook van belang zijn: integratie met betrekking tot thema's over duurzaamheid, toegankelijkheid, de lokale economie en de financiën van de autoriteit.

(Dit linken met aspecten die zijn genoemd, voor zover mogelijk)

Hoe spelen deze factoren volgens U een rol?

Hoe zit het met deze factoren in de verschillende organisatievormen en wat zijn de voor- en nadelen?

In hoeverre speelt de vormgeving van de concessie een rol met betrekking tot deze factoren? (Heeft dit mogelijk effect en hoe?)

Het vierde en laatste perspectief is het **'governance' perspectief**. Om tot een goede integratie te komen, is er samenwerking nodig tussen verschillende partijen. Deze samenwerking kan verschillende vormen voorkomen en wordt beïnvloed door verschillende factoren.

Wat zijn volgens U belangrijke aspecten/factoren vanuit dit perspectief?

(Hier evt. over doorvragen, waarom belangrijk, voor wie belangrijk?)

Hoe zit het met deze aspecten wanneer er voor een van de drie organisatievormen worden gekeken? Wat zijn de voor- en nadelen die hieraan kleven?

(Voor wie zijn deze voor- en nadelen, waarom zijn dit voor- en nadelen?)

Vervolgens komen met de factoren die vanuit eerder onderzoek gevonden zijn als belangrijk: (gemeenschappelijke) doelen, cultuur, tradities, vertrouwen en relevante wet- en regelgeving.

(Dit linken met aspecten die zijn genoemd, voor zover mogelijk)

Hoe spelen deze factoren volgens U een rol?

Hoe zit het met deze factoren in de verschillende organisatievormen en wat zijn de voor- en nadelen?

In hoeverre speelt de vormgeving van de concessie een rol met betrekking tot deze factoren? (Heeft dit mogelijk effect en hoe?)

Ten slotte nog een laatste vraag. Hoe denkt U dat Breng flex er over 5 jaar uitziet? Met in het achterhoofd houdend de verschillende mogelijkheden die ervoor zijn.

Dit waren de vragen die ik had voorbereid, heeft U naar aanleiding hiervan verder nog vragen of opmerkingen?

Ik wil U heel erg bedanken voor uw tijd. Zoals ik al aangaf word er vertrouwelijk omgegaan met uw informatie. Ik zal U een interviewverslag sturen zodra dit er is en dan kunt U daarop reageren wanneer bepaalde dingen bijvoorbeeld niet goed geïnterpreteerd zijn.

Vragenlijst interviews betrokken partijen

Introductie

Allereerst alvast bedankt voor uw tijd. Zoals U wellicht weet ben ik student aan de Radboud Universiteit en volg ik de opleiding 'Spatial Planning'. Ik ben nu bezig met mijn afstudeerstage bij de provincie Gelderland. Mijn onderzoek gaat over de rol van Breng flex in aankomende concessie.

Heeft U er bezwaar tegen wanneer het interview wordt opgenomen, dit wordt alleen gebruikt bij de uitwerking van het interview. Er zal vertrouwelijk worden omgegaan met alle informatie en er wordt een verslag van het interview naar U opgestuurd zodat U kunt checken of antwoorden goed zijn geïnterpreteerd. Wanneer U anoniem wenst te blijven, dan wordt deze ook gewaarborgd. Wanneer er verder vragen of opmerkingen zijn tijdens het interview, dan kunt U mij gerust onderbreken.

Het doel van mijn onderzoek is om inzicht te geven in de relevante factoren die een rol spelen bij de afweging van de provincie over de organisatievorm van Breng flex in de toekomstige concessie. Ik ga hierbij uit van 3 verschillende organisatievormen: het opnemen in de ov-concessie, het apart aanbesteden en het overlaten aan de markt. Vervolgens wil ik onderzoeken wat hiervan de verschillende voor- en nadelen zijn voor de betrokken partijen. Hiervoor kijk ik naar verschillende casussen, waaronder Breng flex, Bravo flex, Abel en de ov-concessie in Limburg (vanwege rol regiotaxi: eerst in de concessie, nu er buiten). In twee eerdere interviews heb ik vanuit verschillende perspectieven factoren opgesteld die een rol kunnen spelen bij deze keuze.

In de verschillende casussen wil ik onderzoeken wat daar de afwegingen zijn geweest bij het organiseren, van in dit geval Breng flex. Vervolgens wil ik ingaan op de verschillende factoren (vanuit verschillende perspectieven), welke voor- en nadelen jullie daar als organisatie bij zien, wat voor waarde jullie daar als organisatie aan hechten en in hoeverre deze een rol spelen in de besluitvorming.

Inleidende vragen

Hoe denkt U over Breng flex en soortgelijke ontwikkelingen?

(Waarom?)

Hoe ziet U de functie van [flexibel systeem], nu en in de toekomst?

Waarom is [flexibel systeem] georganiseerd zoals het nu is georganiseerd?

Wat zijn de afwegingen geweest bij het organiseren van [flexibel systeem]?

Welke belangrijkste voor- en nadelen ziet U aan [flexibel systeem]?

Wat is volgens U/uw organisatie belangrijk om rekening mee te houden bij de afweging over hoe met zulke vormen van vervoer om te gaan?

(Waarom belangrijk, verschil tussen dingen die van belang zijn?)

Welke rol van de overheid ziet U bij het organiseren van deze vormen van vervoer?

(Waarom deze rol?)

Reizigersperspectief

Wanneer we kijken vanuit het perspectief van de reiziger, wat is dan volgens U van belang bij deze afweging?

(Waarom belangrijk?)

Eventueel ingaan op aspecten die in tabel staan en niet zijn genoemd, hoe wordt daarover gedacht?

Wat zijn de voor- en nadelen van de 3 verschillende organisatievormen wanneer U denkt aan deze dingen die van belang zijn? (Volgens U)

- Alles in 1 concessie: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn voor de reiziger?
- In een apart concessie: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn voor de reiziger?
- Het overlaten aan de markt: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn voor de reiziger?

(Evt. verder ingaan op bepaalde aspecten die worden genoemd en de voor- en nadelen daarvan (volgens de betrokken partij) in de verschillende organisatievormen)

Bedrijfsperspectief

Wanneer we kijken vanuit het perspectief van het bedrijf, wat is dan volgens U van belang bij deze afweging?

(Waarom belangrijk (of niet)?)

Eventueel ingaan op aspecten die in tabel staan en niet zijn genoemd, hoe wordt daarover gedacht?

Wat zijn de voor- en nadelen van de 3 verschillende organisatievormen wanneer U denkt aan deze dingen die van belang zijn? (Volgens U)

- Alles in 1 concessie: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn vanuit het perspectief van het bedrijf?
- In een apart concessie: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn vanuit het perspectief van het bedrijf?
- Het overlaten aan de markt: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn vanuit het perspectief van het bedrijf?

(Evt. verder ingaan op bepaalde aspecten die worden genoemd en de voor- en nadelen daarvan (volgens de betrokken partij) in de verschillende organisatievormen)

Maatschappelijk perspectief

Wanneer we kijken vanuit een breder, maatschappelijk perspectief, wat is dan volgens U van belang om rekening mee te houden bij deze afweging?

(Waarom belangrijk (of niet)?)

Eventueel ingaan op aspecten die in tabel staan en niet zijn genoemd, hoe wordt daarover gedacht?

Wat zijn de voor- en nadelen van de 3 verschillende organisatievormen wanneer U denkt aan deze dingen die van belang zijn? (Volgens U)

- Alles in 1 concessie: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn vanuit een maatschappelijk perspectief?
- In een aparte concessie: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn vanuit een maatschappelijk perspectief?

- Het overlaten aan de markt: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn vanuit een maatschappelijk perspectief?

(Evt. verder ingaan op bepaalde aspecten die worden genoemd en de voor- en nadelen daarvan (volgens de betrokken partij) in de verschillende organisatievormen)

Governance perspectief

Wanneer we kijken vanuit een 'governance' perspectief, dus wanneer het gaat om dingen als wet- en regelgeving, samenwerking tussen partijen etc., wat is dan volgens U van belang om rekening mee te houden bij deze afweging?

(Waarom belangrijk (of niet)?)

Eventueel ingaan op aspecten die in tabel staan en niet zijn genoemd, hoe wordt daarover gedacht?

Wat zijn de voor- en nadelen van de 3 verschillende organisatievormen wanneer U denkt aan deze dingen die van belang zijn? (Volgens U)

- Alles in 1 concessie: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn vanuit dit 'governance' perspectief?
- In een aparte concessie: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn vanuit dit 'governance' perspectief?
- Het overlaten aan de markt: wat zijn voor- en nadelen met betrekking tot dingen die belangrijk zijn vanuit dit 'governance' perspectief?

(Evt. verder ingaan op bepaalde aspecten die worden genoemd en de voor- en nadelen daarvan (volgens de betrokken partij) in de verschillende organisatievormen)

Afsluiting

Ten slotte nog een laatste vraag. Hoe denkt U dat Breng flex er over 5 jaar uitziet? Met in het achterhoofd houdend de verschillende mogelijkheden die ervoor zijn.

Dit waren de vragen die ik had voorbereid, heeft U naar aanleiding hiervan verder nog vragen of opmerkingen?

Ik wil U heel erg bedanken voor uw tijd. Zoals ik al aangaf word er vertrouwelijk omgegaan met uw informatie. Ik zal U een interviewverslag sturen zodra dit er is en dan kunt U daarop reageren wanneer bepaalde dingen bijvoorbeeld niet goed geïnterpreteerd zijn.