

Samenwerking in het regionale openbaar vervoer

Publiek-private samenwerking in het openbaar
vervoer bekeken vanuit de principaal-
agenttheorie



Thijs Douma
(0508527)

Augustus 2012

**Masterthesis Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen**

Begeleider: prof. Dr. H. Meurs

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 – Inleiding.....	4
1.1 De Wet Personenvervoer 2000	4
1.2 Aanleiding.....	4
1.3 Probleemstelling.....	5
Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader.....	7
2.1 Niveaus van samenwerking.....	7
2.2 Kritiek op traditionele overheidssturing en opkomst nieuwe stromingen	9
2.3 Publiek-private samenwerking.....	11
2.4 Principaal-agenttheorie.....	12
2.4.1 Problemen in een principaal-agentrelatie.....	14
2.4.2 Instrumenten om problemen op te lossen	17
2.4.3 Kritiek op de principaal-agenttheorie	20
2.5 Contractarrangement versus partnershiparrangement.....	21
2.6 Veel of weinig vrijheid bij de vervoerder of overheid.....	27
2.7 Veel of weinig samenwerking	29
2.8 Andere factoren	31
2.8.1 Lengte van contracten.....	32
2.8.2 Interne gerichtheid van overheden.....	32
2.8.3 Onvoldoende expertise	33
2.9 Conclusies.....	33
Hoofdstuk 3 – Methodologisch kader.....	42
3.1 Onderzoeksopzet.....	42
3.2 Keuze van de casussen	43
3.3 Operationalisatie kwaliteit openbaar vervoer	45
3.4 Analyse kader	46
3.5 Conclusies.....	48
Hoofdstuk 4 – Resultaten	49
4.1 Casus West-Brabant	49
4.1.1 De inrichting van de concessie	50
4.1.2 Start van de concessie	51
4.1.3 Veranderingen en verbeteringen	53
4.1.4 Kwaliteit van het openbaar vervoer	55

4.1.5 Visie op samenwerking.....	56
4.2 Casus Midden-Overijssel	57
4.2.1 De inrichting van de concessie	58
4.2.2 Samenwerking	59
4.2.3 Succesfactoren van samenwerking	61
4.2.4 Reflectie op de concessie	63
4.2.5 Kwaliteit van het openbaar vervoer	65
4.3 Casus Groningen-Drenthe	66
4.3.1 De inrichting van de concessie	66
4.3.2 Samenwerking in de ogen van het OV-bureau.....	68
4.3.3 Samenwerking in de ogen van de vervoerder.....	69
4.3.4 Monitoring en prikkels voor de vervoerder	70
4.3.5 Kwaliteit van het openbaar vervoer	72
4.4 Casus Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland	73
4.4.1 Inrichting van de concessie	73
4.4.2 Papieren vrijheid is geen werkelijke vrijheid.....	74
4.4.3 Samenwerking	76
4.4.4 Teleurstellingen en verbeteringen	77
4.4.5 Kwaliteit van het openbaar vervoer	79
4.5 Conclusies.....	80
Hoofdstuk 5 – Analyse	81
5.1 Algemene analyse.....	81
5.2 Hypotheses.....	87
5.3 Conclusies.....	93
Hoofdstuk 6 – Conclusies	95
6.1 Welke vormen van publiek-private samenwerking zijn er, welke problemen komen hier uit voort en welke gevolgen hebben deze volgens wetenschappelijke theorieën?	95
6.2 Hoe kunnen de gevolgen van publiek-private samenwerking voor het openbaar vervoer worden onderzocht?	97
6.3 Wat zijn de effecten van publiek-private samenwerking voor het openbaar vervoer?	97
6.5 Beantwoording hoofdvraag.....	98
6.6 Discussie	101
Literatuurlijst.....	103
Interviews.....	107

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 De Wet Personenvervoer 2000

De verantwoordelijkheid voor het stads- en streekvervoer (zoals bus, tram, metro en een aantal regionale spoorlijnen) ligt in Nederland bij decentrale overheden, zogenaamde OV-autoriteiten: meestal in de vorm van provincies of stadregio's. Dit is geregeld in de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000), die bepalingen bevat over het stads- en streekvervoer.

De Wp2000 bepaalt in artikel 20: “bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer, anders dan openbaar vervoer per trein, zijn gedeputeerde staten”. Elke provincie is dus concessieverlener, “het tot verlening van een concessie bevoegde gezag” (Wp2000, art. 1). Onder een concessie wordt verstaan: “het recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak” (Wp2000, art. 1).

De Wp2000 verplicht OV-autoriteiten tot het verlenen van een concessie, dat dus ook het instrument is voor een OV-autoriteit om het openbaar vervoerbeleid aan te sturen. Een OV-autoriteit mag zelf weten in hoeveel en welke concessiegebieden zijn gebied wordt opgedeeld. Ook kan hij bepalen of er aparte concessies voor bus, tram en trein komen of dat een multimodale concessie wordt opgezet: een combinatie van verschillende vervoersoorten, bijvoorbeeld bus en trein gezamenlijk. Een concessie kan maximaal acht jaar duren, waarbij overigens gekozen kan worden om de periode in te delen in twee termijnen. Als de OV-autoriteit na de eerste termijn tevreden is, kan de optie voor de tweede termijn worden gelicht. Er kan bij de minister verlenging worden aangevraagd voor de acht jaar, dit geldt voor situaties waarin de vervoerder flink investeert in materieel of infrastructuur, of voor multimodale concessies (Wp2000, artikel 24).

1.2 Aanleiding

Enkele jaren geleden werd een trendesignaleerd dat overheden steeds meer zelf willen voorschrijven en meer verantwoordelijkheid op zich nemen, wat ten koste gaat van de vrijheid van vervoerders (Inno-V, 2005). De provincies Overijssel, Drenthe en Twente namen in recente aanbestedingen (gezamenlijk) opbrengstverantwoordelijkheid (Provincie Overijssel, 2010). In het noorden van het land is het OV-bureau Groningen-Drenthe opgericht en dit bureau is zelf opbrengstverantwoordelijk voor de concessies in zijn gebied (OV Magazine, 2009), maar heeft ook veel andere ontwikkeltaken (zoals marketing, prijsbeleid en vervoerskundige taken) bij zichzelf en niet bij de vervoerder neergelegd.

Dit komt doordat de hoge verwachtingen van overheden omtrent het gedrag van de opbrengstverantwoordelijke vervoerder niet zijn ingelost, die deed namelijk minder zijn best om nieuwe reizigers te trekken dan van tevoren was verwacht en gehoopt. Veel OV-autoriteiten zijn teleurgesteld in de wijze waarop hun concessiehouders gebruik maken van de ontwikkelruimte (Sloot, 2006). De innovatie van openbaarvervoerbedrijven bleef beperkt, aldus het OV-bureau (Verkeerkunde, 2011).

Andere OV-autoriteiten laten juist ruimte over aan vervoerders, in de overtuiging dat zij de markt goed aanvoelen en een prikkel hebben om de ontwikkelfunctie goed in te vullen. De opbrengstverantwoordelijkheid wordt dan vaak bij de vervoerder gelegd. De gedachte is dat de vervoerder zijn best doet om een goed en kwalitatief openbaar vervoer neer te zetten. Dit zal meer reizigersopbrengsten opleveren die de vervoerder zelf incasseert. Die reizigersopbrengsten zijn namelijk het verschil tussen de subsidie die een vervoerder krijgt en de werkelijke kosten om het openbaar vervoer aan te bieden. Hoe meer reizigersopbrengsten, hoe meer de vervoerder verdient.

Hoewel de Wet Personenvervoer 2000 uitgaat van het neerleggen van de ontwikkelfunctie bij de vervoerders (WP 2000, Memorie van toelichting, par. 4.2.2), zijn in de Nederlandse praktijk verschillende sturingsmodellen en in elk model kunnen de verantwoordelijkheden door de overheid bij een andere partij zijn gelegd. Zo vindt in een aantal regio's een verschuiving plaats waarin de overheid taken en verantwoordelijkheden van de ontwikkelfunctie bij zichzelf neerlegt. Een voorbeeld is de opbrengstverantwoordelijkheid: een aantal decentrale overheden zoals Groningen-Drenthe, Overijssel en Noord-Brabant heeft deze bij zichzelf gelegd, om de winsten uit de reizigersopbrengsten weer terug in het openbaar vervoer te steken. Ook is de verwachting dat de prijs voor het contract zal dalen, omdat de vervoerder minder risico's hoeft te lopen omdat hij een puur kostencontract heeft waarbij hij wordt betaald op basis van gereden dienstregelingen.

Ook de ontwikkelfunctie leggen bovengenoemde overheden geheel bij zichzelf of in het geval van Overijssel in een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

1.3 Probleemstelling

Overheden hebben dus verschillende ideeën over de manier waarop zij het openbaar vervoer in hun gebied willen sturen en hoeveel invloed zij hierop willen hebben. De vraag is aan de orde wat de effecten zijn van de verschillende mate van overheidsinvloed op een succesvol openbaarvervoerbeleid. Bij de beoordeling van deze effecten kan naar verschillende aspecten worden gekeken. Enerzijds kan gekeken worden naar de samenwerking tussen de overheid en het openbaarvervoerbedrijf. Hoe verloopt deze? Is deze succesvol?

Welke samenwerkingsvormen worden gecreëerd om tot gezamenlijke acties en verbeteringen te komen? Hoe wordt het concessiebeheer door verschillende partijen ervaren? Anderzijds kan gekeken worden naar de *outcome* van een concessie: worden (maatschappelijke) doelen gehaald? Is bijvoorbeeld sprake van reizigersgroei? Is er een efficiënt(er) netwerk ontstaan? Hier wordt bekeken wat de effectiviteit van een sturingsmodel is.

Bovenstaande leidt tot de volgende doelstelling van het onderzoek:

Inzicht verkrijgen in publiek-private samenwerking in het openbaar vervoer tussen decentrale overheden en vervoerder en de effecten hiervan op de kwaliteit van het openbaar vervoer, teneinde tot aanbevelingen te komen over de rol en vorm van publiek-private samenwerking in het openbaar vervoer.

De hoofdvraag luidt als volgt:

Welke sturingsmodellen zijn er voor overheden om in het regionale openbaar vervoer samen te werken met OV-bedrijven, welke problemen leveren deze samenwerkingsvormen op en wat zijn de effecten daarvan voor het openbaar vervoer?

Deze hoofdvraag is vervolgens op te delen in een aantal deelvragen:

1. Welke vormen van publiek-private samenwerking zijn er, welke problemen komen hier uit voort en welke gevolgen hebben deze volgens wetenschappelijke theorieën?
2. Hoe kunnen de gevolgen van publiek-private samenwerking voor het openbaar vervoer worden onderzocht?
3. Wat zijn de effecten van publiek-private samenwerking voor het openbaar vervoer?

In het *theoretisch kader* zal deelvraag 1 beantwoord worden. Er zal een overzicht worden gegeven van verschillende wetenschappelijke ideeën en stromingen rondom publiek-private samenwerking, waarbij vooral ingegaan zal worden op principaal-agentproblemen. Deelvraag 2 verwijst naar het *methodologisch kader*, waar zal worden geschetst hoe de gevolgen in de empirie onderzocht kunnen worden. Welke methode en type databronnen zijn hiervoor geschikt? De antwoorden op deelvraag 3 worden besproken in het hoofdstuk *resultaten* en nader geanalyseerd in het hoofdstuk *analyse*. Hierbij wordt ingegaan op de uitkomsten uit het empirisch onderzoek. Welke zaken zijn hieruit gekomen? Ten slotte zal in het hoofdstuk *conclusies* een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag. Er zal besproken worden welke verschillende vormen er zijn van publiek-private samenwerking. Vervolgens zal in worden gegaan op de problemen die publiek-private samenwerking kan opleveren en hoe partijen daarmee omgaan. Ook zullen de gevolgen van deze problemen geschetst worden.

2.1 Niveaus van samenwerking

In het klassieke model van overheidssturing is sprake van een hiërarchische vorm van sturing, een top-downmodel met een piramidale opbouw (Aardema, 2003, p. 284). Aan de top staat een politiek bestuur, dat een strategische visie heeft, gebaseerd op politieke programma's en beleidsvisies en – programma's. Op een niveau lager bevindt zich het management, dat de algemene strategische visies vertaalt naar een subplannen, subdoelen en verschillende concretere missies. Op het laagste niveau bevindt zich het afdelingsmanagement: de werkvloer. Dit kan een afdeling binnen een overheidsorganisatie zijn of een aparte uitvoeringsinstantie. Hier worden de plannen en doelen van het management vertaald in concrete operationele doelen en deze vervolgens ook uitgevoerd. In een traditioneel lijnmodel wordt beleid gemaakt van boven (top) naar beneden (down), van algemeen naar specifiek en van beleidsdoelen naar uitvoering (Aardema, 2003, p. 293).

De verschillende niveaus van organisatie hangen samen met de verschillende niveaus van beleidstaken en deze zijn ook toepasbaar op het openbaar vervoer. Er zijn drie niveaus te onderscheiden: een strategisch niveau, een tactisch niveau en een operationeel niveau (Aardema, 2003, p. 293; UITP, 2005). Op het hoogste *strategische niveau* wordt beleid gemaakt. De Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000, Memorie van Toelichting, par. 4.2.2) spreekt over de beleidsvoeringfunctie: hierin “worden algemene doelstellingen ten aanzien van het verkeer- en vervoerbeleid, de afbakening van concessiegebieden, het doelgroepenbeleid en de gewenste algemene kenmerken van de aangeboden vervoerdiensten geformuleerd” (WP 2000, M. v. T, par. 4.2.2). Er worden voorwaarden en afwegingen geformuleerd en hierin worden ook keuzes gemaakt. Er wordt ook vooral gekeken naar de lange termijn en dit resultaat wordt verwerkt in plannen zoals regionale verkeersplannen en omgevingvisies. De Wet stelt expliciet dat het primaat van deze functie ligt bij de overheid. Uiteindelijk belanden de uitkomsten van deze functie in bijvoorbeeld een Programma van Eisen, ter voorbereiding van de aanbesteding en concessieverlening.

Het *operationele niveau* is het praktische niveau waarop ervoor gezorgd wordt dat het openbaar vervoer functioneert en wordt uitgevoerd. Hier spelen zaken als de implementatie van de dienstregeling, het opstellen van materieelomlopen, het daadwerkelijk rijden met voertuigen, het verkopen van kaartjes en het onderhouden van materieel. De overheid heeft expliciet gesteld (Wet Personenvervoer 2000, memorie van toelichting, par. 4.2.2) dat deze functie in de aanbesteding zit en dat de vervoerder verantwoordelijk moet zijn voor deze taken.

Het *tactisch* niveau zit tussen het strategische en het operationele niveau in. Er is ook geen duidelijke scheidslijn tussen het tactisch niveau en de andere niveaus te geven, aldus de wetgever (Wet Personenvervoer 2000, memorie van toelichting, par. 4.2.2). Op het *tactische niveau* worden de algemene en abstracte doelen van het strategische niveau vertaald naar meer specifiek beleid. Er worden specifiekere doelen opgesteld, duidelijke keuzes gemaakt en er wordt nagedacht over welke middelen er kunnen worden ingezet. De periode waarnaar gekeken wordt, is korter: de komende jaren. Specifieke onderwerpen zijn bijvoorbeeld het prijsbeleid, het marketingbeleid, mogelijke benodigde infrastructurele maatregelen, netwerkbeleid (zowel op de langere termijn als de dienstregeling en lijnvoering op de kortere termijn), het stellen van kwaliteitsdoelen en toegankelijkheid van het openbaar vervoer. De invulling van het tactische niveau (ook wel de ontwikkelruimte genoemd) verschilt sterk per OV-autoriteit en concessie. Dit komt omdat de taken en de verantwoordelijkheden op het tactische niveau zowel bij de overheid als vervoerders kunnen liggen. Overheden maken hierin keuzes in de fase voorafgaand aan de aanbesteding. De verantwoordelijkheid van het tactische niveau kan geheel bij de vervoerder worden gelegd, geheel bij de overheid gelegd of kan een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn. Een belangrijk element is bijvoorbeeld de opbrengstverantwoordelijkheid van een concessie. Vaak is de vervoerder verantwoordelijk voor de inkomsten komende uit het openbaar vervoer, maar soms nemen overheden zelf die verantwoordelijkheid en incasseren zij de inkomsten vanuit de reizigers.

De wetgever (Wet Personenvervoer 2000, memorie van toelichting, par. 4.2.2) laat formeel ruimte over aan de OV-autoriteit om de ontwikkelfunctie in te vullen. De OV-autoriteit kan dit volledig naar zich toetrekken, aan de vervoerder overlaten of een derde partij dit laten doen (zoals een OV-bureau). Het kan ook zijn dat sommige onderdelen van de ontwikkelfunctie bij de een, en andere onderdelen bij de ander worden gelegd.

De overheid heeft echter met het introduceren van de Wp2000 en marktwerking in het openbaar vervoer gestimuleerd om de ontwikkelfunctie bij de vervoerder te plaatsen (vanwege “de grotere innovatieve stimulans ter verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer” (WP 2000, Memorie van toelichting, par. 4.2.2)). Door de opbrengstverantwoordelijkheid bij laatstgenoemde te leggen, zou de vervoerder zeer geprikkeld zijn om de ontwikkelfunctie op een optimale manier in te vullen en hiermee vervoergroei en dus ook meer inkomsten te realiseren.

In tabel 2.1 zijn de drie functies en niveaus schematisch weergegeven.

Niveau	Verantwoordelijkheid	Beschrijving	Taken
Strategisch niveau	Overheid	Langere termijn: beleid en doelstellingen formuleren.	Mobiliteitsbeleid, vervoersplannen, omgevingvisies, Programma van Eisen.
Tactische niveau / ontwikkelruimte	Grijs gebied: overheid, vervoerder of derde partij	Uitwerken van langetermijnbeleid. Denken op middellange termijn.	Tarieven, marketing, netwerkbeleid, dienstregeling, type voertuigen, routes en infrastructuur,
Operationeel niveau	Vervoerder	Uitvoering van openbaar vervoer. Korte termijn.	Inzet en uitvoering personeel en materieel, onderhouden van materieel, kaartverkoop, reisinformatie.

Tabel 2.1 Schematische weergave drie niveaus in het openbaar vervoer

2.2 Kritiek op traditionele overheidssturing en opkomst nieuwe stromingen

De situatie van sterke overheidshiërarchie en de top-downaansturing was echter niet bevredigend. In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw is veel kritiek gekomen op de rol van de overheid en de dominantie van de overheid in de beleidsvorming en uitvoering. De kritiek is fors: de overheid zou niet efficiënt, niet effectief en te traag, stroperig en bureaucratisch zijn. De centrale overheid zou te maken hebben met een te complexe en onbekende maatschappelijke omgeving, waardoor overbelasting van besluitvorming ontstaat. Er is een *decision overload* (Politt, 2001). Ook Berg (1975, p. 13-24) wijst op het probleem van de groeiende centrale overheid en de eisen die tegelijkertijd aan de kwaliteit van beleid worden gesteld. Binnen de groeiende bureaucratie zal de specialisatie toenemen. Het wordt moeilijker om voldoende samenhang in beleid te bieden. Ook het goed coördineren van beleid wordt een steeds groter probleem door de toenemende verkokering. Daarnaast heeft de overheid een informatieprobleem: er is een tekort aan bruikbare en goede informatie (Hufen en Ringeling, 1990, p. 3). Het gevolg hiervan is een verminderde kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit van beleid.

Onder invloed van het neoliberale denken ontstond het *New Public Management* (NPM) (Pollit, 2003; Klijn en van Twist, 2007). Deze stroming probeert de overheid slanker en kleiner te maken en om meer bedrijfseconomische waarden binnen de overheidsorganisatie te brengen. Een centraal element in deze stroming is de scheiding tussen beleid en uitvoering. De overheid dient zich meer en voornamelijk te richten op het formuleren van beleid, terwijl anderen dit beleid uitvoeren. Het uitvoeren wordt op afstand gezet, door middel van privatisering, het introduceren van marktwerking, uitbesteding of verzelfstandiging. De overheid stelt van tevoren duidelijke doelen vast die vertaald worden in meetbare prestatie-indicatoren. De overheid stuurt op afstand, op basis van de prestatie-indicatoren die geformuleerd zijn in duidelijke *outcomes* in plaats van *input*. Het idee is dat hierdoor de efficiëntie (meer waar voor hetzelfde of minder geld) wordt vergroot, als gevolg van meer bedrijfsmatig werken en de introductie van concurrentie. Ook zou de effectiviteit hierdoor vergroot worden, omdat er duidelijkere en meetbare doelen zijn opgesteld en omdat de klant meer centraal staat.

Veelal (ook in het openbaar vervoer) is de overheid concurrentie gaan stimuleren, om ervoor te zorgen dat de aloude monopolisten (vaak geheel of semioverheidsbedrijven) efficiënter en effectiever zouden gaan werken, als gevolg van marktprikkels. Veraart (2007, p. 41-42) onderscheidt twee soorten van concurrentie: concurrentie op de markt versus concurrentie om de markt. Bij de eerste variant zijn diverse private partijen tegelijkertijd op de markt en concurreren zij om de gunsten van de burger, terwijl de overheid spelregels vaststelt en veelal het netwerk in dienst heeft. Een voorbeeld is de elektriciteitssector. De tweede variant – concurrentie om de markt – is het geval bij contractmanagement. Hierbij ontstaat concurrentie als gevolg van aanbestedingen door de overheid die leiden tot een gunning: een private partij krijgt dan een concessie (een alleenrecht) om bepaalde diensten te leveren, voor een bepaalde tijd en tegen door de overheid vastgestelde voorwaarden. Deze situatie is van toepassing op het openbaar vervoer, waar een bepaald netwerk wordt aanbesteed waarnaar één vervoerder het recht heeft om dat netwerk te rijden.

Een andere bestuurskundige stroming die in de jaren '90 opkwam, was de *netwerkbenadering*. Vanuit deze stroming is vergelijkbare kritiek op het functioneren van de overheid gekomen. Er wordt echter benadrukt dat de overheid erg in zichzelf is gekeerd ("bestuurscentrisme en –autisme"), oplossingen verwacht vanuit een hiërarchische sturing en de verschillende vervlechtingen binnen het maatschappelijk middenveld verwaarloost (Hufen en Ringeling, 1990, p. 3-3). De netwerkbenadering heeft echter ook kritiek op de terugtrekkende overheid en het marktdenken onder invloed van het New Public Management. De overheid zou hier teveel afwezig zijn en teveel aan de markt overlaten.

Aanhangers van de netwerkbenadering stellen dat het aantal actoren en afhankelijkheden waar de overheid mee te maken krijgt, steeds groter wordt. De complexiteit en wederzijdse afhankelijkheid neemt toe. De overheid raakt steeds meer gefragmenteerd en versnipperd (Koppenjan, de Bruijn en Kickert, 1993, p. 12-34). Door de grote onzekerheid en de vele actoren is een horizontale interorganisatorische coördinatie nodig: processturing en netwerksturing, in plaats van enkel hiërarchische sturing. Ook moeten actoren (burgers, organisaties) meer betrokken worden bij het beleid, zodat ideeën en gedachten kunnen uitgewisseld met als uitkomst een beter beleid (Klijn en van Twist, 2007).

2.3 Publiek-private samenwerking

Zoals in de vorige paragraaf bleek, heeft zowel de opkomst van het New Public Management als de netwerkbenadering ervoor gezorgd dat de overheid taken heeft afgestoten, om efficiënter te werken. Dit gebeurde op verschillende manieren (Klijn en van Twist, 2007). Soms zijn overheidsorganisaties geprivatiseerd, zodat zij op de markt moeten concurreren met andere bedrijven. In andere gevallen zijn overheidsorganisaties op afstand (van het Ministerie) geplaatst, bijvoorbeeld in de vorm van een Zelfstandig Bestuursorgaan. Maar er zijn ook veel taken gedecentraliseerd: de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn overgeheveld naar lagere overheden. Het bedenken en uitvoeren van beleid werd niet meer enkel en alleen een overheidstaak en de private sector kreeg een grotere rol hierin, op verschillende manieren. Er zijn vormen van publiek-private samenwerking (PPS) ontstaan: “min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en of diensten worden ontwikkeld en waarin risico’s kosten en opbrengsten worden gedeeld” (Klijn en van Twist, 2007, p. 2). De overheid probeert samen te werken met private partijen om efficiënter en effectiever te werken, maar ook om te kunnen leren van bedrijven wat betreft methodes en producten. Ook in het openbaar vervoer is dit gebeurd, door het privatiseren van openbaarvervoerbedrijven en het aanbesteden van het openbaar vervoer door middel van concessies. Deze manier van werken in het openbaar vervoer is ook een vorm van publiek-private samenwerking, zoals Klijn en van Twist (2007) deze hebben gedefinieerd. Echter, deze vorm van samenwerking tussen overheid en private partij (vervoerder) kan tot problemen leiden. In de volgende paragrafen zal hier nader op worden ingegaan.

2.4 Principaal-agenttheorie

In veel gevallen van publiek-private samenwerking is de relatie te beschrijven als opdrachtgever en opdrachtnemer of uitvoerende. Veelal wordt de samenwerking bekrachtigd met een contract. Een klassiek probleem bij dergelijke situatie met opdrachtgevers en opdrachtnemers is het *principaal-agentprobleem* (Veraart, 2007, p. 35-37; Dixit, 2002). De principaal staat synoniem voor de opdrachtgever en beleidsmaker, en de agent voor de opdrachtnemer en uitvoerder. De principaal verleent een opdracht of maakt beleid, heeft hiervoor geld tot zijn beschikking en wil weten hoe een opdracht wordt uitgevoerd. De agent implementeert of voert taken uit. Een principaal-agentrelatie kenmerkt zich door twee eigenschappen. Allereerst is sprake van een asymmetrische informatieverdeling tussen beide partijen. De agent heeft namelijk een voorsprong op kennis en informatie, omdat hij beter dan de principaal weet wat de kosten (uitgedrukt in tijd, geld of moeite) zijn van werkzaamheden; hij zit hier namelijk veel dichterbij of voert ze zelf uit. Ten tweede hebben de principaal en de agent verschillende doelen: beide streven namelijk naar eigen nutsmaximalisatie. De agent streeft ook doelen na die niet altijd parallel lopen met die van de principaal en hij kan deze doelen als gevolg van de informatiescheefheid ook daadwerkelijk proberen te bereiken. Een doel van een agent is bijvoorbeeld om zelf zo weinig mogelijk risico te lopen en om inspanningen en eigen kosten te beperken (Barkema, 1995). De principaal probeert de agent zo goed mogelijk te controleren en te beoordelen, maar heeft niet alle volledige informatie. Hij weet ook niet of de agent zich wel voldoende inspant, wel alle kosten nodig heeft die hij opgeeft en welke externe omstandigheden invloed op de prestaties hebben.

De Lange (2006) stelt dat de drie vooronderstellingen van de neo-institutionele theorie gelden bij het principaal-agentprobleem. Allereerst zijn beide partijen (principaal en agent) aan elkaar verbonden door middel van een contract. Ten tweede opereren beide partijen op een rationele manier en streven naar maximalisatie van hun eigen nut. Ten slotte zijn er transactiekosten verbonden aan de contractuele relatie, in de vorm van tijd, moeite, menskracht of geld. Immers, een contract moet eerst worden afgesloten (de partijen moeten elkaar vinden en het eens worden) en daarna worden uitgevoerd en gehandhaafd.

In de principaal-agenttheorieën wordt ook gebruik gemaakt van de begrippen beperkte rationaliteit en opportunisme (de Jong & ten Heuvelhof, 2003, p. 32-38). Volledige rationaliteit houdt in dat een actor in staat is om verschillende alternatieven te overzien en hieruit een keuze te maken en het gedrag van andere actoren kunnen begrijpen en voorspellen.

Herbert Simon (in de Jong & ten Heuvelhof, 2003, p. 32) liet zien dat rationaliteit vereist dat de besluitnemer over alle informatie beschikt die beschikbaar is en dat hij ook volledig alle gevolgen overziet van de beslissingen die hij kan nemen. Echter, in werkelijkheid is deze kennis zeer beperkt en gefragmenteerd aanwezig. Rationaliteit zou eisen dat alle theoretisch mogelijke gedragingen en alternatieven kunnen worden en ook daadwerkelijk worden afgewogen. In praktijk wordt slechts een beperkt aantal theorieën afgewogen. Simon spreekt van *satisficing*: besluitnemers zijn op een gegeven moment tevreden met een oplossing, zonder dat gezocht wordt naar een nog betere oplossing. De Jong en ten Heuvelhof (2003, p. 37) concluderen dat actoren nog steeds streven naar een (bepaald soort) maximalisatie van nut, maar dat de mate van en de manier waarop deze bevrediging plaatsvindt afhankelijk is van hun beperkte cognitieve vermogens, hun twijfelachtige betrouwbaarheid en hun selectieve en gemanipuleerde informatie. Een tweede aspect is opportunisme. Actoren zijn niet altijd consistent in hun preferenties. Alternatieven en voorkeuren worden voortdurend hergedefinieerd, verschillende (tegenstrijdige) waarden worden tegelijk nagestreefd en actoren moeten hierin soms moeilijke en verschillende keuzes maken, die per periode kunnen verschillen. Dit wordt versterkt doordat in bedrijven pluriformiteit bestaat: in hetzelfde bedrijf kunnen verschillende waarden worden nagestreefd. In oud-overheidsbedrijven en nutsbedrijven komt dit vaker voor: daar is vaak een tegenstelling tot traditionele (technische en dienstverlenende) waarden versus nieuwe commerciële waarden. De Jong en ten Heuvelhof (2003) concluderen dat opportunisme ertoe kan leiden dat actoren regelmatig onbetrouwbaar tegenover anderen zijn en hun afspraken niet meer nakomen als zij daar geen baat meer bij hebben.

Principaal-agentproblemen kunnen binnen een organisatie plaatsvinden, of tussen organisaties. Bij publiek-private samenwerking ontstaat een bijkomend probleem, aangezien het publieke domein een hele andere wereld is dan het private domein. Volgens Smith en van Tiel (2002) treden hierdoor waardeconflicten op.

Zij onderscheiden tien waarden waarin publiek en privaat tegenover elkaar staan. Zo is in het bedrijfsleven de waarde (*goed*) *leiderschap* van belang, terwijl bij de overheid politici en bestuurders collectief *publieke verantwoording* moeten afleggen. In het bedrijfsleven wordt gestreefd naar *winst*, terwijl de overheid een *publiek belang* nastreeft. *Efficiëntie* staat centraal in het bedrijfsleven: men wil zo doelmatig te werken zodat de winst maximaal is. Bij de overheid is een *behoorlijk* beleid en een rechtvaardig bestuur belangrijk. Een bedrijf wil *effectief* zijn, terwijl de overheid daar *rechtmatigheid* bovenop stelt.

Innovatie is belangrijk in en ook mogelijk voor een bedrijf (veel flexibiliteit en er kunnen risico's genomen worden), maar de overheid wil *zorgvuldig* zijn (en zich aan de regels houden) en is daarom meer gericht op het vermijden van risico. In een bedrijf is *eigen belang* veel vanzelfsprekender voor bijvoorbeeld werknemers dan overheidsdienaren, die een *roeping* zouden hebben. Bij een bedrijf draait het om sturing op (concreet) resultaat, bij de overheid zijn regels vaak een uitkomst van beleid. Een volgend verschil betreft *exit* versus *voice*. Als een bedrijf ontevreden is over een samenwerking of geen winst maakt, dan kan het bedrijf de samenwerking beëindigen of de markt verlaten. Voor een overheid is dit moeilijker: zij behouden hun wettelijke taken en verplichtingen. Ook burgers kunnen veelal niet een andere overheid kiezen, wel kunnen zij hun stem laten horen (*voice*). Daarnaast kan (en moet) het bedrijfsleven zich *aanpassen* aan veranderende omgevingen en markten. De overheid kan echter proberen de situatie naar haar wil te schikken (*anticipatie*). Ten slotte heerst in het bedrijfsleven een cultuur van *geheimhouding*. Voor publieke sector is *openbaarheid* en transparantie veel noodzakelijker en belangrijker. De verschillen tussen de private en publieke sector zijn in tabel 2.2 samengevat.

Waarden private sector	Waarden publieke sector
Leiderschap	Verantwoording
Winst	Algemeen belang
Efficiëntie	Behoorlijkheid
Effectiviteit	Rechtmatigheid
Innovatie	Zorgvuldigheid
Risico's	Risicomijding
Eigen belang	Roeping
Resultaten	Regels
Exit	Voice
Aanpassing	Anticipatie
Geheimhouding	Openbaarheid

Tabel 2.2: waarden private sector versus publieke sector (overgenomen uit Smith & van Tiel (2002))

2.4.1 Problemen in een principaal-agentrelatie

Voor de principaal zijn er in een principaal-agentrelatie twee fundamentele bedreigingen als gevolg van het strategisch gedrag van de agent. Volgens ten Heuvelhof e.a. (2009, p. 7-18) heeft strategisch gedrag een aantal kenmerken.

Allereerst is strategisch gedrag reflectief: actoren denken continu na over hun gedrag en de gevolgen daarvan. Op basis daarvan realiseren zij zich dat zij hun eigen belang zullen schaden als zij al hun echte beweegredenen naar buiten toe brengen, bijvoorbeeld als gevolg van negatieve reacties van anderen. Daarom verbergen zij die redenen soms heel bewust, om hun eigen beweegredenen niet prijs te geven. Ten tweede ligt strategisch gedrag ten grondslag aan interacties met andere actoren of verwachte interacties. Een actor die strategisch gedrag vertoont, anticipeert op zijn eigen veronderstellingen over het verwachte gedrag van andere actoren en past op basis daarvan zijn eigen gedrag aan. De derde eigenschap is volgens ten Heuvelhof een kernelement: strategisch gedrag heeft altijd als doel om het eigen belang te dienen. Echter, dit betekent niet dat elk handelen naar eigen belang meteen strategisch gedrag is. Er is alleen sprake van strategisch gedrag als de actor handelt naar zijn eigen belang, zelfs als hij weet dat hij het algemeen belang hiermee (sterk) benadeelt. Dit zal de niet in het openbaar toegeven (zie het eerste kenmerk). De vierde eigenschap is dat het strategisch gedrag opzettelijk en moedwillig is. Een actor die strategisch gedrag vertoont realiseert zich terdege dat zijn gedrag negatieve gevolgen heeft voor het publieke belang en zal daarom in het openbaar altijd benadrukken dat zijn gedrag het algemeen belang juist niet schaadt.

Strategisch gedrag kan zich uiten in verschillend soort gedrag, dat een risico vormt voor de principaal in het realiseren van zijn doelen. Er zijn twee belangrijke gevaren, te weten *adverse selection* en *moral hazard* (De Lange, 2006; ten Heuvelhof & Twist, 2003, p. 52). Bij 'adverse selection' is bij het aangaan van een contract sprake van asymmetrische informatie. De agent maakt hier gebruik door tijdens de contractonderhandelingen (of aanbestedingsfase) bewust niet alle informatie te geven over bijvoorbeeld de Ausgangssituatie, de capaciteiten en de kosten. Hierdoor maakt de principaal geen optimale keuze, omdat hij niet de juiste informatie kan verkrijgen of zelfs niet weet dat hij inadequate of onvolledige informatie heeft verkregen. In een contract blijven altijd onzekerheden bestaan hierover en hoe omvangrijker of ingewikkelder het contract, hoe meer onzekerheden. In het geval van 'moral hazard' past de agent zijn gedrag aan op basis van (verkeerde) afspraken in het contract. De agent gedraagt zich niet in het belang van de principaal maar in zijn eigen belang, maar de principaal kan hier niet of nauwelijks achterkomen. De agent handelt binnen de grenzen van zijn contract op een opportunistische wijze.

Ten Heuvelhof en van Twist (2003) geven aan dat, naast bovenstaande fundamentele bedreigingen, de agent gebruik kan maken van vier andere strategieën, die een risico voor de principaal vormen. De eerste strategie betreft het strategisch inzetten van innovatie. Zo kan een vondst of innovatie achter de hand worden gehouden, om gebruikt te worden op een tactisch moment. Dit kan zijn wanneer de principaal en agent in een lastig dossier zijn gewikkeld. Een vernieuwing kan dan worden ingebracht

om het dossier vlot te trekken. In het geval dat de agent regelmatig een *rate of return regulering* krijgt opgelegd, waarbij de agent efficiënter moet werken en bijvoorbeeld een lager subsidiebedrag krijgt uitgekeerd, kan de agent de innovatie inzetten nadat nieuwe regels of een lager subsidiebedrag zijn vastgesteld. Op deze manier kan de agent relatief makkelijk aan de nieuwe voorwaarden voldoen. Als de agent de innovatie of kostenbesparing van tevoren had doorgevoerd, had de principaal hier rekening mee gehouden en had de agent minder kunnen profiteren van de innovatie. In het openbaar vervoer stelt een vervoerder zich vaak strategisch op aan het eind van een concessie, wanneer de vervoerder weinig belang meer heeft in investeringen in de concessie. Als de betreffende vervoerder de concessie wint, dan heeft hij de kosten voor de investering niet gedaan. Als hij de concessie wederom wint, kan hij deze uitgestelde investeringen alsnog doen (Veeneman & Vergeer, 2003). Overigens staan vervoerders ook niet te trappelen om veel innovaties te doen tijdens een concessie en om zich creatief en vernieuwend op te stellen. De eerste reden is dat de vervoerder de concessie toch al heeft en behoudt, ook al stelt hij zich niet vernieuwend op. De tweede reden zit in de beoordelingscriteria van de aanbesteding: corporatief gedrag wordt vaak niet meegenomen. Ten slotte kijken concurrenten altijd mee naar afspraken en vernieuwingen tijdens een concessie en een vervoerder laat liever niet zien welke ideeën hij in huis heeft, want hij wil de kennis liever gebruiken om een volgende aanbesteding te winnen (Veeneman & Vergeer, 2003, p. 92-93).

Een tweede strategie is *use the agency as a cartel manager*. Hierbij maakt de agent gebruik van de zorg van de principaal dat de agent mogelijk in financiële problemen of zelfs failliet gaat. Als dit gebeurt, kan de principaal (als opdrachtgever en regulator) lijden onder (politieke) beschuldigingen. Daarnaast kan een probleem ontstaan als de diensten van de agent niet meer geleverd kunnen worden. De principaal zal dit willen voorkomen en de agent kan hiervan gebruik maken door de principaal concessies te laten doen en door voorwaarden voor hem gunstig bij te stellen. In de praktijk van het open vervoer gebeurt het regelmatig dat de vervoerder tijdens de concessies eisen naar beneden kan krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van frequentie en bedieningsniveau in de daluren, omdat de concessie dan zeer onrendabel zou worden of zelfs in gevaar zou komen (Veeneman & Vergeer, 2003, p. 93). Ook blijken overheden gevoelig te zijn voor argumenten van vervoerders om geen boete uit te delen, terwijl dit misschien wel gerechtvaardigd was volgens het contract en omdat vervoerders soms mogelijke boetes al verwerken in hun contractprijs. Door het uitdelen van een boete zou het openbaar vervoer in de regio in een negatieve spiraal terechtkomen, omdat de financiële ruimte voor de vervoerder wordt beperkt en daardoor investeringen niet meer zouden kunnen worden gedaan, zo denken overheden vaak.

Ook is een boete slecht voor het imago van de vervoerder, maar in sommige gevallen ook voor de overheid. Het intrekken van een concessie gebeurt in de Nederlandse praktijk nooit, vanwege de grootschalige gevolgen hiervan: er dient een nieuwe aanbesteding te worden opgezet en in de tussentijd heeft de vervoerder een machtspositie ten opzichte van de overheid.

Een derde strategie is *forum shopping*: in een markt met meerdere toezichthouders of principalen kiest een agent de principaal die hem het best uitkomt en hem het meest gunstig is. Veelal proberen agenten ook aan te sturen op toezicht door de sector zelf. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat de vervoerders gezamenlijk onderzoek doen naar de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Ten slotte kan de agent gebruik maken van een vierde strategie, namelijk *labeling*: de agent probeert dan om zijn taalgebruik, vocabulaire en metaforen geaccepteerd te krijgen. Als een situatie een bepaalde lading meekrijgt, kan de principaal iets eerder goed vinden of toestaan.

Volgens Dixit (2002) is het principaal-agentprobleem in de publieke sector lastiger dan in overige sectoren waar een contract wordt aangegaan. In de publieke sector is namelijk vaker sprake van verschillende en soms tegenstrijdige taken en belangen, meerdere belanghebbenden, meerdere principalen, minder concurrentieprikkels en minder prestatieprikkels. Hier komt bij dat de overheid veelal te weinig kennis heeft om de taak als principaal goed te vervullen. De overheid huurt daarom vaak kennis in. Deze kennis is echter tijdelijk en draagt niet bij aan een duurzame kennisontwikkeling binnen de overheidsorganisatie.

2.4.2 Instrumenten om problemen op te lossen

In wetenschappelijke principaal-agenttheorieën komen twee reflexen of instrumenten naar voren die principalen kunnen gebruiken om de agent beter aan te sturen (Barkema, 1995). Het eerste instrument betreft beter monitoring en controle van de agent. De principaal houdt de prestaties van de agent beter in de gaten door te kijken hoe hij presteert. Welke input wordt er geleverd, welke output komt hieruit en hoeveel tijd, geld en moeite kost dit? De principaal probeert zijn informatieachterstand ten opzichte van de agent (een van de fundamentele principaal-agentproblemen) te beperken. Het tweede instrument is het belonen van de agent op basis van zijn prestaties. Doordat de principaal prestatieprikkels inbouwt, hoopt hij dat de agent beter presteert. Immers, hoe beter hij presteert hoe beter hij beloond wordt. Deze extrinsieke motivatie moet er voor zorgen dat het tweede fundamentele principaal-agentprobleem, namelijk de aanwezigheid van verschillende tegenstrijdige doelen, wordt beperkt.

Een combinatie van beide maatregelen zou leiden tot een meer beheersbare situatie en een beperking van het probleem. De mate waarin deze maatregelen zouden worden genomen, hangt af van de kosten van monitoring en de mogelijkheid tot controles en instellen van prestatieprikkels, waarbij de principaal ook kennis nodig heeft.

Deze twee reflexen leiden echter tot een aantal problemen (Barkema, 1995 & de Bondt, 2000). Het eerste probleem komt voort uit de sociale ruiltheorie, die een bepaalde relatie impliceert tussen de principaal en de agent. Zij hebben namelijk een impliciet contract waarbij de principaal vertrouwen, loyaliteit en waardering geeft aan de agent. Als dank (ruil) hiervoor geeft de agent inspanning terug. Maar als de principaal in een dergelijke relatie de agent intensief gaat monitoren, dan is dit een signaal dat de principaal de agent niet volledig vertrouwt. Dit betekent een verbreking van het impliciete contract, met als mogelijk gevaar dat de agent een lager inspanningsniveau kiest. Ook kan intensieve monitoring en controle meer kapot maken dan het oplevert, doordat het vertrouwen aan beide zijden is gedaald. Een agent heeft vaak zowel kwantitatieve als kwalitatieve taken. Als de prestatiebeloning echter gericht is op de sterk meetbare kwantitatieve taken, dan zal de agent zich hierop richten (en specifiek op de afrekenbare eisen). Hierdoor kan de kwaliteit afnemen. Ten slotte is intensieve monitoring heel lastig: het is voor de principaal niet makkelijk om alle informatie boven tafel te krijgen. De agent maakt namelijk gebruik van de aanwezige informatieasymmetrie, aangezien het niet altijd in zijn belang is om alle informatie te leveren. De reflex van de principaal kan dus leiden tot extra transactiekosten: die uit te drukken zijn in de vorm van geld, tijd, menskracht en moeite.

De Bondt (2000) geeft aan dat meer informatie niet altijd beter is. De output (de gerealiseerde productie) maar ook de outcome (gerealiseerde beleidsdoelen) zeggen namelijk niet altijd wat over de input en de kwaliteit van geleverde prestaties. Zo zullen agenten die werken in een omgeving die conjunctuurgevoelig is, in een hoogconjunctuur beter presteren dan in een laagconjunctuur. Bedrijven maken in hoogconjunctuur vaak meer winst dan in een laagconjuncturele periode. Stel dat de algemene landelijke tendens is dat er een hoge reizigersgroei in het openbaar vervoer is, dan zegt een specifieke reizigersgroei in een bepaalde regio niet perse iets over de inspanningen die geleverd zijn door de vervoerder in die regio. Er spelen namelijk algemene externe invloeden. Op welke manier de input van de vervoerder bepalend is geweest voor de output en outcome, is niet duidelijk. Meer informatie is dus niet altijd beter en het is belangrijker dat de principaal een betere en juiste prestatie-indicator kiest.

Er zijn drie oplossingen om bovenstaand probleem op te lossen (de Bondt, 2000). Allereerst kan de principaal proberen om de prestaties van de agent beter te beoordelen. De (marginale) prikkel om te presteren zou in een hoogconjunctuur verhoogd moeten worden en in een laagconjunctuur zou de bonus vergroot moeten worden, die in de hoogconjunctuur afgeroomd kan worden.

Ten tweede kan de principaal de prestaties van de agent gaan vergelijken met andere vergelijkbare organisaties: hierbij is sprake van relatief beoordelen, in plaats van absoluut. Het grote voordeel hiervan is dat een beter inzicht kan worden gegeven in de prestaties van de agent doordat wordt vergeleken of hij het beter of slechter dan zijn concurrenten heeft gedaan. Daarnaast kunnen principalen van elkaars kennis, ervaring en gegevens profiteren doordat ze samenwerken op het gebied van prestatiebeoordelingen. Dit kunnen principalen gebruiken om beter te beoordelen. Het relatief vergelijken is echter niet zonder problemen: de informatie over de relatieve prestaties verschijnt vaak later dan de absolute prestaties, aangezien alle prestaties beschikbaar moeten zijn en het vergelijken zelf ook enige tijd vergt. Daarnaast kan de informatie lastig te interpreteren en niet eenduidig zijn, gezien vele aspecten en factoren die kunnen meespelen en als gevolg van verschillende definities en meetmethodes. Ook kan het ervoor zorgen dat agenten zich nog meer richten op bepaalde (kwantitatieve) prestatieprikkels die worden gebruikt in de relatieve vergelijking.

Een derde oplossing heeft betrekking op het beter sturen van de agent door de principaal, op financieel gebied. Een voorbeeld hiervan is om waarborgen van de agent te eisen als een soort onderpand. Bij contracten en aanbestedingen is dit echter lastiger en de opdrachtnemers hebben ook vaak het beschikbare geld daarvoor niet. Een andere mogelijkheid is te werken met uitgestelde vergoedingen. De vergoedingen en beloningen liggen dan aan het begin van een concessie of contract lager dan in de latere jaren. Op deze manier wordt de agent geprikkeld om over een langere termijn zijn best te doen, aangezien de beloning pas na een bepaalde periode echt hoog is. Een probleem is wel dat de agent vertrouwen moet hebben dat de principaal de compensatie (in de vorm van uitgestelde beloningen) wel achteraf toe zal kennen, aangezien de principaal een prikkel heeft om dit niet (volledig) te doen.

Toch blijven de principaal-agentdilemma's bestaan (de Bondt, 2000). Zeker als de agent meerdere taken te vervullen heeft en zich over verschillende doeleinden moet verdelen, is een goed evenwicht en een goede sturing lastig. Met name in publieke omgevingen kunnen waarden botsen (zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven) en kunnen meerdere publieke belangen en principalen zijn. Als de principaal meer wilt weten en meten, dan kan voor de agent het middel het doel worden en is ook een kans dat er een afnemend vertrouwen in elkaar ontstaat.

Daarnaast kunnen hoge transactiekosten optreden, namelijk preventiekosten (het stellen van randvoorwaarden en eisen) en monitoringkosten (als gevolg van controles) (de Lange, 2006). De principaal-agentproblemen kunnen dus worden beperkt (als gevolg van monitoring en prestatieprikkels), maar Bovenberg en Teulings (1996) concluderen dan ook dat de publieke principaal genoeg moet nemen met een *next-best* uitkomst op basis van een optimale mix van monitoring en goede prestatiebeloningen.

2.4.3 Kritiek op de principaal-agenttheorie

Er wordt ook kritiek geleverd op de uitgangspunten en de oplossingen van de principaal-agenttheorie (Schillemans, 2010 & Corbey, 2010). Allereerst gaat de theorie er vanuit dat de principaal en de agent altijd verschillende doelen hebben om na te streven. Dit hoeft niet perse zo te zijn, het kan ook voorkomen dat beide partijen (grotendeels) dezelfde doelen nastreven. De principaal-agenttheorie legt veel nadruk op tegenstellingen in doelen. Ten tweede is de theorie als wantrouwig te kenmerken. Het uitgangspunt is een negatief mensbeeld: zowel met betrekking tot verschillende doelen nastreven, maar ook in het opportunistisch handelen van met name de agent. De theorie gaat er vanuit dat de agent strategisch verdrag vertoont en bewust de informatieongelijkheid versterkt. Ook gaat de theorie niet uit van een grote mate van vertrouwen tussen beide partijen. Dit werkt door in de oplossingen die de theorie voortbrengt, namelijk meer controle en beloning op basis van prestaties. Zoals eerder dit hoofdstuk ook al is aangegeven, kunnen deze instrumenten het wantrouwen en de kloof eerder versterken dan doen afnemen, aangezien de principaal altijd wantrouwend zal zijn betreffende zijn informatieachterstand, ondanks dat de agent wellicht geheel eerlijk zal zijn. De medicijn kan de kwaal verergeren en kan dus contraproductief werken. Ook zet de theorie sterk in op extrinsieke motivatie als oplossing, terwijl het bevorderen van de intrinsieke motivatie wellicht effectiever kan zijn. Verder is de theorie een hele economische theorie. Het is de vraag of de veronderstellingen ook opgaan in de wereld van het openbaar bestuur en het maken van beleid. Ten slotte gaat de theorie erg uit van de afhankelijkheid die de principaal heeft ten opzichte van de agent, maar in werkelijkheid zijn beide partijen wederzijds afhankelijk van elkaar. De agent is namelijk afhankelijk van de principaal, die hem een contract geeft en deze wel of niet verlengt. In dit onderzoek zal dan ook gekeken worden of de assumpties van de principaal-agenttheorie in de praktijk uitkomen en of deze kritiek op de theorie ook daadwerkelijk te zien is.

2.5 Contractarrangement versus partnershiparrangement

Eerder in dit hoofdstuk is een definitie gegeven van publiek-private samenwerking, namelijk “min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en of diensten worden ontwikkeld en waarin risico’s kosten en opbrengsten worden gedeeld” (Klijn en van Twist, 2007, p. 2). Klijn en van Twist (2007) onderscheiden twee varianten van publiek-private samenwerking.

Allereerst is er de PPS concessie- of contractvorm (ook wel contractarrangement genoemd): hierbij wordt het ontwerp, de bouw en financiering en het beheer van bijvoorbeeld een infrastructureel project geïntegreerd. Doordat dezelfde partijen (publiek en privaat) in verschillende stadia met elkaar betrokken zijn in één integraal project, ontstaan lagere transactiekosten. Daarnaast wordt de private partij uitgedaagd door het bedenken van innovatieve en kostenverlagende oplossingen, waarbij de “beloning” voor de private partij een langdurig beheerrecht is. Er is sprake van een duidelijke relatie tussen de partijen: de overheid als opdrachtgever en de private partij als opdrachtnemer. Er zijn heldere afgebakende verantwoordelijkheden en een duidelijk contract. Na de aanbesteding en de gunning beperkt de opdrachtgever (overheid) zich tot monitoren. De risico’s zijn contractueel gescheiden en er is geen gezamenlijke verdeling van kosten en opbrengsten. Een contractarrangement kan dus gedefinieerd worden als “een publiek-private samenwerking waarbij de overheid de opdrachtgever is, de private partij de opdrachtnemer is, er een duidelijk contract ligt met afgebakende verantwoordelijkheden, afspraken, risico’s en de nadruk na de aanbesteding ligt op controle en monitoren”.

De tweede vorm betreft een partnership PPS (of partnershiparrangement), dat meer een organisatorisch samenwerkingsproject is waarin verschillende deelprojecten en activiteiten zijn geïntegreerd met elkaar. Als gevolg van synergie van personen en projecten kunnen betere resultaten worden geboekt. De verhoudingen zijn veel minder verticaal (opdrachtgever en opdrachtnemer), maar veel meer horizontaal: de nadruk ligt op het doormaken van een gezamenlijk proces en het hebben van een gedeelde verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid uit zich ook in het delen van risico’s en een gezamenlijke kosten- en opbrengstendeling. Een partnershiparrangement kan gedefinieerd worden als “een samenwerking tussen een of meerdere publieke en private partijen, waarbij de focus ligt op gezamenlijke besluitvorming en proces, waarin verschillende ambities en doelen worden verbonden met als doel het creëren van commitment en regels voor gezamenlijke interactie en om samen zaken voor elkaar weten te krijgen, waarbij sprake is van een gedeelde risico in de kosten- en opbrengstdeling”.

Er is een aantal verschillen te noemen tussen contractarrangementen en partnershiparrangementen (Klijn en van Twist, 2007, p. 5). Allereerst het type relatie: bij contractarrangementen is dit een relatie met opdrachtgever (de publieke partij) en opdrachtnemer (private partij), terwijl bij partnershiparrangementen er een gezamenlijke besluitvorming is waarbij gezocht wordt naar verbindingen en eenstemmigheid. Kijkend naar het soort problemen en specificatie van oplossingen, dan heeft bij contractarrangementen de publieke actor een dominante rol door problemen te specificeren en oplossingsrichtingen aan te geven, bij partnershiparrangementen zijn beide kanten betrokken in een gezamenlijk proces van probleem- en oplossingspecificatie. Bij contractarrangementen is de scope redelijk goed afgebakend door middel van het contract: scopeverbredingen moeten binnen duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden vallen. Bij partnershiparrangementen is de scope bewust veel breder om veel dingen te betrekken en samen te laten komen. De succesvoorwaarden bij een contractarrangement is helderheid: duidelijke regels, probleemstellingen en eisen. Het verbinden van ambities en doelen en het opstellen van regels om interactie en een betere samenwerking te realiseren, is een succesvoorwaarde bij partnershiparrangementen. Ingezet wordt op procesmanagement (zoeken naar doelen, verbinden van actoren en activiteiten), terwijl bij contractarrangementen projectmanagement (doelspecificatie, tijdsplanning en menskracht organiseren) leidend is. Ook wat betreft de mate van coproductie zit een verschil: bij contractarrangementen beperkt de coproductie zich tot de beginfase van de aanbesteding. Vervolgens vindt enkel monitoring plaats. Bij partnershiparrangementen is er gedurende langere tijd coproductie. Bij de gemeenschappelijke coproductie hoort ook een gezamenlijke deling van risico's, kosten en opbrengsten, dit in tegenstelling tot een contractarrangement waar risico's contractueel gescheiden zijn. In tabel 2.3 zijn de verschillen samengevat.

Kenmerken	Contractarrangementen	Partnershiparrangementen
Type relatie	Opdrachtgever - opdrachtnemer	Gezamenlijke besluitvorming
Rol probleem- en oplossingspecificatie	Publieke partij dominant	Gezamenlijk proces
Scope	Heldere en duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden.	Scopeverbreding; verbinding van elementen.
Succesvoorwaarden	Helder contract, aanbestedingsregels en duidelijk geformuleerde eisen.	Verbinden van ambities en doelen. Creëren van commitment, regels voor interactie en samenwerking.

Managementprincipes	Projectmanagement Gericht op contract en concessie	Procesmanagement Gericht op coördinatie en organisatie.
Soort coproductie	Beperkt. Na aanbesteding alleen controle en monitoring.	Uitgebreid, gedurende hele proces. Aan het begin meer zoeken, later meer uitvoeren.
Risicoverdeling	Risico's contractueel gescheiden. Geen gezamenlijke opbrengst- en kostenverdeling.	Gezamenlijke risico's en gezamenlijke kosten-opbrengstverdeling.

Tabel 2.3: verschillen tussen contractarrangementen en partnershiparrangementen (vrij overgenomen uit Klijn en van Twist, 2007, p. 5).

Klijn en van Twist (2007) maken een duidelijk onderscheid tussen een partnershiparrangement en een contractarrangement: het zijn twee ideaaltypische modellen. Echter, in de praktijk kunnen arrangementen bestaan die niet volledig voldoen aan één van de twee varianten, maar wel aan veel van de in tabel 2.3 genoemde kenmerken voldoen. In dit onderzoek zal daarom per casus worden bekeken of de samenwerking te typeren valt als een (puur) contractarrangement, een (puur) partnershiparrangement of aan veel maar niet alle kenmerken van een arrangement voldoet. In dat laatste geval zal beschreven worden welke kenmerken van het ideaaltype worden gemist. Bij het toetsen van de hypothesen zal bij een niet zuiver arrangement worden gekeken of er aanwijzingen zijn of gevonden elementen in tabel 2.3 van het te onderzoeken samenwerkingsmodel invloed hebben gehad of niet.

Kijkend naar het beleidsveld van het openbaar vervoer, dan lijken ideaaltypische contractarrangementen op papier terug te komen in de praktijk. Zo is er namelijk een duidelijke opdrachtgever (de overheid als OV-autoriteit) en opdrachtnemer (de vervoerder). De verantwoordelijkheden lijken op papier helder en afgebakend. Na afloop van de aanbestedingsfase worden eisen gehandhaafd en is er een sterke focus op monitoring.

Echter, ook eigenschappen van partnershiparrangementen zijn terug te vinden in de beleidspraktijk. Immers, in veel concessies beperken de overheden zich niet tot pure monitoring. Er wordt namelijk samengewerkt, bijvoorbeeld in de invulling van de ontwikkelfunctie (op het tactische niveau). Als overheid en vervoerder hier gezamenlijk aan werken, zijn zij dus bezig met gezamenlijke uitvoering en doelbereiking.

Dit is ook logisch aangezien de vervoerder en de overheden van elkaar afhankelijk zijn. Zo zijn gemeenten en provincies als wegbeheerder verantwoordelijk voor infrastructurele maatregelen. Ook werken overheden en vervoerders vaak samen op het gebied van marketing en uitvoering van projecten op langere termijn. Beide partijen hebben elkaar dus nodig en deze vorm van samenwerking heeft kenmerken van een partnershiparrangement: het doormaken van gezamenlijke processen en een gezamenlijke besluitvorming, verbinden van ambities en doelen en het creëren van commitment. Hierbij wordt procesmanagement gebruikt, gericht op het betrekken van actoren en het coördineren van processen.

De eigenschappen en kenmerken van de principaal-agenttheorie komen terug in de variant van contractarrangement: daar is namelijk sprake van een duidelijke publieke opdrachtgever (de principaal) en een private opdrachtnemer (agent), die met elkaar verbonden zijn middels een contract. Een principaal-agentrelatie is te kenmerken door een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, door informatieasymmetrie en door tegenstrijdige belangen. Deze eigenschappen kunnen worden toegepast op een contractarrangement. Immers, de overheid is opdrachtgever en principaal en de private partij is opdrachtnemer en agent. De private partij zal een informatievoorsprong hebben omdat hij veel meer op de hoogte is van zijn beleidsterrein en eigen vakgebied. Daarnaast heeft hij – zoals elk privaat bedrijf – een eigen doel, namelijk winst maken. De beschreven gevaren als gevolg van strategisch gedrag van de agent zoals *adverse selection* en *moral hazard*, kunnen in een contractarrangement dus zeker voorkomen.

Overheden neigen veelal naar een vorm van contractarrangement waarbij de overheid (als opdrachtnemer en principaal) kiest voor meer en strengere eisen aan de opdrachtnemer (agent), als reflex op strategisch gedrag van de agent. Veraart (2007, p. 35-37) bekijkt dit een ander perspectief: hij noemt dit het *bindingsprobleem* of het *probleem van commitment*. Dit heeft betrekking op de (gewenste) geloofwaardigheid van de overheid bij het aangaan van arrangementen met de private sector. Om een sterk contractarrangement aan te gaan met een goede bindingskracht, moeten de afspraken tussen de publieke en private partij transparant zijn en onomkeerbaar. Hierdoor weten beide partijen waar zij aan toe zijn en dat zij aan elkaar gebonden zijn. Echter, een sterke commitment met duidelijke afspraken heeft zijn prijs: een vermindering van de flexibiliteit. De overheid heeft namelijk minder tot geen mogelijkheden om in te kunnen grijpen in de gemaakte afspraken, als zij dat wenst, bijvoorbeeld in situaties waarin de omstandigheden sterk gewijzigd zijn of waarbij het politieke landschap er anders uit is gaan zien. Het opgeven van binding blijkt in de praktijk heel lastig, vanwege de angst of opportunisme van politici en ambtenaren om de situatie “uit handen te geven”.

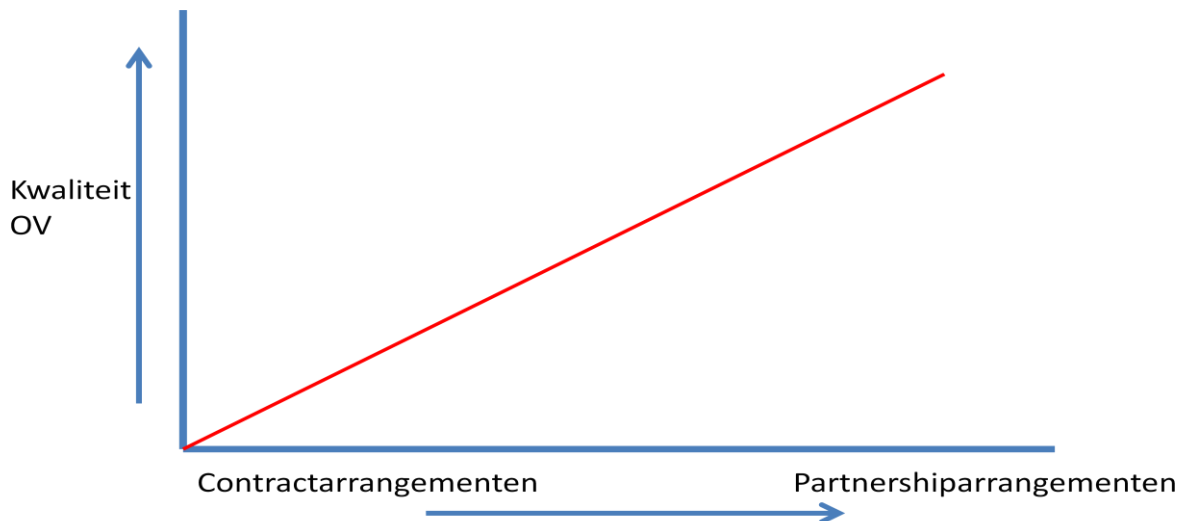
Teulings (2005, in Veraart, 2007, p. 35-37) spreekt van een dilemma van binding versus flexibiliteit. Enerzijds willen overheden greep op de situatie houden (en daarom veel afspraken maken), anderzijds wordt de flexibiliteit hierdoor sterk verminderd en hebben politici minder greep op de situatie als zij toch zaken willen veranderen. In de praktijk ontstaan steeds meer contractarrangementen waarbij het contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer heel gedetailleerd wordt: de opdrachtgever stelt zeer precies de voorwaarden vast. Het aanbod wordt nauwkeurig gedefinieerd om zo de kwaliteit en de uitvoering zo goed mogelijk proberen te waarborgen. De uitvoering wordt strikt gecontroleerd en beoordeeld en er zijn boetes en sancties gekoppeld aan deze uitvoering. Dit in tegenstelling tot een contract waarbij er veel flexibiliteit is en de opdrachtnemer veel vrijheid heeft om binnen gestelde randvoorwaarden te presteren (Veraart, 2007; Veeneman, Schipholt & van de Velde, 2004; van de Velde, Veeneman, Schipholt, 2006).

De reden dat er steeds meer strenge en strikte contractarrangementen komen, heeft met de reflexen van de principaal te maken. Deze komen voort uit het strategisch gedrag van de agenten (in dit geval de vervoerbedrijven) in het verleden, wat tot teleurstelling bij overheden heeft geleid (Van de Velde, Veeneman en Schipholt, 2004). De vervoerbedrijven toonden *moral-hazardgedrag*. Zij gebruikten vrijheden in het contract en streefden zo veel mogelijk eigen (financiële) doelen na. De opdrachtnemer handelde teveel naar de letter in plaats van de geest van het contract. Zo optimaliseerde een vervoerder zijn personeelroosters en busomlopen, met als gevolg dat frequenties en vertrektijden minder eenduidig werden (veel verschillende vertrektijden per dag). Dit zorgde voor een flink verminderde dienstverlening voor reizigers. Hoewel veel werd geklaagd, stond de opdrachtgever machteloos omdat de betreffende vervoerder de vrijheid had om zo te handelen. Hierop volgen principaalreflexen (meer eisen, striktere contracten, betere monitoring) om zekerheid te verkrijgen en minder risico te lopen.

Verschillende auteurs (van de Velde, Veeneman, Schipholt, 2006; Veeneman, Schipholt & van de Velde, 2004; Schipholt, Veeneman & Reijs, 2005) stellen dat de toenemende tendens van overheden om gedetailleerdere contracten te sluiten tot een aantal problemen leidt. Allereerst is de ruimte voor flexibiliteit minder. Als gevolg van een rigide definitie van het aanbod kan tijdens de uitvoering minder goed ingespeeld worden op de vraag. Hierdoor kan de kwaliteit sterk dalen, doordat de veranderende marktomstandigheden niet leiden tot een aangepast aanbod. Ten tweede zijn overheden sterk geneigd om een bestaand aanbod voor te schrijven of, nog verder gaand, een basismobiliteit in te stellen waarbij zoveel mogelijk alle plaatsen altijd worden bediend. Iedere burger heeft namelijk recht op vervoer (gelijkheid) en op een goede borging hiervan (zorgvuldigheid); dat is in het algemeen belang.

Dit beperkt echter de mogelijkheden voor een vervoerder om een netwerk te optimaliseren, beter in te spelen op de vervoersvraag en een efficiënter openbaar vervoer te realiseren. Zo wordt het voor een vervoerder lastiger om te investeren in rendabele, efficiënte en sterke vervoersverbindingen. Dit zou zelfs zorgen voor een negatieve spiraal van minder reizigers, minder opbrengsten, minder budget en dus minder aanbod van openbaar vervoer, wat een nieuwe daling in het aantal reizigers teweeg brengt. Een derde gevolg van een veelheid van eisen, is dat een vervoerder in de aanbestedingsfase zich volledig richt op het voldoen aan die eisen, in plaats van zich te richten op de behoeften van reizigers en de kansen die de markt biedt. De vervoerder zal ook proberen om de mazen in de eisen te vinden en te gebruiken. In de uitvoeringsfase staat de vervoerder onder druk om aan alle eisen te voldoen, en zal hij daarom nog strikter zich geheel richten op die eisen en op de gevonden mazen in de aanbestedingsfase. De opdrachtgever kan zich alleen richten op het handhaven van de gestelde eisen, maar staat verder buiten spel. De zekerheid die de overheid als opdrachtgever dacht te hebben, blijkt een schijnzekerheid te zijn. Kortom, de principaal-agentproblemen verdwijnen niet met een gedetailleerd contractarrangement.

Van de Velde, Schipholt en Veeneman (2007) geven aan dat de aanwezigheid van wederzijds vertrouwen tussen principaal en agent essentieel en de basis voor een goede samenwerking is. Echter, de relatie tussen beide partijen is in de afgelopen jaren in het algemeen bekoeld. Een zakelijke relatie is goed, maar het is ineffectief en niet goed voor de invulling van het tactische niveau als overheden en vervoerders zich teveel gedragen naar de letter van het contract. In plaats van tijd en energie investeren in een uitgebreid contract waarbij veel mogelijke situaties worden beschreven en gecodificeerd, zouden goede procedures en procesafspraken moeten worden gemaakt die kunnen worden gevolgd in het geval van gewijzigde omstandigheden. Het investeren in een goed proces met wederzijds vertrouwen is erg belangrijk. Hieruit kan worden afgeleid dat de auteurs stellen dat een partnershiparrangement beter in staat is om een publiek-private samenwerking in het openbaar vervoer te bewerkstelligen, dan in de vorm van een contractarrangement. Een partnershiparrangement is namelijk gefocust op gezamenlijke procesvoering en besluitvorming. Ook is het doel om verschillende ambities, doelen en belangen met elkaar te verbinden, zodat er commitment ontstaat. In figuur 2.1 is deze hypothese grafisch weergegeven.



Figuur 2.1. Naarmate er meer sprake is van partnershiparrangementen, zal de kwaliteit van het openbaar vervoer toenemen, zo luidt de hypothese.

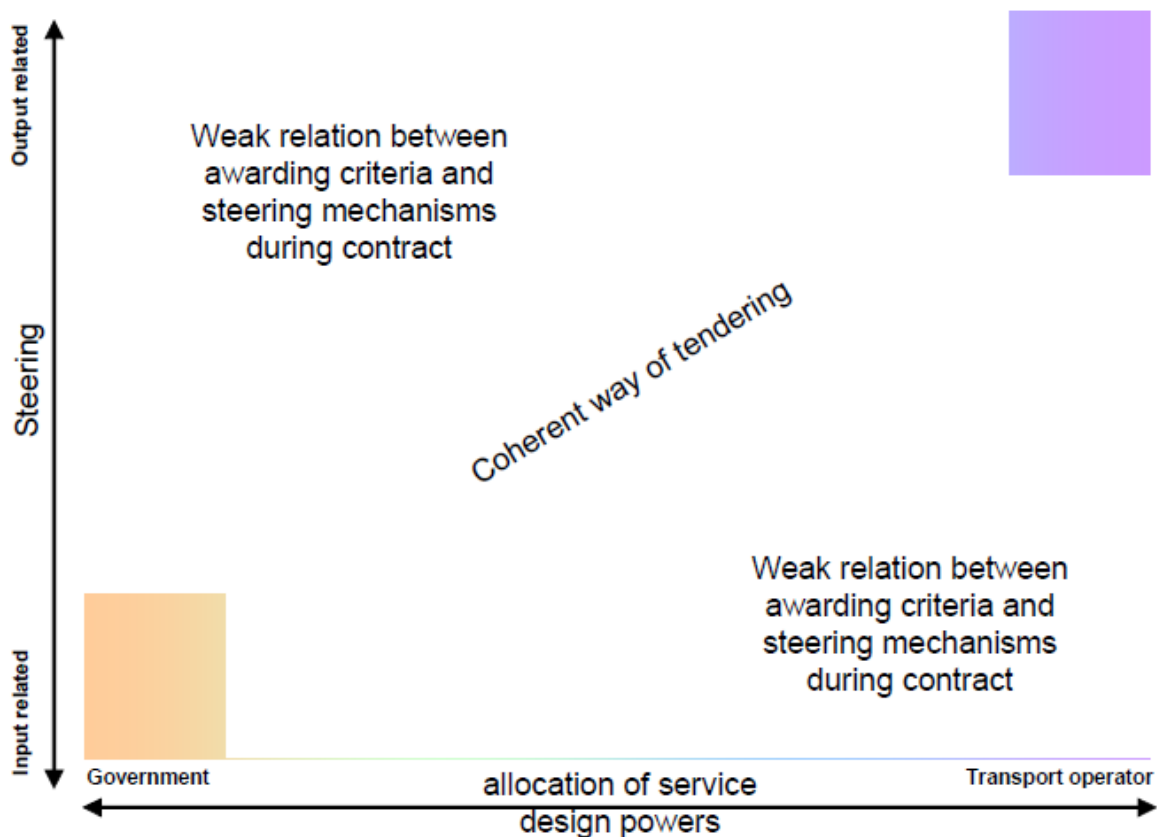
2.6 Veel of weinig vrijheid bij de vervoerder of overheid

Er valt, naast contractarrangement versus partnershiparrangement, nog een tweetal extreme modellen te onderscheiden die beschrijven hoe de relatie en het contract tussen de overheid en vervoerder eruit ziet (van de Velde, Schipholt, Veeneman, 2007). Deze modellen gebruiken een andere variabele dan partnership- versus contractarrangementen en zijn daarom interessant voor een andere invalshoek in publiek-private relatie. De overheid heeft hierin wederom een duidelijke rol als opdrachtgever en de vervoerder als opdrachtnemer. De modellen hebben betrekking op de invulling van het tactische niveau.

In de eerste variant is sprake van veel vertrouwen in de vervoerder. De overheid vertrouwt op de creativiteit van de vervoerder. De aanbesteding is functioneel: er worden doelen gesteld op een redelijk hoog abstractieniveau, waarbij de inschrijvers zelf (onder voorwaarden) moeten weten op welke manier zij daaraan willen voldoen. De gunning is gebaseerd op de kwaliteit van de plannen die de inschrijvers hebben. De opbrengstverantwoordelijkheid ligt bij de vervoerder. De overheid stuurt de vervoerder in de concessieperiode door middel van gerealiseerde outcome, met prikkels (bijvoorbeeld in de vorm van een bonus-malussysteem). De consumentenorganisaties hebben een hele belangrijke rol om plannen te beoordelen, omdat de overheid meer op een afstand staat wat betreft de ontwikkelfunctie. Deze variant, waarbij de ontwikkelruimte bij de vervoerder is gelegd, is ook sterk in de geest van de Wet Personenvervoer 2000. Er wordt uitgegaan van de kracht en kennis van de vervoerder en de marktprikkels die hij heeft om zo efficiënt en vraaggestuurd te handelen.

In de andere extreme variant wordt de ontwikkelruimte voor een groot deel bij de overheid gelegd. In de aanbestedingsfase stelt de overheid het kwaliteitsniveau en de dienstregeling vast. Er worden gedetailleerde en specifieke eisen aan het serviceniveau geëist. De gunning vindt voornamelijk plaats op basis van de gevraagde prijs van de dienstverlening. De opbrengstverantwoordelijkheid ligt (in ieder geval voor het grootste deel) bij de overheid, die zelf immers ook de tarieven en het kaartassortiment bepaalt. De sturing vindt voornamelijk plaats op basis van output en de evaluatie gedurende de concessie richt zich ook op de geleverde output. De consumentenorganisaties hebben invloed via de overheid, er is (formeel) geen directe relatie tussen de consumentenorganisaties en de vervoerder.

De twee modellen zijn schematisch weergegeven in figuur 2.2. Van de Velde, Schipholt en Veeneman (2007) geven aan dat er een logisch verband is tussen de vrijheid die een vervoerder krijgt en de manier waarop de overheid de vervoerder aanstuurt. Als er veel vrijheid bij de vervoerder ligt (het eerste beschreven model), zou de overheid de vervoerder op outcome moeten sturen: de realisatie van beleidsdoelen. Een voorbeeld hiervan is gerealiseerde reizigersgroei of klanttevredenheid. Als de overheid veel naar zich toetrekt (het tweede model), zou zij de vervoerder op output moeten sturen: bijvoorbeeld op het aantal gereden ritten. In een situatie waarin de overheid de vervoerder veel vrijheid geeft (model 1) maar de vervoerder weinig prikkels heeft om zijn dienstverlening te verbeteren en zich op de markt te richten, zal de vervoerder vooral op zijn eigen bedrijfseconomische doelen afgaan. Echter, het stellen van outcome-eisen heeft weinig zin als de overheid alle te leveren diensten al precies heeft voorgeschreven, aldus de auteurs (van de Velde, Schipholt, Veeneman, 2007). Er moet volgens hen een goede relatie tussen het type overheidssturing en de toedeling van vrijheid zijn. Als dat niet in balans is, zullen ongewenste effecten optreden. De goede manier om het openbaar vervoer aan te sturen, is dus om op de diagonale as (in figuur 2.3 beschreven al “coherent way of tendering”) te gaan zitten. De auteurs spreken zich dus niet uit op welke plek in de diagonale as de overheid moet zitten, maar de essentie is een goede verhouding tussen het sturingsprincipe en de toegekende verantwoordelijkheid.



Figuur 2.2: twee extreme modellen van overheidssturing in het openbaar vervoer (overgenomen uit van de Velde, Schipholt, Veeneman, 2007).

Er zijn verschillende manieren waarop overheden hun sturing regelen (Veeneman, Schipholt & van de Velde, 2004). Sommige overheden houden het heft in eigen handen en besteden aan met duidelijke prikkels. Andere overheden stellen een ontwikkelbureau in, soms in samenwerking met andere overheden, waar experts tussen de overheid en de vervoerders zitten. Het is ook mogelijk om het ontwikkelbureau zelf aan te besteden.

2.7 Veel of weinig samenwerking

In de voorgaande paragrafen is een onderscheid gemaakt tussen contractarrangementen versus partnershiparrangementen en de manier waarop taken tussen overheid en vervoerder worden verdeeld. Een belangrijke variatie hierin betreft de mate waarin wordt samengewerkt. Bij contractarrangementen in de Nederlandse praktijk wordt veel minder (of nauwelijks) samengewerkt, terwijl bij partnershiparrangementen meer wordt samengewerkt. Om de mate van samenwerking in de praktijk te kunnen bepalen (kortom om partnershiparrangementen vast te stellen), kan worden gekeken naar een aantal eigenschappen van samenwerking in de wetenschappelijke theorie.

Een eerste element van samenwerking komt voort uit de definitie van partnershiparrangement, namelijk *een focus op gezamenlijke besluitvorming en proces*. Uit dezelfde definitie is ook een tweede element van samenwerking te halen, namelijk een doel om commitment te creëren. Een derde eigenschap is het doel op regels op te stellen voor gezamenlijke interactie (Klijn en van Twist, 2007).

Bax, Pröpper en Litjens (2003) onderscheiden twee kenmerken van samenwerking, te weten de intensiviteit van samenwerking en de reikwijdte van samenwerking. Onder de intensiviteit van de samenwerking onderscheiden zij drie variabelen. De eerste variabele is de duur van de contacten: hoe lang hebben actoren met elkaar contact? In welke fases van besluitvormingsprocessen is er contact en hoeveel is dit? De tweede variabele is hoe intens de interactie is: dit heeft op de mate van informatie-uitwisseling: met welke actoren wordt (niet) gecommuniceerd, op welke manier en in welke fase gebeurt dat, welke onderwerpen komen (niet) aan bod en hoe groot is de kennis over elkaars standpunten? De derde variabele betreft de intensiviteit van de (beoogde) samenwerking: waar is de afstemming op gericht? Betreft dit enkel informatie-uitwisseling, het voorkomen van hinder of het voorkomen van dubbelwerk, of wil men meer versterken van elkaars activiteiten? De ultieme vorm van intensiviteit van samenwerking via een gemeenschappelijk beleid.

Het tweede kenmerk waarop samenwerking kan worden beoordeeld, betreft de reikwijdte: welke aspecten worden wel en welke worden niet besproken? De eerste subvariabele heeft betrekking op de omvang van de samenwerking: welke onderwerpen komen aan bod? De tweede variabele gaat over de omvang van hulpmiddelen die worden ingezet, dit kan personeel, tijd, geld of kennis zijn.

In tabel 2.4 wordt een schematisch overzicht gegeven van de elementen van samenwerking.

Factor	Variabele	Operationalisatie	Score
Intensiviteit van samenwerking	Duur van het contact	Is er veel contact tussen de actoren? Is er in verschillende fases contact?	Bij elke bevestiging is er meer sprake van samenwerking.
	Mate van informatie-uitwisseling	Worden alle actoren betrokken bij informatie-uitwisseling? In welke fases wordt er informatie uitgewisseld?	Hoe meer actoren, fases en onderwerpen, hoe meer sprake er is van samenwerking.

		Welke onderwerpen komen aan bod? Hoe groot is de kennis van elkaars standpunten?	
	Waar is de samenwerking op gericht?	Is er een focus op gezamenlijke besluitvorming en proces? Is het doel om commitment te behalen? Is er een doel om gezamenlijke regels op te stellen? Is het doel meer dan enkel informatie-uitwisseling en het voorkomen van hinder en dubbelwerk?	Bij elke bevestiging is er meer sprake van samenwerking.
Reikwijdte van samenwerking	Breedte van de onderwerpen	Welke onderwerpen (van het tactisch niveau) komen er aan bod?	Hoe meer onderwerpen gezamenlijk aan bod komen, hoe meer er sprake is van samenwerking.
	Omvang hulpmiddelen	Hoeveel tijd, geld, personeel en kennis wordt uitgewisseld?	Hoe meer, hoe meer sprake van samenwerking.

Tabel 2.4 Elementen van samenwerking

2.8 Andere factoren

In de literatuur wordt nog een aantal elementen en factoren benoemd, die invloed hebben op de publiek-private samenwerking en op de principaal-agentrelatie. Dit betreft allereerst de lengte van contracten, ten tweede de interne gerichtheid van overheden en ten derde onvoldoende expertise bij overheden.

2.8.1 Lengte van contracten

Veraart (2007, p. 58-59) stelt zelfs dat het vaststellen van de optimale concessieperiode en de afspraken over tussentijdse aanpassingen van het contract cruciaal is. Enerzijds moet de periode zo kort mogelijk zijn, om zodoende de concurrentieprikkel te stimuleren. De concurrentie vindt namelijk plaats tijdens fase van concessieverlening (middels een aanbesteding). Hoe korter de periode, hoe vaker concurrentie kan plaatsvinden tussen private partijen. Eenmaal in een concessie heeft de opdrachtnemer het alleenrecht. Als de concessie een lange periode bevat, kan de private partij de neiging hebben om zich als monopolist te gedragen en zich minder hard in te spannen om een goede kwaliteit te leveren. Echter, een korte periode kan ook nadelen en verkeerde prikkels veroorzaken. Als de overheid verwacht dat de private partij investeringen doet, dan moet het contract wel lang genoeg duren om de investeringen terug te kunnen verdienen. Extra investeringen tijdens een concessie zijn met een kort contract helemaal niet te verwachten, behalve als de overheid hierin wordt betrokken en financiële afspraken worden gemaakt. Investerings zouden voor een private partij ook lonend kunnen zijn, als zij daar voordeel van zouden hebben in een volgende concessie. De onzekerheid is echter groot bij een nieuwe aanbesteding. Wel heeft de bestaande opdrachtnemer het voordeel dat hij een informatievoorsprong heeft.

2.8.2 Interne gerichtheid van overheden

Een volgend gevaar is de te grote interne gerichtheid van overheden, zowel in de fase van aanbesteding als in de fase van uitvoering (Schipholt, Veeneman & Reijs, 2005). Overheden staan niet genoeg open voor hun omgeving en externe partijen. Interne gerichtheid kan ten koste gaan van de kwaliteit, het kan leiden tot wantrouwen, tot beperkt draagvlak en daarmee een afwachtende en rivaliserende houding van andere partijen. Het is daarom beter om veel actoren te betrekken in het proces van aanbesteding en vooral tijdens een concessie. Een belangrijke actor is bijvoorbeeld de gemeente, die een rol heeft als wegbeheerder en daarvoor veel invloed heeft op de kwaliteit van het openbaarvervoerproduct en waarvan OV-autoriteiten en vervoerders afhankelijk van kunnen zijn. In de aanbestedingsfase is de aanbestedende overheid echter wel gebonden aan Europese richtlijnen, hoewel een marktconsultatie wel een goed middel is om ook externe (eventueel geïnteresseerde) marktpartijen te betrekken.

2.8.3 Onvoldoende expertise

Het is van belang dat de overheden voldoende expertise hebben om beleid te maken, uit te voeren en om een aanbesteding in goede banen te leiden. Op het beleidsterrein openbaar vervoer zijn veelal decentrale overheden verantwoordelijk, die in de afgelopen jaren veel taken erbij hebben gekregen. Het is echter de vraag of decentrale overheden in staat zijn om de toenemende beleidsdruk, zowel in kwantiteit als in complexiteit, aan te kunnen (Schilder e.a., 2008, p. 22). In het algemeen is bij lagere overheden minder mankracht aanwezig om gedecentraliseerd beleid kwalitatief goed te ontwikkelen en uit te voeren. Ook is er onvoldoende kennis en kunde om complexe beleidsproblemen op te lossen, met name bij kleinere gemeenten maar ook bij grotere decentrale overheidsinstanties (Boogers e.a., 2008, p. 31). Dixit (2002) stelt ook dat (lagere) overheden te weinig kennis hebben en hierdoor veel externe kennis inhuren. Deze externen zijn echter alleen in aanbestedingsfasen betrokken en veelal niet gedurende de uitvoering van een concessie, wat een probleem kan vormen voor de kwaliteit van toezicht. Ook blijft de kennis niet duurzaam binnen een overheidsorganisatie aanwezig, als gevolg van de tijdelijke inhuur.

2.9 Conclusies

In dit hoofdstuk is publiek-private samenwerking besproken, in het bijzonder samenwerking tussen de overheid en vervoerders in het openbaar vervoer. Allereerst is ingegaan op de dominantie van traditionele overheidshiërarchie en de kritiek daarop, onder invloed van het neoliberale denken en stromingen als New Public Management en beleidsnetwerken.

Vervolgens is ingegaan op de principaal-agenttheorie, waarbij de principaal synoniem staat voor opdrachtgever en beleidsmaker en de agent voor (private) opdrachtnemer en uitvoerder. De relatie tussen principaal en agent wordt gekenmerkt door een asymmetrische informatieverdeling tussen beide partijen. De agent heeft namelijk een voorsprong omdat hij beter dan de principaal weet wat de kosten zijn van zijn werkzaamheden. Ten tweede hebben de principaal en de agent verschillende doelen: beide streven namelijk naar eigen nutmaximalisatie. De agent streeft ook doelen na die niet in het belang zijn van de principaal en kan dit als gevolg van de informatiescheefheid ook daadwerkelijk proberen te bereiken.

Een agent kan strategisch gedrag vertonen. Actoren denken continu na over hun gedrag en de gevolgen daarvan. Op basis daarvan realiseren zij zich dat zij hun eigen belang zullen schaden als zij al hun echte beweegredenen naar buiten toe brengen, bijvoorbeeld als gevolg van negatieve reacties van anderen.

Daarom verbergen zij die redenen soms heel bewust, om hun eigen beweegredenen niet prijs te geven. Er is alleen sprake van strategisch gedrag als de actor handelt naar zijn eigen belang, zelfs als hij weet dat hij het algemeen belang hiermee (sterk) benadeelt.

Strategisch gedrag kan op verschillende manieren tot uiting komen, zowel voorafgaand aan het contract als tijdens het contract. Zo kan de agent niet alle informatie die hij heeft (bijvoorbeeld over de kosten van zijn werkzaamheden) aan de principaal geven. Als dit in de onderhandelingsfase gebeurt kan de principaal een onjuiste keuze maken ('adverse selection'). Tijdens de contractperiode kan de agent zijn gedrag aanpassen aan zijn eigen belang, namelijk zijn eigen bedrijfseconomische doelen, door zich minder in te spannen, kosten te beperken of zo weinig mogelijk risico te lopen. Ook kan hij anticiperen op ontbrekende of onduidelijke regels en prestatieafspraken door op opportunistische wijze hiermee om te gaan. Andere mogelijkheden voor de agent zijn het strategisch inzetten van innovaties (dus niet tijdens een contractperiode vernieuwend en innovatief bezig te zijn maar dit na een nieuw contract met nieuwe eisen inzetten), om tijdens een contract eisen omlaag te brengen en in te spelen op de afhankelijkheid van de principaal door te wijzen op het negatieve effect van boetes, door middel van forum shopping (zelf uitkiezen van toezichthouders) en door middel van labeling: de agent probeert dan om zijn taalgebruik, vocabulaire en metaforen geaccepteerd te krijgen.

De principaal kan instrumenten gebruiken om strategisch gedrag te voorkomen en hij zet deze instrumenten vaak als een eerste reflex in als reactie op het gedrag van de agent. Dit zijn monitoring en controle (om de informatieachterstand in te lopen) en het instellen van prestatieprikkels (om moral hazardgedrag te voorkomen). Echter, volgens de principaal-agenttheorie levert de inzet van deze instrumenten bijkomende problemen op: het inspanningsniveau van de agent zal mogelijk dalen, er kan een gebrek aan vertrouwen ontstaan en de agent zal zich alleen richten op de te meten en afrekenbare onderwerpen. Het strategisch gedrag van de agent wordt dus eerder versterkt dan afgezwakt. Daarbij is meer informatie niet altijd beter en de outcome zegt ook niet altijd iets, omdat er externe omstandigheden spelen die hier invloed op kunnen hebben. De principaal kan dit laatste probleem beperken door verschillend te beoordelen afhankelijk van de externe omstandigheden of conjuncturele periode, door relatief te beoordelen (vergelijken tussen concessiegebieden) en door andere en grotere financiële prikkels (zoals uitgesteld belonen).

De principaal-agenttheorie gaat dus uit van redelijk negatief beeld van de agent die van nature strategisch gedrag vertoont. In tabel 2.5 is dit samengevat.

Assumptie principaal-agenttheorie: de agent streeft naar eigen nutmaximalisatie en vertoont strategisch gedrag. Dit houdt in dat de agent handelt naar zijn eigen belang, zelfs als hij weet dat dit gedrag het algemeen belang (sterk) benadeelt. Hij is hiervan bewust maar zal dit in het openbaar niet toegeven. Het strategisch gedrag is vaak een reactie op vooronderstellingen en verwachtingen van het gedrag van andere partijen, waarbij de verwachting is dat dit een negatief effect op het eigen belang kan zijn.

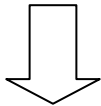
Vormen van strategisch gedrag in een principaal-agentrelatie:

Voorafgaand aan het contract:

1. *Adverse selection*: gedurende de contractonderhandelingen niet alle informatie geven, in het eigen voordeel.

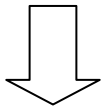
Gedurende het contract:

2. *Moral hazard*: tijdens contract opportunistisch anticiperen op ontbrekende of onduidelijke eisen en regels, in eigen voordeel uitleggen.
3. Strategisch inzetten van *innovaties*
4. *Agency as a cartal manager*: tijdens contract eisen naar beneden krijgen; boetes voorkomen
5. *Forum shopping*: kiezen van eigen toezichthouder
6. *Labeling*: gebruik maken van strategisch taalgebruik.



Gevolg: reflexen principaal:

1. Monitoring en controle
2. Prestatieprikkels



Gevolg als deze reflexen (te) sterk zijn: versterkt strategisch gedrag agent, dat zich kan uiten in:

1. Inspanningsniveau agent daalt
2. Gebrek aan wederzijds vertrouwen, daardoor meer focus op eigen nutmaximalisatie
3. Agent zal zich alleen richten op afrekenbare en meetbare eisen die gesteld zijn
4. Agent vertoont nog meer moral hazardgedrag

Tabel 2.5 strategisch gedrag van de agent

Vervolgens is het verschil tussen contractarrangementen en partnershiparrangementen besproken. Bij contractarrangementen ligt een focus op de aanbesteding en is de concessie vervolgens puur een fase van uitvoering en monitoring. Er liggen heldere en duidelijke afspraken over (gescheiden) risicodeling en de regels van projectmanagement worden gevolgd. Bij partnershiparrangementen ligt de focus op samenwerking en het opstellen van gezamenlijke uitdagingen en doelen.

Er is sprake van een meer horizontale samenwerking en principes van procesmanagement liggen ten grondslag aan een goede samenwerking. Daarnaast is er een deling van risico's en opbrengsten. In het openbaar vervoer wordt contractarrangement bijvoorbeeld toegepast, als er grote nadruk ligt op monitoring en er weinig tot niet wordt samengewerkt tussen overheid en vervoerder.

Echter, bij contractarrangement liggen principaal-agentproblemen op de loer. Dit komt omdat bij een contractarrangement een duidelijke (strikte) opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie in zich heeft en daarmee te kenmerken is als een principaal-agentrelatie met bijbehorende kenmerken en problemen, zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven. Op basis hiervan kan worden gesteld dat een contractarrangement tot principaal-agentproblemen in de vorm van strategisch gedrag kan leiden (zie tabel 2.6). Uit de theorie bleek ook dat overheden soms reflexen tonen en een gedetailleerd contractarrangement opzetten: de verwachting is dat dit de principaal-agentproblemen zal verergeren (zie tabel 2.6). Een voorbeeld van strategisch gedrag is dat de vervoerder (de agent) zich alleen nog richt op de afgesproken eisen en andere (ook belangrijke, maar niet geëiste) zaken laat liggen. De keuze van de principaal voor een gedetailleerd contractarrangement levert volgens de theorie ook andere problemen op, zoals een mindere flexibiliteit. Hierdoor kan de vervoerder zich minder goed aanpassen aan veranderende marktomstandigheden. Een ander gevolg kan de neiging van de betreffende overheid zijn om zich te richten op een basismobiliteit en de sociale functie van het openbaar vervoer waardoor de efficiëntie van het netwerk onder druk zal staan. Deze gevolgen hebben mogelijk een negatief effect op de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Uit de theorie is gebleken dat in een partnershiparrangement de genoemde principaal-agentproblemen minder aanwezig zullen zijn. In een partnershiparrangement staat namelijk vertrouwen in elkaar centraal. De principaal en de agent proberen gezamenlijk en in alle openheid tot een gemeenschappelijk doel te komen en werken dit samen ook uit, waarbij zij beide risico's delen. De sterke handhaving van een contract en de eisen die daar in staan werkt namelijk niet. In plaats daarvan werken principaal en agent in een partnershiparrangement intensief samen en zetten in op procesmanagement in plaats van contracthandhaving. De aanbesteding is maar een eerste stap in het proces, terwijl bij een contractarrangement de nadruk sterk ligt op controle en monitoring.

Uit de theorie is dus af te leiden dat de agent van nature strategisch gedrag vertoont dat zich op verschillende manieren kan uiten. In een contractarrangement (met een strikte en hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie) komt dit strategisch gedrag sterker tot uiting dan in een partnershiparrangement, zo is de verwachting.

Uit de theorie komt daarnaast worden afgeleid dat strategisch gedrag van de vervoerder (de agent) zal leiden tot een verminderde kwaliteit van het openbaar vervoer, omdat hij meer gericht is op zijn eigen bedrijfsbelang dan op de (maatschappelijke) doelen van het openbaar vervoer (deze doelen zullen in hoofdstuk 3 nader worden uitgewerkt). Anderzijds zullen de reflexen van de overheid (de principaal) in de vorm van een gedetailleerd contractarrangement ook leiden tot een verminderde kwaliteit van het openbaar vervoer, bijvoorbeeld omdat er weinig flexibiliteit is voor de vervoer.

Dit onderzoek zal zich voornamelijk richten op de *contractfase* van een concessie in het openbaar vervoer. Er wordt dus gekeken naar het effect gedurende een publiek-private samenwerking voor het openbaar vervoer. Dit heeft allereerst te maken dat de theorieën in dit hoofdstuk voornamelijk zijn gebaseerd op het gedrag van principaal en actor tijdens een contractfase. Ten tweede is het proces van aanbesteding en selectie van een partij een op zichzelf staand proces met een eigen dynamiek, met daarbij ook eigen theorieën en modellen. Om het onderzoek goed te kunnen richten en om voldoende aandacht te geven aan het proces tijdens het contract, valt de fase van aanbesteding buiten de scope van het onderzoek. Wel zal in het onderzoek bekeken worden of het aanbestedingsproces een invloed heeft (gehad) op de publiek-private samenwerking.

Uit de theorie komen enkele hypotheses voort. De eerste twee hypotheses zijn gericht om de problemen die in de principaal-agenttheorie worden weergegeven, te toetsen. Dit is het (natuurlijk) strategisch gedrag van de agent en de gevolgen die de reflexen van de principaal hebben. Hiermee wordt bekeken of de principaal-agentproblemen in de praktijk zich voordoen. De volgende twee hypotheses gaan in op mogelijke oplossingen, zoals een goede mix van monitoring en prestatieprikkels en de gevolgen van partnershiparrangementen. De vijfde hypothese gaat in op de samenhang tussen het gekozen sturingsmodel en de prestatieprikkels.

De eerste hypothese luidt:

1. In een publiek-private samenwerking zullen principaal-agentproblemen optreden in de vorm van strategisch gedrag van de agent, met negatieve effecten op de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Deze eerste hypothese is gebaseerd op een hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met een duidelijke principaal-agentverdeling. Deze relatie zal de vorm hebben van een contractarrangement, omdat uit dit hoofdstuk bleek dat dit arrangement een klassieke vorm van een publiek-private samenwerking is waarop de principaal-agenttheorie ook op is gebaseerd. In de theorie wordt verondersteld dat dit strategisch gedrag van de agent oplevert (zie ook tabel 2.6).

2. Een gedetailleerd en niet flexibel contract met intensieve monitoring en veel kwantitatieve prestatieprikkels leiden ertoe dat de agent nog meer strategisch gedrag zal vertonen, met een negatief effect op de kwaliteit van het openbaar vervoer.

De tweede hypothese gaat in op de reflexen van een principaal, als reactie op eerdere principaal-agentproblemen (zie tabel 2.6). In de theorie wordt verondersteld dat deze reflexen zullen leiden tot nog meer strategisch gedrag van de agent.

3. Met behulp van een goede mix van monitoring en prestatieprikkels ingesteld door de principaal (overheid), kan strategisch gedrag van de agent (vervoerder) beperkt worden en dit zal de kwaliteit van het openbaar vervoer doen verbeteren.

De derde hypothese stelt dat een goede balans en een zekere mate van slimme controle en prikkels, anders dan een sterk gedetailleerd en star contract, er voor kan zorgen dat het strategisch gedrag van de agent beperkt blijft. Dit komt de kwaliteit van het openbaar ten goede.

4. Met behulp van partnershiparrangementen kan de samenwerking tussen overheid en vervoerder worden verbeterd, met een beter openbaar vervoer als gevolg.

Uit de theorie kan worden verwacht dat een partnershiparrangement voorkomt dat er (veel) principaal-agentproblemen ontstaan en dat strategisch gedrag afwezig zal zijn. Door wederzijds vertrouwen, gemeenschappelijke doelen en een intensieve samenwerking zal dit leiden tot een beter openbaar vervoer.

Ten slotte zijn in dit hoofdstuk twee andere extreme modellen geschetst. In het ene model ligt de verantwoordelijkheid bij de vervoerder. De overheid vertrouwt de vervoerder op zijn kennis over het openbaar vervoer en legt de ontwikkelruimte bij hem. De vervoerder wordt gestudeerd door middel van criteria gebaseerd op outcome, met een hoog bonus-malussysteem. De gunning is gebaseerd op de kwaliteit van de plannen die de vervoerders hebben. In de andere extreme variant ligt de ontwikkelruimte bij de overheid, die het kwaliteitsniveau vaststelt. De gunning is op basis van kwantiteiten en de sturing tijdens de concessie is output. Er wordt een verband gelegd tussen de partij (vervoerder of overheid) die de vrijheid en verantwoordelijk heeft en de type sturing. Er moet een goede relatie tussen het type overheidssturing en de toedeling van vrijheid zijn. Als dat niet in balans is, zullen er ongewenste effecten optreden.

De goede manier om het openbaar vervoer aan te sturen, is dus om op de diagonale as (in figuur 2.3 beschreven als “coherent way of tendering”) te gaan zitten.

Op basis hiervan volgt de volgende hypothese:

5. De kwaliteit van het openbaar vervoer is sterker afhankelijk van een consequente invulling van de taakverdeling tussen overheid en vervoerder en de bijbehorende passende sturing, dan van het gekozen sturingsmodel zelf.

In tabel 2.6 zijn de hypothesen samengevat in een schema. In tabel 2.7 is een overzicht gegeven van de mogelijke varianten die voor kunnen komen in publiek-private samenwerking tussen overheid en vervoerder.

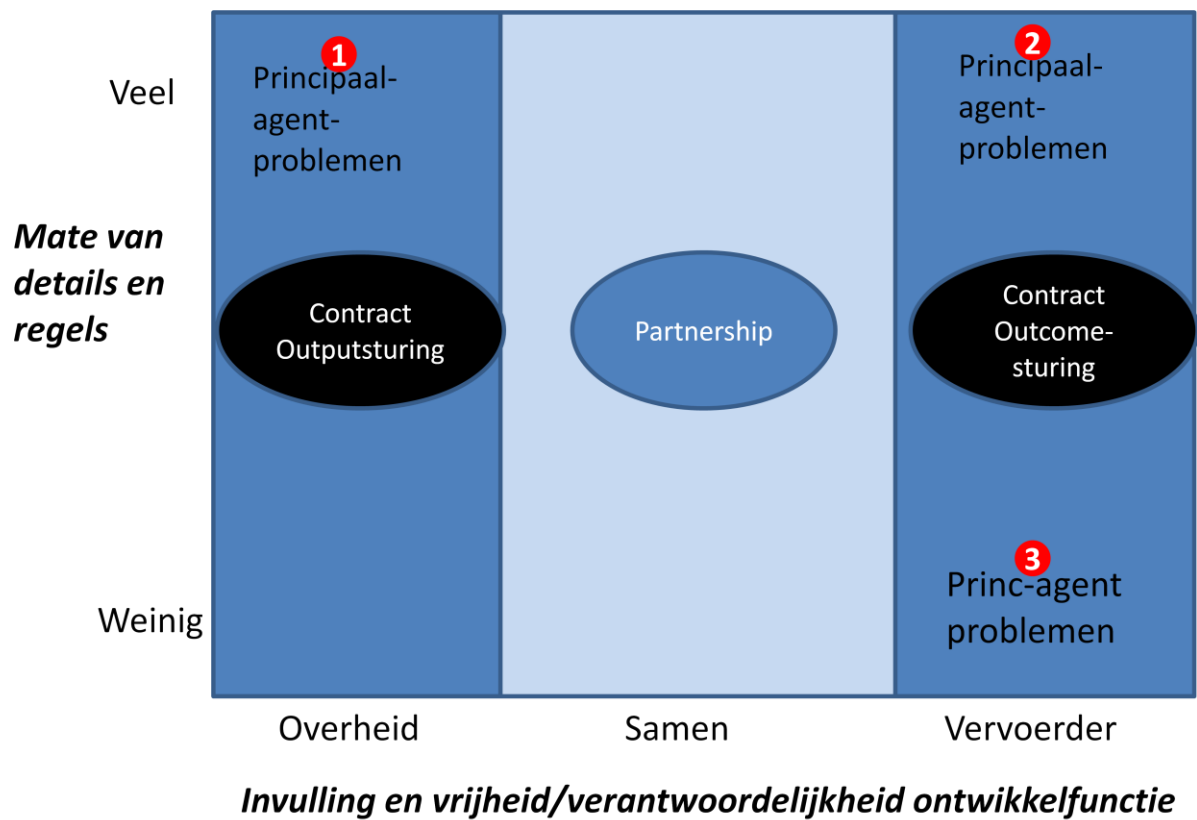
	Instrumenten	Effect op strategisch gedrag agent en/of kwaliteit OV
Contract-arrangementen	Slimme prestatieprikkels inbouwen: - Conjunctuurafhankelijk belonen - Relatief belonen - Uitgesteld belonen	Positief: De agent heeft een grotere prikkel om goed te presteren, lager strategisch gedrag.
	Goede en slimme monitoring	Positief: Meer informatie voor principaal, verlagen informatieasymmetrie.
	Veel gedetailleerde eisen, weinig flexibiliteit, intensieve monitoring.	Negatief: Hoger strategisch gedrag agent.
Partnership-arrangementen	Hoge flexibiliteit in afspraken overheid – vervoerder.	Positief: OV kan worden aangepast aan veranderende omstandigheden; continue vernieuwing en flexibiliteit
	Wederzijds vertrouwen en opstellen van gemeenschappelijke doelen. Goede procesafspraken.	Positief: Intensieve relatie tussen principaal en agent met vertrouwen en gemeenschappelijke doelen, leidt tot minder strategisch gedrag agent en een beter OV.
Verhouding sturingselement en verantwoordelijkheid	Als er veel vrijheid en verantwoordelijkheid bij de vervoerder is gelegd, dient de overheid de vervoerder op outcome te sturen. Als er veel vrijheid en verantwoordelijkheid bij de overheid is gelegd, dient de overheid de vervoerder op output te sturen.	Als het verband tussen verantwoordelijke partij en sturing goed is, is dit positief voor het OV. Als dit uit zijn verband is, is dit negatief voor het OV.

Tabel 2.6 Schema hypothesen: instrumenten en effecten

Element	(extreme) variant 1	(extreme) variant 2
Vrijheid / invulling ontwikkelruimte	1 Vervoerder	2 Overheid
Arrangement	3 Contractarrangement	4 Partnershiparrangement
Sturing	5 Output	6 Outcome
Mate van details en regels	7 Veel	8 Weinig

Tabel 2.7 Varianten van publiek-private samenwerking tussen overheid en vervoerder

In figuur 2.3 is een visueel overzicht gegeven van de varianten. Hieruit blijkt dat een samenwerkingsmodel kan variëren op verschillende assen. Op de horizontale as is de invulling van de ontwikkelfunctie weergegeven: deze varieert van volledige verantwoordelijkheid bij de overheid (helemaal links op de x-as), via gezamenlijke invulling (midden van de x-as) tot volledige vrijheid van de vervoerder (helemaal rechts op de x-as). Als de totale verantwoordelijkheid bij één partij is gelegd, is er sprake van contractarrangementen (zie “contract”): bij verantwoordelijkheid voor de overheid dient er op output gestuurd te worden, bij verantwoordelijkheid voor de vervoerder zou er op outcome gestuurd moeten worden. Op de verticale Y-as is de mate van detail en hoeveelheid regels weergegeven, variërend van weinig tot veel. Als er zeer veel regels (in detailniveau) worden geëist door de principaal (als reflex op principaal-agentproblemen), dan zullen er juist meer principaal-agentproblemen verwacht worden omdat de agent (de vervoerder) strategisch gedrag zal vertonen (situatie 1 en 2). Als er nauwelijks eisen zijn gesteld en de verantwoordelijkheid ligt volledig bij de vervoerder, dan heeft deze veel vrijheid op strategisch gedrag te vertonen. De overheid als agent heeft nauwelijks mogelijkheden om de vervoerder te sturen, omdat er niet of nauwelijks prestatieprikkels en regels zijn opgesteld (situatie 3). Als overheid en vervoerder samenwerken (“partnershiparrangementen”) dan is de verwachting dat de principaal-agentproblemen beperkt blijven.



Figuur 2.3 Varianten van publiek-private samenwerking in het openbaar vervoer

Hoofdstuk 3 – Methodologisch kader

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de manier waarop de hypothesen in het voorgaande hoofdstuk getoetst zullen worden. Het doel is om de derde deelvraag te beantwoorden, namelijk hoe de gevolgen van publiek-private samenwerking onderzocht kunnen worden.

3.1 Onderzoeksopzet

In hoofdstuk 2 is een aantal hypothesen opgesteld. Om de hypothesen te testen, zal een kwalitatieve casestudy worden uitgevoerd. Dit is een onderzoek waarin een sociaal verschijnsel wordt onderzocht, in een natuurlijke omgeving, over een bepaalde periode en waarin meerdere bronnen en methoden van dataverzameling worden gebruikt, aldus Swanborn (in Vennix, 2005, p. 148). Een kwalitatieve casestudy is bij uitstek geschikt als strategie voor dit onderzoek.

Voor de keuze van een kwalitatief onderzoek en het kiezen van een casus is een aantal redenen te geven. Een kwalitatieve casestudy zoomt in op verschillende niveaus van een casus, om zo vanuit verschillende perspectieven gegevens te verzamelen en te analyseren. Er worden ook verschillende methoden gebruikt om een verschijnsel vanuit verschillende invalshoeken te belichten. Daarnaast kan een verschijnsel niet alleen op zichzelf, maar ook in relatie met haar omgeving gezien worden (Boeije, 2005, p. 21-22).

Voor dit onderzoek betekent dit dat er door middel van een casus goed ingezoomd kan worden op het verloop van de samenwerking in een concessie. Een belangrijk onderzoeksmethode zal het houden van interviews zijn, omdat hierdoor vanuit verschillende kanten de praktijk van een concessie belicht kan worden. In de interviews kan doorgevraagd worden om een goed beeld te krijgen van de eventuele aanwezigheid van strategisch gedrag, de praktische invulling van de concessie en de samenwerking hierin. Er zal hiermee dus de diepte worden ingegaan, een belangrijke sterke eigenschap van kwalitatief onderzoek.

Andere onderzoeksstrategieën zijn een survey of een experiment, beide kwantitatieve onderzoeksmethoden. Een survey heeft een veelheid aan objecten en eenheden, bevat vaak gesloten vragen en richt zich op tellen, meten en verklaren. In dit onderzoek gaat het ook om het beschrijven en begrijpen van een relatie tussen overheid en vervoerder en de gevolgen die dit heeft voor het openbaar vervoer.

Hiervoor zijn gesloten vragen niet voldoende, maar zijn er gesprekken nodig met actoren waarin kan doorgevraagd worden. Een experiment is niet mogelijk vanwege de gecontroleerde omgeving die daarvoor nodig is.

3.2 Keuze van de casussen

Er zal gekeken worden al er gekeken worden naar verschillende cases, te weten een aantal concessies. Deze concessies zullen onderling van elkaar verschillen, waarbij de onafhankelijke variabele in de hypothesen zal variëren. Door deze variabele te variëren, kunnen de hypothesen getoetst worden. Concreet betekent dit dat er bijvoorbeeld gekeken zal worden naar een concessie waar sprake is van een gedetailleerd contractarrangement met veel kwantitatieve eisen en weinig flexibiliteit, waarbij de verwachting is dat dit strategisch gedrag van vervoerders zal opleveren en dus een lagere kwaliteit van het openbaar vervoer. Ook zal gekeken worden naar een case waarbij er sprake is van partnershiparrangementen, waarbij overheid en vervoerder samen zullen handelen op basis van wederzijds vertrouwen en gemeenschappelijke doelen. De verwachting is dat hierdoor het strategisch gedrag van de vervoerder lager zal zijn en daardoor de kwaliteit van het openbaar vervoer zal stijgen. Ook is het interessant om te kijken naar de verschillen tussen verschillende soorten sturing, in combinatie met de verantwoordelijkheid die of bij de vervoerder of bij de overheid ligt.

Kijkend naar de verschillende mogelijkheden van sturing (zie figuur 2.3 in hoofdstuk 2) in combinatie met de huidige concessies, dan valt op dat de volgende concessies interessant zijn om te bestuderen:

1 Concessie Rijn Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland

De provincie Zuid-Holland is concessiehouder, de uitvoerder is momenteel Connexxion. De concessie loopt van 1 januari 2005 tot 8 december 2012. In deze concessie heeft de opdrachtgever veel vrijheid gegeven aan de vervoerder om het openbaar vervoer in te richten. Het gestelde niveau van eisen en verplichtingen is niet gedetailleerd en biedt de vervoerder ruimte om zijn ontwikkelfunctie op zijn eigen manier in te vullen. Kijkend naar figuur 2.3, dan lijkt deze samenwerking een vorm van contractarrangement en scoort deze casus laag op “mate van details en regels”. De verantwoordelijkheid en vrijheid om de ontwikkelfunctie in te vullen, ligt zoals gezegd bij de vervoerder. De veronderstelling is dus dat deze casus valt onder situatie nummer 3 (zie figuur 2.3) en hieruit volgt de verwachting dat er principaal-agentproblemen kunnen optreden. Hypothese 1 en 5 zullen met deze casus worden getoetst.

2 Concessie Groningen-Drenthe

De provincies Groningen en Drenthe zijn opdrachtgever voor deze concessie, maar hebben hiervoor een OV-bureau ingesteld dat als zelfstandig bureau het openbaar vervoer in de regio aanstuurt. De concessiehouder is momenteel Qbuzz en de concessie loopt van december 2009 tot december 2015. De verantwoordelijkheid voor de invulling van de ontwikkelfunctie ligt bij het OV-bureau en het bureau is ook opbrengstverantwoordelijk. De vervoerder heeft een zeer beperkte (tot geen) vrijheid in het bepalen van bijvoorbeeld de dienstregeling en de marketing. De samenwerking in deze concessie lijkt zich te kenmerken door een contractarrangement, waarbij er sprake is van sturing op output met volledige verantwoordelijkheid bij de overheid. Ook lijkt de mate van details en regels hoog. In figuur 2.3 (zie hoofdstuk 2) lijkt deze casus te vallen onder situatie nummer 1 en de verwachting is dat er principaal-agentproblemen zullen optreden. Hypothese 1, 2, 3 en 5 zullen met deze casus worden getoetst.

3 Concessie Midden-Overijssel

In deze concessie werken vervoerder en overheid samen (met andere partijen) in een ontwikkelteam, om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en de ontwikkelfunctie in te vullen. Dit ontwikkelteam is in het Programma van Eisen genoemd en verplicht gesteld. In deze concessie is de vervoerder opbrengstverantwoordelijk. De vervoerder van deze concessie is Syntus en de concessie loopt van augustus 2010 tot augustus 2018. Door in te zetten op ontwikkelteams, lijkt deze casus een voorbeeld van een partnershiparrangement waarbij de verwachting is dat er weinig of geen principaal-agentproblemen zullen optreden. Hypothese 4 en 5 worden in deze casus getoetst.

4 Concessie West-Brabant

In deze concessie is de provincie Noord-Brabant opdrachtgever en rijdt Veolia als concessiehouder. De concessie loopt van december 2006 tot december 2014. In deze concessie heeft de provincie veel verantwoordelijkheden in de ontwikkelfunctie naar zich toegetrokken, uit teleurstelling als gevolg van eerdere ervaringen waarbij de vervoerder juist veel vrijheid had. Er is, in tegenstelling tot de casus Groningen-Drenthe, geen (extern) OV-bureau. De verwachting is dat de vervoerder strategisch gedrag kan vertonen en dat de overheid onvoldoende kan inspelen op de markt. In deze casus worden hypothesen 1, 2, 3 en 5 getoetst.

3.3 Operationalisatie kwaliteit openbaar vervoer

De kwaliteit van het openbaar vervoer wordt in dit onderzoek opgevat als het behalen van maatschappelijke doelen op het gebied van openbaar vervoer. De overheid heeft met de introductie van de Wet Personenvervoer 2000 twee maatschappelijke doelen beoogd, te weten (OV-Loket, 2012):

- (1) Groei van het gebruik van het openbaar vervoer. De reizigersgroei zou gerealiseerd moeten worden door een hogere klantgerichtheid waardoor het openbaar vervoer aantrekkelijker wordt.
- (2) Een verhoging van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer tot minstens vijftig procent. Deze kan gerealiseerd worden door een verhoging van de reizigersopbrengsten (als gevolg van een aantrekkelijker openbaar vervoer) of door een verlaging van de exploitatiekosten (als gevolg van concurrentie tussen openbaarvervoerbedrijven zou er een grotere kostenefficiëntie ontstaan).

Bovenstaande doelen kunnen gebruikt worden in het empirisch onderzoek om de kwaliteit te meten.

Daarnaast zal de kwaliteit van het openbaar vervoer in dit onderzoek ook bepaald worden door:

- (3) De klanttevredenheidcijfers die het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KPVV) elk jaar publiceert. Deze tevredenheidcijfers worden algemeen en breed ondersteund en geaccepteerd en geven daardoor een goede indicatie van de tevredenheid van reizigers in een gebied.

In dit onderzoek wordt bewust gekeken naar de maatschappelijke doelen die voortkomen uit de doelen van de wetgever en de klanttevredenheidcijfers die het oordeel van de reiziger weerspiegelt. Echter, aan deze keuze kleven ook nadelen. Zo geven klanttevredenheidcijfers de perceptie van reizigers van het openbaar vervoer weer, terwijl dit niet perse verband met de daadwerkelijke kwaliteit van het openbaar vervoer. Reizigers kunnen bijvoorbeeld gewend zijn aan een kwaliteitsimpuls van het openbaar vervoer, zodat de aanvankelijke waardering met hogere klanttevredenheidcijfers weer zal dalen naar een lager gemiddeld niveau. Daarnaast hoeft reizigersgroei niet altijd beter te zijn, bijvoorbeeld als de nieuwe reizigers van de fiets de bus in zijn gestapt. Het gebruiken van de kostendekkingsgraad kan problematisch zijn omdat een verbeteringsslag in het openbaar vervoer eerst investeringen met zich meebrengt, zodat de kwaliteitsverbetering op korte termijn een lagere kostendekkingsgraad betekent. Anderzijds kunnen kostenbesparingen leiden tot een hogere kostendekkingsgraad, maar wel negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het openbaar vervoer hebben.

Het is echter lastig om de kwaliteit en het comfort van het openbaar vervoer op een andere manier te meten, omdat dit heel subjectief kan zijn. Zo hoeft een hoge leeftijd van het materieel niet perse te leiden tot een lager comfort omdat enerzijds een hoge leeftijd niet perse iets zegt over het comfort en anderzijds de frequentie hierdoor misschien wel fors verhoogd kan worden, wat juist gunstig is. Verder is een aantal casussen vrij recent gestart, zodat er nog geen vergelijking over een aantal jaren kan worden gemaakt. Kortom, de keuze voor de operationalisering van het openbaar vervoer heeft beperkingen. Toch hebben de gekozen indicatoren ook een groot voordeel, omdat de doelen van de wetgever opgevat kunnen worden als geaccepteerde maatschappelijke doelen. In de casussen zullen de betrokkenen ook gevraagd worden naar hun mening over de kwaliteit van het openbaar vervoer in hun concessie en de indruk die zij hebben over de mate waarin de cijfers representatief zijn voor de kwaliteit van het openbaar vervoer in hun gebied.

3.4 Analyse kader

Per casus zal vastgesteld worden hoe de samenwerking zal verlopen. Er zal worden gelet op de aspecten die in de principaal-agenttheorie terugkomen, maar ook op de vorm van de samenwerking: is het een contractarrangement of een partnershiparrangement? In het theoretisch kader zijn verschillende kenmerken en elementen genoemd die een rol spelen. In tabel 3.1 zijn deze elementen nog eens benoemd.

Dit onderzoek zal zich richten op de *contractfase* van een concessie in het openbaar vervoer. Dit heeft allereerst te maken dat de theorieën zijn gebaseerd op het gedrag van principaal en actor tijdens een contractfase. Ten tweede is het proces van aanbesteding en selectie van een partij een op zichzelf staand proces met een eigen dynamiek. Om het onderzoek goed te kunnen richten en om voldoende aandacht te geven aan het proces tijdens het contract, valt de fase van aanbesteding buiten de scope van het onderzoek.

Element	Toelichting
Kenmerken Principaal-agentrelatie	1) Informatieasymmetrie 2) Streven allebei naar eigen nut
Verschillende waarden	Private sector: winst, efficiëntie, effectiviteit, innovatie, risico's, eigen belang, resultaten, exit, aanpassing, geheimhouding. Publieke sector: verantwoording, algemeen belang, behoorlijkheid, rechtmatigheid, zorgvuldigheid, risicomijding, roeping, regels, voice, anticipatie, openheid.

Aanwezigheid strategisch gedrag	Een actor handelt naar zijn eigen belang, zelfs als hij weet dat dit gedrag het algemeen belang sterk benadeelt. Hij doet dit bewust maar benadrukt toch dat zijn gedrag het algemeen belang juist niet schaadt.
Uitingen strategisch gedrag tijdens contractfase	1) Moral hazard: past gedrag aan op basis van verkeerde afspraken in contract 2) Strategisch inzetten innovatie (bv eind v/e concessie) 3) Use the agency as a cartel manager: voorwaarden gunstig bijstellen; zorgen dat er geen boetes komen 4) Forum shopping 5) Labelling
Reflexen principaal	1) Meer monitoring 2) Meer prestatieprikkels
Problemen reflexen principaal	1) Agent kiest lager inspanningsniveau 2) Agent richt zich alleen op afrekenbare taken 3) Transactiekosten
Contractarrangement versus partnershiparrangement	Contractarrangement: een publiek-private samenwerking waarbij de overheid de opdrachtgever is, de private partij de opdrachtnemer is, er een duidelijk contract ligt met afgebakende verantwoordelijkheden, afspraken, risico's en de nadruk na de aanbesteding ligt op controle en monitoren. Partnershiparrangement: een samenwerking tussen een of meerdere publieke en private partijen, waarbij de focus ligt op gezamenlijke besluitvorming en proces, waarin verschillende ambities en doelen worden verbonden met als doel het creëren van commitment en regels voor gezamenlijke interactie en om samen zaken voor elkaar weten te krijgen, waarbij er sprake is van een gedeelde risico in de kosten- en opbrengstdeling
Veel of weinig vrijheid bij de vervoerder of overheid en de consequente invulling daarvan.	Is er een consequente invulling tussen de taakverdeling en de sturing.
Veel of weinig samenwerking.	1) Intensiviteit van samenwerking 2) Reikwijdte van samenwerking

Lengte van contracten	Kan een invloed hebben op gedrag principaal of agent.
Interne gerichtheid overheden	Teveel interne gerichtheid kan negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het beleid.
Onvoldoende expertise en kennis	Het is van belang dat overheden voldoende expertise hebben.

Tabel 3.1 Elementen van publiek-private samenwerking

3.5 Conclusies

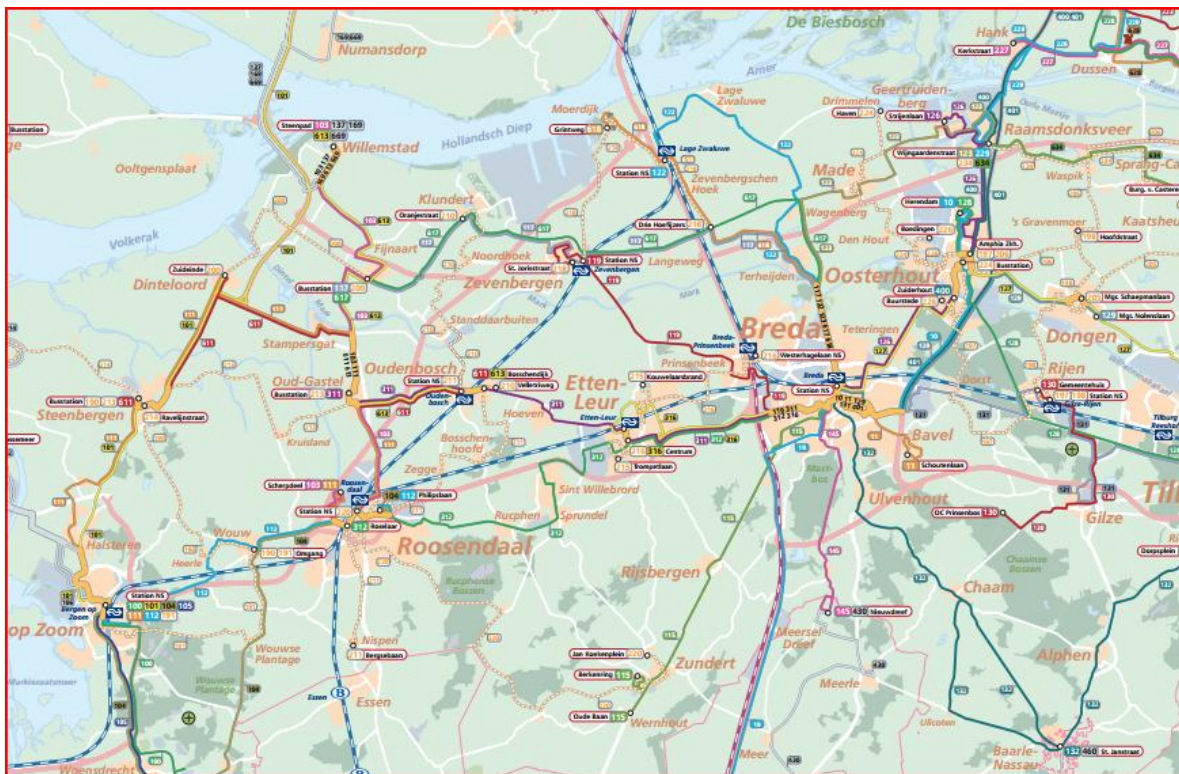
In dit hoofdstuk is beschreven hoe de gevolgen van publiek-private samenwerking in het openbaar vervoer kunnen worden onderzocht. Er zal een kwalitatieve casestudy worden uitgevoerd, zodat er goed en diepgravend naar de inhoud kan worden gekeken om te kunnen beschrijven en te begrijpen wat de gevolgen zijn. Hiervoor zijn vier casussen geselecteerd, die onderling van elkaar verschillen in sturingsmodel. Door deze casussen te vergelijken kunnen betere conclusies worden getrokken. Om de kwaliteit vast te stellen wordt gekeken naar de maatschappelijke doelen uit de Wet Personenvervoer 2000, te weten reizigersgroei en verhoging van de kostendekkingsgraad en naar de klanttevredenheidcijfers.

Hoofdstuk 4 – Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten besproken worden, naar aanleiding van de interviews die zijn afgenomen en de documenten die zijn bestudeerd (zie hoofdstuk 3). Per paragraaf zal een casus worden besproken.

4.1 Casus West-Brabant

De provincie Brabant is verantwoordelijk voor de concessie West-Brabant, die in december 2006 is gestart en loopt tot december 2014. De concessiehouder is vervoerder Veolia. De grootste stad in het concessiegebied is Breda, daarnaast zijn er enkele grote plaatsen als Bergen op Zoom, Roosendaal, Etten-Leur en Oosterhout. Het lijnennet bestaat uit een grote stadsdienst in Breda en enkele kleinere stadsdiensten in Bergen op Zoom en Roosendaal. Daarnaast rijdt de vervoerder ruim twintig streeklijnen en bijna twintig buurt- en wijkbussen. In figuur 4.1 is het vervoersgebied weergegeven.



Figuur 4.1 Vervoersgebied West-Brabant (www.veolia-transport.nl)

4.1.1 De inrichting van de concessie

In deze concessie heeft de provincie veel bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar zich toegetrokken. De provincie kiest er duidelijk voor om de taken van de ontwikkelfunctie bij zichzelf neer te leggen. Ook de opbrengstverantwoordelijkheid ligt geheel bij de provincie: alle opbrengsten van reizigers stromen via de vervoerder naar de provincie. De taken van de vervoerder zijn beperkt tot het operationele niveau en hij krijgt een vergoeding voor dienstuitvoering per werkelijk gereden dienstregelingsuur (DRU). In het jaarlijkse proces voor het vaststellen van de dienstregeling heeft de provincie als concessieverlener de regie. In het Programma van Eisen (PvE) is de provincie ook heel duidelijk over de (beperkte) rol van de vervoerder:

“Binnen de door de Concessieverlener aangereikte informatie in het Exploitatieplan en binnen de beschreven procedure is het de taak van de Concessiehouder om op basis van de aanwezige geachte expertise een optimale Dienstregeling te ontwerpen en vast te stellen. Indien uit de finale toetsing door Concessieverlener van de voorgenomen Dienstregeling aan het Exploitatieplan blijkt dat de voorgenomen Dienstregeling niet voldoet aan het Exploitatieplan kan de Concessieverlener dwingende aanwijzingen opleggen aan de Concessiehouder. De Concessiehouder is verplicht deze aanwijzingen strikt na te komen en in te passen in de Dienstregeling. De Concessiehouder mag nimmer de Dienstregeling eenzijdig veranderen” (Noord-Brabant, 2006, p. 22).

Het PvE is behoorlijk lang (86 pagina's) en omvat veel eisen en bepalingen die de vervoerder moet uitvoeren. De eisen zijn sterk inputgericht en op een behoorlijk gedetailleerd niveau. Een voorbeeld is de minimalistische eisen die gesteld worden over het materieel dat de vervoerder moet rijden: het type bekleding, de ruimte tussen de leuning (68 centimeter), de hoek van de stoelzitting (4 graden) en de zithoogte (tussen de 45 en 50 graden) worden precies uitgewerkt. Vergelijkbare eisen zijn gesteld voor het personeel, de informatievoorziening, communicatie naar de reiziger en het uitvoeren van de dienstregeling.

Ook de marketing neemt de provincie volledig op zich, blijkt uit het PvE: *“Activiteiten in het kader van marketing behoren primair tot de verantwoordelijkheid van de Concessieverlener” (Noord-Brabant, 2006, p. 53).*

De oorzaak waarom de provincie de gehele ontwikkelfunctie naar zich toetrok, kwam voort uit de teleurstelling die Brabant had met de vorige concessie, zo geven zowel de vervoerder als de voormalig concessiebeheerder vanuit de provincie aan. In die concessie was de verhouding tussen vervoerder BBA (dat later onderdeel van Veolia is geworden) en provincie verslechterd.

De provincie had daarnaast hoge ambities op het gebied van openbaar vervoer, die niet geheel waren waargemaakt door de vervoerder, zo vertellen beide betrokkenen. Ook speelde mee dat drie grote gemeenten in Brabant (Breda, Tilburg en Den Bosch) hun bevoegdheden over het openbaar vervoer waren kwijtgeraakt ten koste van de provincie. Daarom is besloten om meer grip te krijgen op het OV en om de ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid naar zich toe te trekken: enerzijds uit teleurstelling en hoge ambities maar anderzijds om de gemeenten (via de provincie) een hoge betrokkenheid en zeggenschap te bieden. Het gunningcriterium was op basis van laagste prijs.

4.1.2 Start van de concessie

Aanvankelijk zou de concessie op 1 januari 2006 ingaan. Als gevolg van een fout in het proces van concessieverlening en bezwaren van vervoerbedrijf BBA, besluiten Gedeputeerde Staten van Brabant om de aanbestedingsprocedure te staken en om een nieuwe aanbesteding te starten (Provincie Noord-Brabant, 2007). De tweede gunning leidde echter ook tot problemen, omdat er een geschil was tussen de provincie en winnaar Connexxion over de interpretaties van het meerwerkvervoer en de kosten daarvan: Connexxion dreigde de concessie niet te rijden. Na veel verwijten en juridische procedures is besloten om de concessie West-Brabant te gunnen aan Veolia. De niet goed verlopen aanbestedingsprocedure heeft echter wel gevolgen gehad voor de verhoudingen tussen provincie en vervoerbedrijven, zo stellen beide geïnterviewden van de vervoerder en provincie. Met name bij de provincie Brabant is een sterke focus op risicovermijding en juridificering gekomen, uit angst voor nieuwe problemen en risico's.

In de eerste periode van de nieuwe concessie (startdatum 1 januari 2007) liep de samenwerking tussen provincie en vervoerder moeizaam. De vervoerder stelde in het interview: “de samenwerking verliep stroef en de sfeer was niet goed”. Dit had een aantal oorzaken. Allereerst had de niet goed verlopen aanbestedingsprocedure invloed: er was bij de provincie een sterke focus op juridische aspecten, het strikt naleven van het bestek en het vermijden van risico's. De vervoerder en de betrokkene van de provincie geven aan dat het contract daarom op de letter gevolgd. Daarbovenop kwam dat het niveau van de eisen in het contract redelijk gedetailleerd waren en voor de vervoerder niet altijd haalbaar bleken. Ook vond de vervoerder de eisen inflexibel en multi-interpretabel. Het PvE en het bestek was niet geheel toekomstbestendig, terwijl dat wel de gedachte was toen het werd opgesteld en vastgesteld. Deze inflexibiliteit bleek problemen te geven. De vervoerder nam het contract letterlijk en handelde niet naar de geest van het contract, zo gaf de betrokkene van de provincie aan: “De haltepalen waren vervuild, onder de graffiti en niet goed te lezen. Maar de vervoerder stelde dat de reiziger (al was het maar door het graffiti heen) prima de haltevertrekstaat kon lezen”.

Ook op andere voorzieningen zat de vervoerder op het absolute minimumniveau dat ze zich kon veroorloven, zegt de provincie. Samen met de strikte handhaving van de provincie en de vele discussies over de eisen leidde dit tot moeilijke samenwerking en een verstoord onderling contact.

De concessie bleek ook fouten te bevatten. Een voorbeeld dat provincie en vervoerder beide noemden waren de eisen rondom de versterkingsritten, die de vervoerder moest inzetten als bussen overvol waren maar niet werden vergoed. De norm voor “overvol” was echter gebaseerd op het maximaal aantal passagiers dat een bus volgens het busplaatje mocht vervoeren (rond de 85), terwijl er in de praktijk nooit zoveel reizigers in een bus passen. Het gevolg was dat de vervoerder geen versterkingsrit inzette als er reizigers niet meekonden met een rit, want het voldeed nog niet aan de (onrealistische) norm van overvol. Ook rondom de leesbaarheid van bushaltes was discussie over de interpretaties van het contract. De persoonlijke verhoudingen verslechterden hierdoor.

Ten tweede had de provincie grote verwachtingen en ambities, maar ontbrak het bij de provincie aan kennis om de ontwikkelfunctie op zich te nemen. Dit stellen zowel de provincie als de vervoerder. Er werd simpelweg niet ontwikkeld en de dienstregeling werd ad hoc aangepast en overgenomen van het vorig jaar: een betrokkene beschreef het ontwikkelproces als “niet meer dan het onder het kopieerapparaat leggen van het busboekje van vorig jaar”. Omdat er bij de provincie geen voldoende kennis en expertise had terwijl zij wel veel verantwoordelijkheden op zich had genomen, verliep het ontwikkelproces zeer moeizaam. Daarnaast lag de focus van de provincie op het invullen van politiek gemotiveerde eisen (zoals het realiseren van een basismobiliteit en het invoeren van goedkoop openbaar vervoer) in plaats van het ontwikkelen van bestaande en nieuwe markten voor het OV, waardoor de vervoergroei ondanks grote financiële inspanningen beperkt bleef, zo geven beide betrokkenen aan.

Een derde aspect was het interne proces bij de vervoerder, die onder druk van bezuinigingen, reorganisaties en rendementsdoelstellingen in een moeilijk intern proces zat. Beide partijen noemden dit in de gesprekken en gaven aan dat dit een extra complicerende factor was, omdat de vervoerder sterk kostgedreven was.

Het sturingsmodel werd dus niet consequent toegepast, omdat het de overheid ontbrak aan voldoende expertise om dit goed en consequent in te vullen. Door de reflexen van de overheid (het handhaven van inflexibele eisen), kreeg de vervoerder een onjuiste prikkel en richtte hij zich op een lager inspanningsniveau, zoals in de theorie ook werd verwacht.

4.1.3 Veranderingen en verbeteringen

In 2008 zijn veel zaken veranderd, waardoor de slechte samenwerking en verhoudingen langzamerhand zijn verbeterd. Allereerst hebben de vervoerders Veolia en Arriva (die de concessie Oost-Brabant rijdt) een initiatief genomen om zelf de ontwikkelfunctie over te nemen. Zij hebben zelf een “Deltaplan” opgesteld: hierin is nagedacht over de rol en functie van het openbaar vervoer in Brabant. De lokale markt is bestudeerd, er zijn pijlers en kenmerken opgesteld waaraan het openbaar vervoer zou moeten voldoen en op basis daarvan is een netwerkfilosofie opgesteld en uitgewerkt. Ook is gekeken naar strategieën om in te spelen op de markt en zijn marketingcampagnes uitgewerkt. De vervoerders hebben dus uit eigen initiatief en geheel voor eigen rekening de ontwikkelfunctie proberen over te nemen, omdat de provincie hierin niet slaagde en hier onvoldoende kennis voor had. Een betrokkene stelde dat geen ambtenaar erin slaagde om een aansluitschema te lezen, laat staan te ontwikkelen. Het netwerk is opnieuw opgebouwd en overgenomen. Hier zat ook een eigen belang in van de vervoerders (zo stelden zij ook zelf), omdat het netwerk ook efficiënter kon worden ingericht en hierdoor een kostenbesparing kon worden doorgevoerd.

Momenteel doet Veolia negentig tot vijftiennegentig procent van de ontwikkelfunctie in materiële zin, zo bevestigen beide partijen. Formeel gezien heeft de provincie deze nog in handen en de tekst van de concessie is ook niet aangepast.

Een tweede verandering betreft het wisselen van personen. Er zijn nieuwe mensen gekomen, die minder betrokken waren bij het verleden en geprobeerd hebben de samenwerking te verbeteren. Bij de provincie is een aantal externe deskundigen aangetrokken, die volgens beide partijen zeker expertise van het openbaar vervoer in huis hadden. De samenwerking is momenteel een stuk beter dan in de eerste periode van de concessie. Om de drie weken is er een overleg tussen de vervoerder en de provincie waarbij de lopende concessie en ontwikkelplannen worden besproken.

Een derde verandering is de verantwoordelijkheid voor de marketing. Deze is, in tegenstelling tot wat aanvankelijk bedoeld was, ook naar de vervoerder gegaan. Dit is formeel geregeld door het aanstellen van een marketingdeskundige bij de vervoerder en het beschikbaar stellen van een marketingbudget aan de vervoerder. De vervoerder is ervan overtuigd dat slimme marketing geld kan opleveren. Er zijn ook nieuwe prikkels toegevoegd: de vervoerder profiteert nu ook gedeeltelijk van reizigersopbrengsten, terwijl dit eerder in de concessie niet zo was. In de interviews bleek dat het heel moeilijk is voor een overheid om marketing op zich te nemen: het zit namelijk niet in de genen van een overheid.

Marketing vereist namelijk ook risico's en durf en dat is voor een overheid heel moeilijk die zorgvuldig met belastinggeld wil omgaan. Hier komen de publieke waarden terug, namelijk zorgvuldigheid en risicomijding van de overheid. Daarnaast is expertise en kennis van marketing nodig en ook dat ontbrak bij de provincie.

De provincie Brabant heeft in de afgelopen jaren veel geld uitgegeven aan goedkope kaartjes voor het openbaar vervoer. De betrokkenen geven aan dat dit beleid niet heeft geleid tot een structureel beter openbaar vervoer en kwalificeren dit als "geldverspilling". Met de middelen die hierin zijn gestopt, hadden ook andere, meer duurzame, resultaten kunnen worden geboekt. Bovendien is het moeilijk voor reizigers om na afloop van prijsacties weer te wennen aan hogere tarieven.

In het PvE blijkt dat er een intensieve monitoring is, waarbij ook veel mogelijkheden zijn tot het opleggen van boetes, bijvoorbeeld als de informatieverstrekking van de vervoerder richting de provincie onvoldoende is of als blijkt dat niet wordt voldaan aan eisen ten aanzien van de kwaliteit, toegankelijkheid, de klachtenregeling en eisen aan de dienstverlening (te laat of te vroeg vertrekken, onvoldoende reinheid, roken of mobiel bellen van de chauffeur).

Er is in de afgelopen jaren een aantal malussen en bonussen opgelegd, hoewel bonussen allereerst niet voortkwamen in het PvE maar later op basis van afspraken zijn toegevoegd. Er is onder andere een malus opgelegd omdat Veolia een project niet af had en er zijn bonussen gegeven ten aanzien van de informatiekwaliteit, de implementatie van de OV-chipkaart en gerealiseerde reizigersgroei.

De vervoerder gaf aan dat er aan de start van de concessie geen prikkel was om de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren en om meer reizigers te trekken. Dit kwam omdat de opbrengstverantwoordelijkheid geheel bij de provincie lag en de vervoerder op geen enkele manier hiervan profiteerde. Aangezien de ontwikkeltaken bij de provincie lagen, was de vervoerder enkel bezig met het vermijden en verminderen van kosten en kon hij zijn expertise en kennis van de markt en van het vervoergebied niet gebruiken om de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren, zeker gezien het feit dat de provincie hierin problemen mee had. Na de tussentijdse aanpassingen is dit wel enigszins verbeterd, maar niet lang niet optimaal. Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het netwerk, is er sprake van behoorlijke inefficiëntie in de ogen van de vervoerder. Zo rijden er op zondag(ochtend) veel lege bussen rond: in veel ritten zitten gemiddeld nul tot een reizigers. Dit komt omdat de provincie een basisvoorzieningenniveau wil aanbieden en ook uit politiek motief die bussen laat rijden. Voor de vervoerder zijn het wel ongewenste, maar niet financieel ongunstige busritten omdat hij toch betaald krijgt per dienstregelinguur en de bussen efficiënt kan inzetten.

Kijkend naar deze casus, dan valt de oorspronkelijke opzet te typeren als een sterk *contractarrangement* waarbij de publieke partij de dominante en verantwoordelijke partij is en de private partij een echte opdrachtnemer is die bussen rijdt. De provincie heeft veel eisen gesteld en er zijn duidelijk afgebakende rollen: de vervoerder voert de concessie uit en rijdt de bussen. De managementprincipes zijn geënt op contract- en concessiebeheer. Belangrijkste knelpunt was het gebrek aan kennis en capaciteit bij de overheid om de ontwikkelrol in te vullen. Hierdoor zag de vervoerder zich gedwongen meer verantwoordelijkheden van de ontwikkelfunctie op zich te nemen; de inrichting van de concessie is dienovereenkomstig veranderd. Een *partnershiparrangement* is de samenwerking echter ook (nog) niet te noemen, omdat het doel van de concessie nog niet gericht is op wederzijds vertrouwen en het creëren van committent en doelen. De provincie blijft opbrengstverantwoordelijk, maar er is een kleine risicoverdeling bijgekomen op het gebied van marketing en reizigersgroei. De concessie is daarom te typeren als een contractarrangement dat een paar elementen van partnershiparrangement in zich heeft. De samenwerking was voorheen niet erg intensief: de vervoerder had een sterke uitvoerende rol op het operationele niveau en de provincie stelde beleid op. Het contact was vooral gericht op het handhaven van het contract. Later in de concessie is er meer samenwerking gekomen. Men ziet elkaar vaker en er wordt gestructureerd elke drie weken vergaderd over de lopende zaken maar ook over het ontwikkelen van een nieuwe dienstregeling en de inzet van marketing.

4.1.4 Kwaliteit van het openbaar vervoer

In hoofdstuk 3 zijn drie aspecten genoemd waarop de kwaliteit van het openbaar vervoer op beoordeeld kan worden, te weten de kostendekkingsgraad, reizigersgroei en de klanttevredenheid. De kostendekkingsgraad van de concessie West-Brabant stond in de periode 2007-2010 onder druk, vanwege hogere kosten (als gevolg van het aanbieden van een basismobiliteit) en tegenvallende reizigersopbrengsten (als gevolg van goedkope kaartjes. Momenteel staat de kostendekkingsgraad stabiel op ongeveer 45 procent. De indruk van de vervoerder is dat deze verder kan stijgen, naarmate er meer wordt gekeken naar de efficiëntie van het openbaar vervoer. Als de “lege bussen” verdwijnen en meer ingezet wordt op de sterke lijnen, kan de kostendekkingsgraad stijgen.

Er heeft ook reizigersgroei plaatsgevonden, variërend van drie tot vier procent op streeklijnen tot zestien tot negentien procent op stadslijnen. Met name op de HOV-assen en doorstroomassen was sprake van een behoorlijke groei variërend van vijf tot dertig procent in 2010 ten opzichte van 2009, mede door prijsacties en door een gestegen aanbod van openbaar vervoer.

De klanttevredenheidcijfers zijn gegroeid: het algemene cijfer voor de concessie West-Brabant is gestegen van 6,9 in 2006 tot 7,3 in de periode 2009-2011. In tabel 4.1 is dit schematisch weergegeven. Vergelijken met het landelijke gemiddelde scoort deze concessie in 2006 nog onder het gemiddelde en daarna op of licht boven het gemiddelde (KPVV, 2012).

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Klanttevredenheid West-Brabant	6,9	7,2	7,2	7,3	7,3	7,3
Klanttevredenheid Nederland	7,0	7,0	7,2	7,2	7,2	7,2
Indexcijfer West-Brabant	0,99	1,03	1,00	1,01	1,01	1,01

Tabel 4.1: Klanttevredenheidcijfers West-Brabant 2006-2011 (KPVV, 2012)

4.1.5 Visie op samenwerking

Kijkend naar de afgelopen jaren, dan kan vastgesteld worden dat er eerst een moeizame samenwerking was met onderling wantrouwen en problemen. Er waren discussies over het gedetailleerde eisenniveau en de naleving van veel eisen en regels naar de letter van het contract. Een belangrijke oorzaak was het gebrek aan kennis en menskracht aan de kant van de provincie, een belangrijk (noodzakelijk) element dat ook genoemd is in het theoretisch kader. De inflexibele en soms rigide eisen zorgden voor een ineffectieve prikkel voor de vervoerder, die daardoor een lager inspanningsniveau koos. Ook dit kwam in de theorie terug als een mogelijkheid. Het sturingsmodel werd dus niet consequent ingevuld en dit zorgde voor problemen in de samenwerking.

Mede door aanpassingen in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de komst van nieuwe personen en door evaluatie en inzetten op betere gezamenlijke processen, is de samenwerking verbeterd. In de ogen van de vervoerder is in de praktijk van een concessie het persoonlijk contact en verhoudingen tussen mensen essentieel. Het draait erom dat in gezamenlijkheid wordt gewerkt aan een beter openbaar vervoer. Men moet begrip voor elkaar hebben, moet elkaar dingen gunnen en er moet wederzijds vertrouwen zijn. Het groepsproces is heel belangrijk en als dat niet goed gaat, zoals in de eerste periode van deze concessie, dan heeft dit negatieve gevolgen voor het openbaar vervoer. De invulling van de concessie is consequenter geworden, waardoor de concessie beter is gaan lopen.

De vervoerder en provincie hebben elkaar ook nodig, bijvoorbeeld in het contact met gemeenten en in beïnvloeding van verkeer- en vervoerplannen. Het contract zou idealiter voor de gehele concessieperiode in een la moeten liggen en men zou er samen uit moeten komen. Daarnaast zijn de concessie-eisen behoorlijk rigide en niet toekomstgericht. Dit heeft een negatief effect op de flexibiliteit tijdens de concessie, die wel door de partijen nodig wordt geacht tijdens een concessieperiode. De vervoerder stelde dat de provincie in 2006 dacht dat ze alles konden weten en voorspellen wat er in de komende tien jaar zou gebeuren; dit bleek een misrekening bleek te zijn.

Het is ook erg interessant dat de provincie in de volgende concessie de opbrengst-verantwoordelijkheid en ontwikkelfunctie weer terug bij de vervoerder wil leggen. Dit strookt met de huidige praktijk waarbij de vervoerder de verantwoordelijkheden voor de ontwikkelfunctie in materieel opzicht terug in handen heeft.

4.2 Casus Midden-Overijssel

De provincie Overijssel is verantwoordelijk voor de concessie Midden-Overijssel, die in augustus 2010 is gestart en een looptijd heeft van negen jaar. Vervoerder Syntus heeft de aanbesteding gewonnen. Het gebied omvat de kernen Zwolle, Raalte, Deventer, Ommen en Nijverdal (zie figuur 4.2). Het lijnennet bestaat uit twee redelijk grote stadsdiensten in de steden Zwolle en Deventer. Verder zijn er veel streekbussen tussen enerzijds Zwolle en Deventer en anderzijds de grote kernen Raalte, Ommen, Meppen en Nijverdal. Verder zijn er enkele buurtbussen en vijf schoolbussen.



Figuur 4.2 Vervoergebied concessie Midden-Overijssel (www.syntus.nl)

4.2.1 De inrichting van de concessie

De provincie is, in tegenstelling tot de vorige concessie, opbrengstverantwoordelijk. De taken en verantwoordelijkheden van de ontwikkelfunctie wil de provincie in gezamenlijkheid met de vervoerder en gemeente uitvoeren, in plaats van deze bij één partij te leggen. De provincie geeft aan dat dit komt door teleurstelling uit het verleden, waarin de vorige vervoerder verantwoordelijk was voor de ontwikkelfunctie en de opbrengsten. De vervoerder bracht echter niet de innovatie en creativiteit die de provincie als opdrachtgever gewenst had. De provincie heeft inspiratie opgedaan in het buitenland, met name in Zweden waar al ervaring is met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en vervoerder.

De basisgedachte is het vermijden van een rigoureuze verdeling tussen partijen en het voorkomen van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De provincie wil inzetten op samenwerking, gedeelde verantwoordelijkheid en op samen het openbaar vervoer beter maken. De programmaleider van de provincie stelde dan ook: “wij waren niet op zoek was naar een vervoerder, maar naar een partner”. De aanbesteding is in zijn ogen goed verlopen. Door de opbrengstverantwoordelijkheid bij de overheid te leggen, was de verwachting dat de prijs in de aanbesteding scherper zou worden omdat de vervoerder minder risico’s hoeft in te boeken. Zowel de vervoerder als de provincie bevestigen dat dit ook daadwerkelijk het geval was. In de aanbesteding waren zowel prijs als kwaliteit (in de vorm van plannen) gunningcriteria. De prijs was het belangrijkste gunningcriterium en telde voor zestig procent mee. De provincie heeft een minimumprijs ingesteld, om prijsvechters buiten de deur te houden. Dat was volgens de provincie een gok in het aanbestedingsproces, maar het is goed uitgevallen: “het aangeboden en winnende bedrag was behoorlijk scherp, maar niet té scherp”. Tijdens de aanbesteding werd het toen actuele lijnennet uitgevraagd, om een goede startsituatie te creëren. Het was de bedoeling om gedurende de concessie het lijnennet in gezamenlijkheid verder te ontwikkelen.

4.2.2 Samenwerking

Het doel van de provincie is om gezamenlijk met vervoerder en (met name de twee grote) gemeenten het openbaar vervoer te ontwikkelen en verbeteren, onder andere door het instellen van ontwikkelteams waarin elke partij aanwezig is. Zowel de provincie als de vervoerder geven aan dat dit een cultuuromslag is en dat deze tijd vergt. Het is anders dan een traditionele verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Het heeft de nodige tijd gekost om in de interne organisaties deze omslag te maken, geven betrokkenen aan. De vervoerder spreekt van een “echte strijd” die geleverd moest worden om de samenwerking goed op te zetten en om de juiste mensen op de goede plaats te hebben. Bij elke partij heeft de cultuuromslag tijd en strijd gekost. Dit zat met name in de beschikbaarheid van voldoende menskracht bij beide partijen en de andere manier van denken en handelen die nog niet iedereen hanteerde. Om de samenwerking te verbeteren, zijn er regelmatig intensieve sessies geweest waarin de betrokkenen “elkaar de waarheid hebben verteld”: ze hebben gepraat hoe zij de samenwerking met elkaar ervoeren en wat en hoe er beter kon. Opvallend dat is dat de vervoerder van mening was dat de provincie te weinig menskracht had ingezet, terwijl de provincie stelde dat zij wellicht teveel initiatieven toonde en dat de vervoerder in het begin juist erg afwachtend was.

Mede naar aanleiding van de sessies zijn zaken veranderd, zoals de personele bezetting waarbij de provincie extra personeel heeft verworven (waardoor de menskracht voor het gehele afdeling van het openbaar vervoer is aangevuld tot 10 FTE), mede op aandringen van de vervoerder. Er is ingezet op een meer structurele samenwerking door te werken met verschillende duo's (één persoon vanuit de provincie en één persoon vanuit de vervoerder) op een aantal terreinen. Zo is er een duo gevormd van concessie managers: deze personen werken samen binnen het jaarplan van de concessie en stellen businesscases op. Ook is er een duo gevormd op het gebied van marketing, een duo van vervoerkundigen en een duo dat meer kijkt naar de langere strategische termijn. Dit laatstgenoemde duo is de functioneel meerdere van de twee andere duo's. De duo's werken intensief met elkaar samen: men zoekt elkaar vaak op en er is veel informeel contact. Daarnaast zijn er de zogenaamde 'formele' ontwikkelteams, die tien keer per jaar samenkomen. Hier nemen de provincie en de vervoerder aan deel, maar ook de grote gemeenten Zwolle en Deventer zitten hier bij. In de gezamenlijke vergaderingen van de ontwikkelteams worden plannen besproken en worden besluiten genomen, die bijvoorbeeld de duo's hebben voorbereid of gaan uitwerken. De betrokkenen geven aan dat deze gemeenten steeds beter functioneren in het ontwikkelteam, maar dat er ook buiten de ontwikkelteams veel informeel contact is met de provincie en de vervoerder. De overige gemeenten zijn op ad-hocbasis betrokken als er iets speelt in hun gemeente.

Geconcludeerd kan worden dat de samenwerking in deze concessie behoorlijk intensief is. De intensiviteit van het contact is hoog: zowel de duur van het contact, de mate van informatie-uitwisseling als de mate waar de samenwerking op gericht is, te weten een het gemeenschappelijke ontwikkelen en verbeteren van het openbaar vervoer. Doordat aan beide kanten veel menskracht en inspanning geïnvesteerd wordt, zijn de transactiekosten van deze samenwerking ook redelijk hoog te noemen. Deze transactiekosten komen ook voort uit de poging van de overheid om de informatieasymmetrie tussen overheid en vervoerder te verkleinen. Ook is de reikwijdte van de samenwerking groot: er komen heel veel onderwerpen gezamenlijk aan bod en er wordt veel tijd, geld, personeel en kennis uitgewisseld. Op basis hiervan kan ook gesteld worden dat deze vorm van samenwerking aan veel kenmerken van een partnershiparrangement voldoet, maar niet geheel aan het kenmerk van een gezamenlijke risicoverdeling. De opbrengstverantwoordelijkheid ligt namelijk bij de provincie en niet bij de twee partijen samen. De provincie heeft dit willen ondervangen door een hoge bonus tot een kleine miljoen euro mogelijk te maken, op basis van klanttevredenheid, reizigersgroei en opdrachtgevert tevredenheid. Hierdoor hoopt de provincie dat de vervoerder genoeg prikkels heeft om een hogere kwaliteit van het openbaar vervoer te bewerkstelligen en om te investeren (in ontwikkeling en inzetten van menskracht), omdat hij dit in de vorm van een aanzienlijke bonus terug kan verdienen.

Daarnaast is de verwachting dat de “winst” van de concessie voor de vervoerder voornamelijk in de bonus zit. Echter, de vervoerder loopt in principe geen risico’s omdat hij niet opbrengst-verantwoordelijk is en zijn ritten vergoed krijgt. Deze samenwerking is dus geen ideaaltype partnershiparrangement zoals in het theoretisch kader is beschreven, maar bevat veel (bijna alle kenmerken) van een partnershiparrangement met uitzondering van een gemeenschappelijke risicodeling.

4.2.3 Succesfactoren van samenwerking

Langzamerhand is de samenwerking beter gaan lopen: de duo’s en het ontwikkelteam lopen goed aldus de betrokkenen. Er worden in gezamenlijkheid initiatieven opgezet en plannen bedacht en uitgevoerd. Uit de gesprekken komt een aantal elementen naar voren die essentieel zijn voor de goede samenwerking. Allereerst zijn dit de al genoemde intensieve samenwerking van de duo’s en het samenkomen van de ontwikkelteams. Er ontstaat een wisselwerking tussen partijen op elk niveau. Belangrijk is de kennisdeling die hierdoor ontstaat. Zo krijgt de provincie inzicht op exploitatie- en dienstregelingniveau. Voorgestelde wijzigingen van een dienstregeling hebben vaak gevolgen voor de omlopen van een vervoerder. Als deze ongunstig uitpakken in de zin dat er extra materieel of personeel nodig is, dan zal een vervoerder minder geneigd zijn om een plan door te voeren. Doordat plannen gezamenlijk worden ontwikkeld, is er een wisselwerking tussen vervoersplannen en dienstregeling op een abstracter niveau enerzijds, en het meer specifieke exploitatieniveau inclusief omlopen anderzijds.

Een voorbeeld was de busknoop Zwolle: bijna alle bussen vertrokken steeds op hetzelfde tijdstip. Dit leverde grote congestieproblemen op rondom het krappe busstation en de wegen in de omgeving, waardoor de reistijd werd vergroot en de betrouwbaarheid onder druk stond. Voor de vervoerder was de knoop erg inefficiënt omdat de pauzes van chauffeurs niet slim konden worden ingepland. Op initiatief van de vervoerder is een plan opgesteld om de knoop los te laten: hierdoor kon de rijtijd verbeterd worden (de winst was zeker een halve minuut), werd de betrouwbaarheid vergroot, konden slimme doorkoppelingen van lijnen worden gemaakt en werden de kosten van de vervoerder gedrukt. Hiermee konden ook andere bezuinigingen op buslijnen worden voorkomen. Hoewel de treinen in Zwolle in een “knoop” zitten (ze arriveren en vertrekken ongeveer allemaal rond hetzelfde tijdstip) en de busdienstregeling hierop sterk geënt was, heeft het loslaten van de busknoop vervoerskundig gezien geen negatieve gevolgen gehad voor de reiziger, zo geven beide partijen aan. Dit komt enerzijds omdat de frequentie op een aantal lijnen hoog genoeg is en anderzijds omdat de belangrijkste vervoerstromen een betrouwbaardere overstap hebben gekregen.

Een ander voorbeeld is de dienstregeling 2013, waarin provincie en vervoerder intensief samenwerken om slim te bezuinigen en de opbrengsten te kunnen verhogen. Beide partijen geven aan dat de nieuwe dienstregeling een win-winsituatie wordt.

Een tweede element is het ontwikkelbudget van ongeveer 400 000 euro dat de provincie jaarlijks ter beschikking stelt om de ontwikkelfunctie te vervullen. Dit kan aangevuld worden met niet uitgekeerde bonussen, extra ontvangen vervoeropbrengsten en boetes die de vervoerder eventueel heeft moeten betalen. Hierdoor zijn er ook middelen om gezamenlijke plannen te financieren.

Een derde element betreft de opbrengstverantwoordelijkheid die bij de provincie is gelegd. Beide partijen geven aan dat dit in grote waarschijnlijkheid een voorwaarde is om de samenwerking als een partnership in te vullen. Voor de vervoerder is het namelijk anders veel lastiger om te investeren: de risico's zijn te groot en de marges zijn te klein. De betrokkenen geven aan dat een vervoerder in principe "niets" wil en sterk gericht is op enkel kostenreductie, in plaats van innovatie, creativiteit en doorontwikkeling. Door de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie te leggen, wordt dit gedrag sterk verkleind, mede omdat er een gezamenlijk ontwikkelbudget is en de vervoerder betaald krijgt op basis van gereden dienstregelingen.

Een vierde element wat de geïnterviewde betrokkenen sterk benadrukken, is het aanwezige wederzijds vertrouwen enerzijds en de flexibiliteit in monitoring en handhaving anderzijds. De provincie vindt flexibiliteit erg belangrijk, want zij ziet de aanbesteding als een startmoment: op dat moment heeft niemand alle wijsheid in pacht en weet men niet wat de toekomst zal brengen. Daarom is er in de concessie flexibiliteit ingebouwd: elk jaar is er bijvoorbeeld een evaluatie van de bonus/malusregeling en van de criteria waaraan de vervoerder moet voldoen (en waar de provincie een boete of bonus voor kan geven). In gezamenlijkheid wordt bekeken of dit nog wel de goede eisen en prikkels zijn die ook haalbaar en realistisch zijn. Het is al eens gebeurd dat de provincie een aantal eisen naar beneden heeft bijgesteld of heeft laten vervallen, zoals de punctualiteit. Betrokkenen geven wel aan dat dit op het randje is van Europese aanbestedingwetgeving aangezien andere vervoerders die in het aanbestedingsproces zaten bezwaar zouden kunnen maken. Tot nu toe heeft dit niet tot problemen geleid. Door in het contract vast te leggen dat er deze aanpassingen worden gedaan, is dit juridisch wel mogelijk. De provincie heeft tot nu toe geen strategisch gedrag van de vervoerder bemerkt en stelt dat de vervoerder inziet dat het hebben van een goede band met en vertrouwen in elkaar heel belangrijk is.

Het verlagen van eisen en het voorkomen van boetes zou echter gezien kunnen worden als *use the agency as a cartel manager*, een uiting van strategisch gedrag waarin de agent eisen omlaag krijgt en de principaal kan overtuigen dat boetes een negatief effect hebben.

Tot nu toe zijn er geen boetes uitgedeeld. De provincie hanteert ook hier een systeem van vertrouwen. Er is geen intensieve monitoring, maar er wordt steekproefsgewijs af en toe gemonitord. Als er een probleem is, wordt erop ingezoomd. In het geval dat er onregelmatigheden worden geconstateerd, volgen er niet automatisch boetes: de provincie wil het liefst geen negatieve energie steken in het uitdelen van boetes. Inzet is om de vervoerder de situatie te laten verbeteren en de provincie vertrouwt erop dat de vervoerder dit ook doet. De eisen die in het contract staan, dienen vooral als een middel waarop men kan teruggrijpen als de samenwerking niet goed verloopt: een “stok achter de deur”. Een voorbeeld is de geëiste rituitval van 0,2 procent, terwijl dit niet altijd gehaald is. Dit is een typische eis die erg laag is gesteld (vroeger lag deze vaak rond de twee procent), uit angst dat de vervoerder strategisch verdrag zou vertonen (en bewust tot bijna twee procent rituitval kwam). Maar het is tot nu toe niet nodig geweest om het contract “uit de la te pakken”.

Een volgend belangrijk element is de prikkel voor de vervoerder. Immers, de vervoerder is niet opbrengstverantwoordelijk en mist daarom een prikkel om zich in te zetten voor een optimaal openbaarvervoerproduct en het gezamenlijk invullen van de ontwikkelfunctie. Het risico is dat de vervoerder strategisch gedrag vertoont. De provincie heeft dit echter willen ondervangen door middel van een goed bonussysteem op basis van drie criteria, te weten klanttevredenheid, reizigersgroei (beide vormen van outcomesturing) en opdrachtgeverstevredenheid. De bonus is behoorlijk groot: tot een kleine miljoen euro. Door de twee outcomecriteria wordt de vervoerder geprikkeld om zich in te zetten voor de ontwikkelfunctie en om met plannen te komen. Met de bonus voor opdrachtgeverstevredenheid wil de provincie bereiken dat de vervoerder ook daadwerkelijk genoeg menskracht inzet voor de samenwerking. De vervoerder geeft aan dat de bonussen aantrekkelijk zijn vanwege het hoge bedrag en ook (voor een bepaald deel) haalbaar zijn. In het herstelplan waar (het in financiële problemen geraakte) Syntus mee bezig is, wordt sterk ingezet op het behalen van nog meer bonussen, omdat dit tot nu toe nog beperkt is uitgekeerd.

4.2.4 Reflectie op de concessie

Zowel de vervoerder als de provincie heeft aangegeven dat er ook nog een aantal verbeterpunten en bedreigingen zijn in deze concessie.

Allereerst vindt de provincie dat het gezamenlijk ontwikkelen nog beter kan: de vervoerder zou meer initiatieven moeten nemen op het gebied van marketing en innovatie. Er zit volgens de provincie een stijgende lijn in, maar deze moet nog verder worden doorgezet.

Een tweede aandachtspunt is het Programma van Eisen en het bestek. De provincie geeft aan dat er destijds nog teveel eisen werden gesteld, uit angst voor strategisch gedrag van vervoerders. Het bestek zou idealiter nog veel vrijer moeten zijn waarbij de vervoerder een plan kan indienen en zelf de 'baas' is: hij kan zelf aangeven welke eisen hij zichzelf oplegt en welke ambities hij heeft. Hierin zou een optimale flexibiliteit moeten worden ingebouwd om gedurende de concessie veel aanpassingen te kunnen verrichten.

Een risico is de moeilijke financiële situatie van Syntus op dit moment. Hierdoor moet de vervoerder de interne efficiëntie verbeteren en werkt hij aan een herstelplan. Enerzijds biedt het herstelplan kansen, omdat er verder gezocht wordt naar slimme aanpassingen die meer reizigers trekken en een hogere efficiëntie kunnen opleveren. Daarnaast wil de vervoerder meer inkomsten uit bonussen halen, zodat hij nog meer gedreven zijn om de targets op het gebied van klanttevredenheid, reizigersgroei en opdrachtgevertevredenheid te halen. Anderzijds zorgt de situatie voor een risico omdat het investeren in samenwerking en het bieden van veel menskracht onder druk staat. Er worden bij de vervoerder veel banen geschrapt en er wordt scherp naar de kosten gekeken. De vraag is of dit effecten heeft voor de intensieve samenwerking en of de vervoerder sterk op kostenreductie gericht zal zijn. Toch zijn de betrokkenen ervan overtuigd dat de huidige samenwerking op basis van openheid en vertrouwen ook de komende jaren gecontinueerd zal worden. Als voorbeeld noemt de provincie een plan van de directie van Syntus om bepaalde leegmaterieelritten (overbrengingsritten zonder passagiers en dus niet betaald door de provincie) als reizigersritten in te zetten. Voor de vervoerder is dit efficiënt, omdat deze noodzakelijke ritten nu opengesteld worden voor reizigers en dus betaald zouden worden door de provincie. De provincie was hier helemaal niet blij mee, omdat dit geen ritten zijn die veel reizigers zouden trekken en een bijdrage aan een beter openbaar vervoer zouden leveren. Het interessante is dat de concessieverantwoordelijken van de vervoerder al enigszins beschaamd met dat voorstel naar de provincie kwamen: ze wisten dat de provincie hier nooit mee akkoord zou gaan maar voelden ook aan dat dit niet paste in de geest van de samenwerking. Het idee werd daarom vanuit de vervoerder ook ingebracht omdat het nou eenmaal moest. Het plan is dan ook niet doorgedaan.

Een laatste risico dat de vervoerder aangaf, is de eindigheid van de concessie en dan met name het laatste jaar. Het is niet onwaarschijnlijk dat een andere vervoerder de volgende concessie wint, zeker omdat prijs een belangrijk gunningcriterium is. De vervoerder geeft aan dat de samenwerking in het laatste jaar in dat geval sterk onder druk zal staan: het kost de vervoerder alleen maar geld en menskracht en zal niets meer opleveren. Daarnaast stelt de vervoerder dat de concessieduur van zes jaar ook behoorlijk kort is om voldoende te ontwikkelen en de resultaten daarvan terug te zien, die met name uit de bonus zullen moeten worden gehaald.

4.2.5 Kwaliteit van het openbaar vervoer

De betrokkenen geven aan dat de kostendekkingsgraad van de concessie Midden-Overijssel niet is gestegen en ongeveer gelijk is gebleven. Ook heeft sinds het begin van de concessie geen reizigersgroei plaatsgevonden. De provincie vindt dit jammer omdat zij er van overtuigd is dat de intensieve samenwerking in deze concessie ook zal leiden tot een hogere kostendekkingsgraad en een significante reizigersgroei, maar dat dit tijd nodig heeft. Een factor die ook een negatieve invloed op het aantal reizigers heeft gehad, is de implementatie van de OV-chipkaart waardoor reizigers moesten wennen.

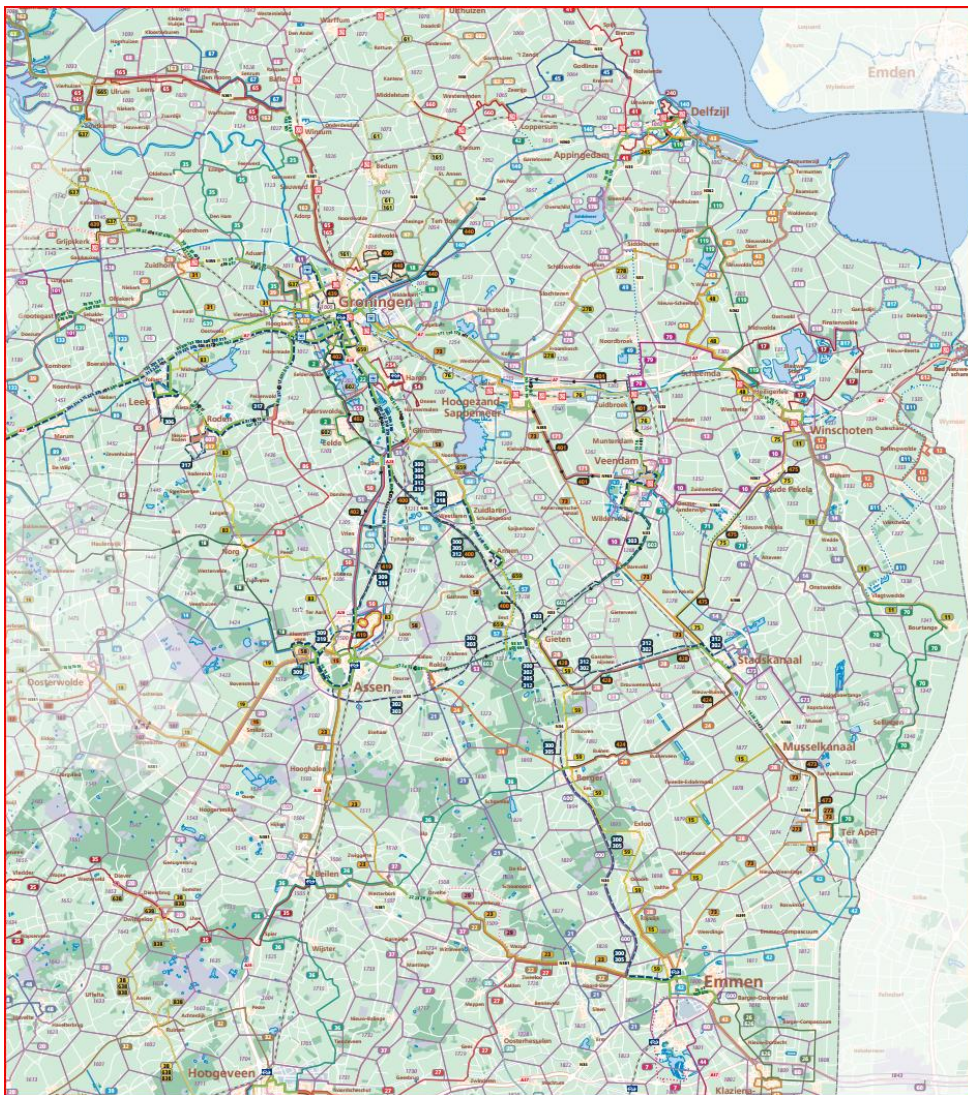
De klanttevredenheid (KPVV, 2012) is in 2011 licht gedaald ten opzichte van 2010, maar ligt wel hoger dan het landelijke gemiddelde. Aangezien de concessie Midden-Overijssel een samenvoeging is van twee concessies, is het lastig om de cijfers te vergelijken. Op basis van de klanttevredenheidcijfers en indexcijfers van de concessies Salland en Noord-Overijssel (die opgegaan zijn in Midden-Overijssel) is te zien dat de klanttevredenheid van Midden-Overijssel ongeveer gelijk is gebleven. In tabel 4.2 zijn de cijfers schematisch weergegeven.

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Klanttevredenheid Midden-Overijssel					7,5	7,4
Klanttevredenheid Nederland	7,0	7,0	7,2	7,2	7,2	7,2
Indexcijfer Midden-Overijssel					1,04	1,03
Klanttevredenheid Salland	7,3	7,4	7,8	7,6		
Indexcijfer Salland	1,04	1,06	1,08	1,06		
Klanttevredenheid Noord-Overijssel	7,1	7,3	7,4	7,3		
Indexcijfer Noord-Overijssel	1,01	1,04	1,03	1,01		

Tabel 4.2: Klanttevredenheidcijfers Midden-Overijssel 2006-2011 (KPVV, 2012).

4.3 Casus Groningen-Drenthe

De concessie Groningen-Drenthe bevat een omvangrijk gebied, namelijk het meeste stads- en streekvervoer in de provincies Groningen en Drenthe (zie figuur 4.3). De vervoerder is Qbuzz, in opdracht van het OV-bureau Groningen-Drenthe. De huidige concessie is gestart in december 2009 en heeft een looptijd van zes jaar, met een eventuele verlenging van twee jaar. Het lijnennet bestaat uit een stadsdienst Groningen (dertien lijnen), een kleinere stadsdienst Emmen (vijf lijnen) en veel streekbussen (ruim zestig) die door de provincies rijden. Daarnaast zijn er veel schoolbussen. Buiten de grote plaatsen Groningen en Emmen rijden de bussen door veel rurale gebieden.



Figuur 4.3 Vervoergebied concessie Groningen-Drenthe (www.qbuzz.nl)

4.3.1 De inrichting van de concessie

De concessie Groningen-Drenthe (GD) is een bijzondere concessie, omdat het OV-bureau Groningen Drenthe verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer in de provincies Groningen en Drenthe.

Het OV-bureau heeft een algemeen bestuur, waarin drie bestuurders vanuit de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen zetelen, dat elk jaar de jaarrekening en de begroting vaststelt. Het dagelijks bestuur bestaat uit de gedeputeerden verkeer en vervoer van de provincie Groningen en de provincie Drenthe en een wethouder van verkeer en vervoer van de gemeente Groningen. Het OV-bureau heeft zelf een directeur en medewerkers dat plannen maakt en uitvoert voor het openbaar vervoer in de regio. Het OV-bureau is ontstaan uit een tweetal redenen. Allereerst heeft het vervoersgebied van de twee provincies een grote samenhang en het is daarom efficiënt en logisch om één organisatie hiervoor verantwoordelijk te maken. De tweede reden is de teleurstelling van de gemeente Groningen, die destijds de verantwoordelijkheid over het openbaar vervoer kwijtraakte. Door het instellen van een OV-bureau en de gemeente een plek te geven in het algemeen en dagelijks bestuur, behield de gemeente medezeggenschap.

Het OV-bureau heeft veel verantwoordelijkheden naar zich toegetrokken in de concessie Groningen-Drenthe (GD). Zo is het OV-bureau opbrengstverantwoordelijk en voert het alle taken van de ontwikkelfunctie uit. De vervoerder is enkel verantwoordelijk voor het operationele niveau. De directeur van het OV-bureau heeft aangegeven dat dit een hele bewuste keuze en filosofie is. Het product openbaar vervoer is vaak gericht op de langere termijn en is vaak erg complex. Zo spelen de wegbeheerders (Rijkswaterstaat, de provincie en de gemeenten) een belangrijke rol in het openbaar vervoer. Daarnaast is het opzetten van een landelijk reisinformatiesysteem, het doen van onderzoek en marketing en het ontwikkelen van een dienstregeling vaak een kwestie van lange adem. De vervoerder heeft daar weinig belang bij en heeft in het algemeen geen prikkel om meer opbrengsten te genereren. Een concessie is voor een vervoerder een te korte tijd om in te investeren, aldus het OV-bureau. Ook heeft het openbaar vervoer te maken met maatschappelijke doelen, die strijdig kunnen zijn met het belang van de vervoerder. Als voorbeeld noemt het OV-bureau fietsers die in het openbaar vervoer stappen: dat is buiten de spitsuren in het belang van een vervoerder (meer reizigers in de bus), maar niet in het maatschappelijk belang. Hoewel de verantwoordelijkheid van de ontwikkelfunctie bij het OV-bureau ligt, wil deze wel de vervoerder betrekken bij plannen om “gezamenlijk een robuuste ontwikkelrelatie aan te gaan”.

Het Programma van Eisen en het bestek zijn zeer gedetailleerd. Er zijn veel specifieke eisen opgesteld over de algemene exploitatie en uitvoering, het personeel, de kwaliteit en het uiterlijk van het materieel, reisinformatie, toegankelijkheid, zitplaatskansen en de bereikbaarheid van de vervoerder en de afhandeling van klachten. Op het niet naleven van deze eisen kan een boete staan.

De subsidie per jaar wordt vastgesteld op basis van het aantal gereden dienstregelingen (DRU's). Er is een bonus/malusregeling voor vervoersgroei per dienstregelingsuur en een bonus/malusregeling voor kwaliteit die bestaat uit drie componenten: de klanttevredenheid, de vertrekpunctualiteit en voor de uitval van ritten.

4.3.2 Samenwerking in de ogen van het OV-bureau

Het OV-bureau is ervan overtuigd dat de huidige opzet en verdeling van taken en verantwoordelijkheden de juiste is. Het vindt dat vervoerder Qbuzz positief in de samenwerking zit. Hoewel het OV-bureau veel naar zich toe heeft getrokken, probeert het samen met de vervoerder een ontwikkelrelatie op te bouwen. Dit heeft enerzijds het doel om beter op de klant in te spelen en anderzijds om de uitvoering van de dienstregeling efficiënter te maken, bijvoorbeeld door omloopoptimalisatie. Het OV-bureau stelt dat de ontwikkeling samen best goed gaat, waarbij men elkaars (tegengestelde) belangen kent en erkent. Daarnaast neemt het OV-bureau geen strategisch gedrag van de vervoerder waar.

Een voordeel van de inrichting van het OV-bureau is dat het concessiebeheer los staat van het ontwikkelen van het openbaar vervoer en nadenken over de langere termijn. Dit zijn ook verschillende taken die verschillende type persoonlijkheden vereist om uit te voeren.

Daarnaast doorloopt het OV-bureau een intensief traject met gemeenten: deze zijn namelijk een belangrijke speler in het openbaar vervoer. Zo verwoordt een gemeente de wensen die leven onder haar burgers en is zij wegbeheerder. Daarom is er een continu ontwikkelproces met gemeenten in de jaarlijkse cyclus van de dienstregeling die al een kleine anderhalf jaar voor de start van de nieuwe dienstregeling begint. Het proces loopt van informele contacten, inventarisatie van wensen en opmerkingen tot een formele consultatie. Voordeel is dat het een transparant en open proces is dat leidt tot draagvlak onder de gemeenten. Ook ontstaat een wisselwerking tussen het beleid van het OV-bureau, gemeentelijke verkeer- en vervoerplannen en ook (benodigde) gemeentelijke maatregelen die genomen moeten worden. Doordat het OV-bureau de verantwoordelijkheid van de ontwikkelfunctie naar zich toe heeft getrokken, kan het in zijn ogen de spil zijn tussen gemeenten en vervoerder. Ook kan het op die manier maatschappelijke doelen nastreven, die betrekking hebben op de bediening van het platteland, het verminderen van files, het organiseren van schoolvervoer, het opvangen van krimp en het milieuvriendelijker maken van het openbaar vervoer.

4.3.3 Samenwerking in de ogen van de vervoerder

De vervoerder heeft een gedeeltelijk ander beeld over het verloop van de concessie. Ten eerste merkt de vervoerder op dat het OV-bureau een andere belevingswereld heeft dan de vervoerder. Bij het OV-bureau zitten best goede mensen en ze komen soms met best goede ideeën. Maar ze zijn erg overtuigd van hun eigen kennis en kunde en gaan altijd uit van de veronderstelling dat de vervoerder alleen naar de kosten kijkt en niet verder dan dat geïnteresseerd is. Dit heeft in de concessie al tot enkele botsingen geleid als het OV-bureau met een idee kwam, waarop de vervoerder vervolgens niet positief op reageerde nadat hij het had uitgewerkt en op efficiëntie had getoetst. Het OV-bureau is dan teleurgesteld omdat het plan niet haalbaar is. De vervoerder stelt dat het OV-bureau geen kennis heeft van omlopen en een efficiënte uitvoering van een dienstregeling, waardoor ideeën vaak stranden. Dit is een voorbeeld van informatieasymmetrie tussen principaal (OV-bureau) en agent (vervoerder). Het OV-bureau stelde zelf overigens dat het het belang van een efficiënte omloop volledig erkent en daar ook bewust van is.

Naast de onvoldoende kennis van het OV-bureau, zijn er soms ook politieke motieven waardoor de vervoerder problemen ervaart. Een eerste voorbeeld waren twee servicelijnen in Delfzijl, die een zeer lage bezetting hadden: er zat volgens de vervoerder bijna niemand in. Het plan van de vervoerder was om er één bus met één route van te maken, waarbij de reguliere bussen ook een deel van de route konden overnemen. Dit zou een jaarlijkse besparing van 350 000 euro opleveren. Het OV-bureau wilde dit echter niet, enerzijds om het contract niet aan te passen en anderzijds omdat het de confrontatie niet aandurfde met de Delfzijlse politiek. De vervoerder stelt: “dit is een voorbeeld van een gevecht met de opdrachtgever dat zomaar drie maand duurt”. Een tweede soortgelijke casus speelt in Veendam, waar een besparing van 300 000 euro werd beoogd. Een derde voorbeeld is een groot plan van het OV-bureau om meer bussen in te zetten op de lijn Emmen-Groningen. Eenmaal bij Qbuzz sneuvelde het plan op haalbaarheid en kosten direct.

De vervoerder bevestigt dat het OV-bureau veel samenwerkt met gemeenten en dat dit een intensief project is. Het voordeel is dat het draagvlak in het algemeen wordt verbeterd, hoewel de vervoerder vindt dat het OV-bureau het proces niet tot het einde toe volhoudt en soms politieke druk niet kan weerstaan. Echter, het vele overleg met gemeenten maakt het jaarlijkse dienstregelingproces vooral erg stroperig. Het duurt lang en de extra investeringen qua tijd en menskracht wegen niet op tegen de verbeteringen van het product, die er amper zijn als gevolg van het overleg met de gemeenten, aldus de vervoerder. Het OV-bureau zelf is erg ambtelijk ingesteld en daarom erg traag, terwijl de vele investeringen (in tijd en aantal vervoerkundigen) geen beter product opleveren.

Er is hier een verschil in waarden tussen de overheid en de vervoerder waar te nemen: bij de overheid staan zorgvuldigheid, behoorlijkheid, risicomijding en openheid centraal, terwijl bij de vervoerder efficiëntie, aanpassing en resultaten centraal staan.

In de ogen van de vervoerder pretendeert het OV-bureau de ontwikkelfunctie te hebben, maar kan het dat nooit helemaal uitvoeren en waarmaken. Er is namelijk altijd een vervoerder nodig die plannen concreet kan uitwerken en uitrekenen. De vervoerder heeft daarom veel werk aan het uitwerken van die plannen. De vervoerder stelt dat hij hierdoor in de praktijk net zoveel uren aan de ontwikkelfunctie kwijt is, als in het geval dat de ontwikkelfunctie voor een groot deel bij zichzelf zou liggen (terwijl dit dus niet het geval is). Dit zijn dus hoge transactiekosten in de vorm van menskracht, tijd en moeite. Wel verbetert de kwaliteit van de ingediende plannen van het OV-bureau naar verloop van tijd. Voorheen werden plannen mondeling of nauwelijks uitgewerkt “over de schutting gegooid” met een opmerking als “werkt dit plan eens uit of kijk hier eens naar”. Tegenwoordig zijn de plannen beter uitgewerkt. Toch “is het een illusie om te denken dat het OV-bureau de volledige ontwikkelfunctie aankan”, aldus de vervoerder.

De samenwerking is te typeren als een vorm van *contractarrangement*, omdat de opdrachtgever de meeste verantwoordelijkheden en ontwikkeltaken naar zich toe heeft getrokken: de publieke partij is dus dominant. Er zijn heldere en afgebakende verantwoordelijkheden en de focus ligt op contractnaleving en concessie. Wel heeft de vervoerder een duidelijke rol in het initiëren, uitwerken en uitrekenen van plannen en werken OV-bureau en vervoerder aan een betere ontwikkelrelatie: deze casus is daarom geen volledige contractarrangement in pure vorm. De samenwerking is intensiever dan op basis van het Programma van Eisen werd verwacht. Wel kan gesteld worden dat het sturingsmodel consequent wordt ingevuld.

4.3.4 Monitoring en prikkels voor de vervoerder

Het Programma van Eisen en bestek bevatten veel gedetailleerde eisen. Er wordt veel tijd gestoken in handhaving en monitoring hiervan. De vervoerder geeft aan dat hij soms moe wordt van alle voorschriften, omdat deze zo gedetailleerd zijn dat er altijd wel wat mis is. Daarbij wordt er soms op detail gehandhaafd, tot ergernis van de vervoerder. Een voorbeeld is een informatiefolder die een dag te lang in een bus lag (namelijk na afloop van de actie waar de folder betrekking op had) en waar de vervoerder direct op werd aangesproken. De vervoerder geeft wel aan dat het OV-bureau in het algemeen geen moeilijke opdrachtgever is in vergelijking met andere opdrachtgevers, maar dat het aantal eisen in het bestek zo hoog ligt dat het onmogelijk is om aan alles te voldoen. Er zijn in de concessie al enkele bonussen en boetes uitgedeeld.

Het OV-bureau stelt dat een vervoerder van nature geen prikkels heeft om zich in te zetten voor de ontwikkelfunctie. Een vervoerder is namelijk enkel gericht op kostenreductie en niet geïnteresseerd in maatschappelijke doelen. Daarnaast vloeit de winst niet terug naar de maatschappij, maar naar buitenlandse investeerders en beleggers en dit vindt het OV-bureau onwenselijk. De vervoerder stelt daarentegen dat hij in een kostencontract weinig belang heeft bij het 'strekken' van lijnen, omdat hij dan minder dienstregelingen krijgt vergoed. Zo kostte het één minuut versnellen van een lijn tussen Zwolle en Emmen de vervoerder honderdduizend euro. Daarnaast stelt hij dat een vervoerder altijd strategisch gedrag zal vertonen als er heel veel gedetailleerde eisen worden gesteld. Immers, het zit in een commercieel bedrijf ingebakken om winst te maken. Volgens de betrokkenen (zowel het OV-bureau als de vervoerder) vertoont Qbuzz echter geen strategisch gedrag omdat het een kwaliteitsstrijder wil zijn. De winstmarges zijn echter "flinterdun", aldus de vervoerder. Sinds het begin van de concessie wordt er tien procent minder omzet gedraaid. Tot nu toe is niet getornd aan de eisen maar is slim bezuinigd door te snijden in overbodige en indirecte kosten. De vervoerder voorziet echter wel risico's: "ik voorzie meer spanningen als we nog meer moeten snijden in indirecte kosten. De samenwerking zal dan lastiger worden omdat wij menskracht verliezen", aldus de betrokkene.

Het OV-bureau ziet drie nadelen van de huidige concessieopzet. Ten eerste is het OV-bureau (en daarmee de overheid) zelf opbrengstverantwoordelijk, wat risico's met zich meebrengt. Op een concessie van honderd miljoen euro is er vorig jaar zeven miljoen euro verlies geleden. Dit brengt ook politieke onrust met zich mee. Ten tweede is de vervoerder nu weinig tot niet geprikkeld om te zorgen voor meer opbrengsten in de concessie. Ten derde blijft het soms lastig om voldoende kennis en expertise in huis te halen: je blijft als ambtenaar op de stoel van de vervoerder zitten. Om deze laatste twee nadelen op te vangen ziet het OV-bureau twee mogelijke verbeteringen in de toekomst: ten eerste een langere concessie met daarin meer prikkels voor de vervoerder met een langere terugverdientijd en ten tweede beter definiëren wat de eisen zijn en hoe daarmee moet om worden gegaan, om discussies hierover in de toekomst te voorkomen. Deze worden nu soms gevoerd, bijvoorbeeld over de haalbaarheid van eisen.

De vervoerder stelt dat het geen verschil maakt of de ontwikkelfunctie (wat betreft het vervoerkundige deel) bij het OV-bureau of bij de vervoerder zelf ligt. Elk gebied heeft zijn eigen vervoerwaarde en iedere overheid of vervoerder zou ongeveer op hetzelfde uitkomen, aldus de vervoerder.

Als het gedetailleerde niveau van eisen en regels naar beneden zou worden bijgesteld, dan zou het nog meer ruimte geven aan de vervoerder om een optimaal aanbod neer te zetten. De efficiëntie zou dan worden vergroot

4.3.5 Kwaliteit van het openbaar vervoer

Kijkend naar de drie aspecten van kwaliteit van het openbaar vervoer, dan valt op dat een discussie wordt gevoerd over het aantal reizigers. Het OV-bureau stelt dat het aantal reizigers sinds het begin van de concessie is toegenomen en dat de opbrengsten ook zijn toegenomen. Wel merkt het op dat reizigersgroei geen doel op zich is: het gaat erom welke type reiziger. De vervoerder geeft echter aan dat het heel moeilijk is om het aantal reizigers vast te stellen. Allereerst gebruikt de huidige vervoerder Qbuzz een andere meetmethode dan de vorige vervoerder Arriva, waardoor het lastig is om de cijfers te vergelijken. Daar komt bij dat het telsysteem behoorlijk onbetrouwbaar is: “telcijfers zeggen helemaal niets, maar toch hecht het OV-bureau hier grote waarde aan”, aldus de vervoerder. Volgens Qbuzz leek eerst sprake te zijn van een reizigersdaling, maar nadere analyse leidde tot een groei van ongeveer één tot drie procent (met een onzekerheidsmarge). Het OV-bureau heeft vervolgens na berekeningen een officieel groeicijfer van vier procent aangehouden.

De kostendeckingsgraad van de concessie is ongeveer 45 procent (volgens beide partijen) en is gelijk gebleven gedurende de concessie, maar wel met meer reizigers aldus het OV-bureau.

De klanttevredenheid (KPVV, 2012) zit vanaf 2009 duidelijk boven het landelijke gemiddelde, zoals in tabel 4.3 te zien is. In het eerste jaar van de concessie (2010) steeg de absolute en relatieve klanttevredenheid in de concessie; in het tweede jaar (2011) daalde dit licht.

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011
Klanttevredenheid Groningen-Drenthe	7,1	7,0	7,4	7,6	7,5
Klanttevredenheid Nederland	7,0	7,2	7,2	7,2	7,2
Indexcijfer Groningen-Drenthe	1,01	0,97	1,03	1,06	1,04

Tabel 4.3: Klanttevredenheidcijfers Groningen-Drenthe 2007-2011 (KPVV, 2012).

4.4 Casus Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland

De provincie Zuid-Holland is verantwoordelijk voor deze concessie en vervoerder Connexxion is de concessiehouder. De concessie is gestart op 1 januari 2005 en eindigt in december 2012. Het vervoergebied omvat een aantal stadsdiensten, namelijk in Gouda, Leiden en Leiderdorp en Alphen aan den Rijn. Het streeknet is echter groot: het bevat ongeveer vijftig lijnen die naast de genoemde kernen plaatsen als Zoetermeer, Boskoop, Katwijk, Noordwijk bedienen en ook naar Rotterdam, Schiphol, Den Haag en Haarlem rijden (zie figuur 4.4). Daarnaast rijden er vijf buurtbussen.



Figuur 4.4 Vervoergebied concessie Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland (www.connexxion.nl)

4.4.1 Inrichting van de concessie

In deze concessie is veel vrijheid gegeven aan de vervoerder. De provincie Zuid-Holland heeft als opdrachtgevers enkele kaders opgesteld met minimumeisen waaraan de vervoerder moet voldoen. Deze eisen waaraan het minimale voorzieningenniveau moet voldoen, zijn redelijk beperkt.

Zo moet in de agglomeraties Leiden, Gouda en Alphen aan den Rijn “tachtig procent van de binnen de bebouwde kom gelegen woonadressen op maximaal 500 meter loopafstand van een halte liggen” (Provincie Zuid-Holland, 2004) en geldt als minimumfrequentie voor een lijn in een kern, een paar genoemde bedrijventerreinen en recreatieve voorziening drie vertrek- en drie aankomstmogelijkheden per richting per dag. Wel is de vervoerder verplicht om het contractueel afgesproken aantal dienstregelingen in te zetten. Hij mag zelf bepalen waar de DRU's worden ingezet, vanuit de gedachte dat de vervoerder de inzet zal concentreren op verbindingen met de grootste groeipotentie. De concessie verschilt daarom sterk met veel andere gebieden waar vaak een geheel lijnennetwerk wordt uitgevraagd of veel meer eisen zijn opgenomen.

De betrokkene van de provincie geeft aan dat Zuid-Holland er voor heeft gekozen om de taken en verantwoordelijkheden van de ontwikkelfunctie bij de vervoerder te leggen, die tevens opbrengstverantwoordelijk is. De bedoeling was om de geest van de Wet Personenvervoer 2000 te volgen en er was vertrouwen in de vervoerder nadat in enkele andere gebieden succesvol was geëxperimenteerd. De provincie wilde geen aanbodgerichte concessie met veel politiek gewenste maar vaak onrendabele lijnen, maar hoopte dat de vervoerder sterk vraaggericht zou denken en zodoende een marktgericht, aantrekkelijk en efficiënt openbaar vervoer kon ontwikkelen. Verder wilde de provincie bewust geen risico nemen wat betreft reizigersopbrengsten en maakte het de vervoerder dus opbrengstverantwoordelijk. De opbrengsten zijn daarom een belangrijke prikkel voor de vervoerder om tot een hogere vervoeropbrengst (en dus meer reizigers) te komen. De provincie vergoedt de vervoerder een vaste subsidie per DRU, het verschil tussen de kosten en de subsidie moet de vervoerder verdienen met het vervoer van betalende klanten.

De aanbesteding is volgens de provincie goed verlopen, die op basis van kwalitatieve eisen is gegund aan Connexxion vanaf 1 januari 2005 met een aanvankelijke looptijd van zes jaar. Na die periode is de concessie met twee jaar verlengd. Dit had te maken met ontwikkelingen en onzekerheden rondom de RijnGouwelijn, een goed aanbod van de vervoerder wat betreft nieuw materieel en voor de provincie nog twee jaar rust en tijd om een nieuwe aanbesteding goed voor te bereiden.

4.4.2 Papieren vrijheid is geen werkelijke vrijheid

Zowel de provincie als de vervoerder zijn redelijk tevreden over het verloop van de concessie. De vervoerder rijdt in de gehele concessie meer dan de gestelde minimeisen. Opvallend is dat het eerder genoemde minimum van drie ritten per richting per dag in de praktijk veel hoger ligt, meestal op minstens twaalf ritten.

Dit heeft naast een vervoerskundige reden (met drie ritten per dag per richting is het openbaar vervoer in een gebied heel onaantrekkelijk) vooral ook een politieke reden: de bevolking en lokale politiek zou het niet accepteren, zelfs al zou de vervoerder het formeel kunnen doen. De vervoerder bevestigt dit: “we willen geen maatschappelijke onrust en wilden een goede relatie blijven houden met de regionale en provinciale politiek en het bestuur”. Hier komt een belangrijke waarde van de overheid weer naar voren (zie theoretisch kader): risicomijdend gedrag en verantwoording.

Uit de interviews met de betrokkenen bleek ook dat de formele vrijheid die de vervoerder op papier lijkt te hebben, in de praktijk een veel mindere vrijheid blijkt te zijn. Zo stelde de provincie: “de vervoerder heeft wel vrijheid, maar heeft die vrijheid eigenlijk ook niet”. Dit heeft een aantal redenen. Allereerst de genoemde goede relatie die de vervoerder wil hebben met de maatschappij en de politiek. Dit is weliswaar een keuze van de vervoerder zelf, maar hij geeft aan dat de gevolgen van een slechte relatie hem uiteindelijk beperkingen kunnen opleggen.

Ten tweede geldt dit ook voor de verantwoordelijke ambtenaar bij de provincie Zuid-Holland: als de vervoerder een plan heeft, wordt dit eerst besproken met de betrokken ambtenaar. Voor hem is het vooral belangrijk dat de vervoerder goed beargumenteert waarom hij iets wil en op basis van welke cijfers en gronden dit is. Hoewel de betrokken ambtenaar formeel weinig sturing heeft, luistert de vervoerder goed naar hem. Enerzijds omdat laatstgenoemde bestuurlijke onrust wil en kan voorkomen (wat verbonden kan worden met de waarde risicomijdend gedrag van de overheid, zoals beschreven in het theoretisch kader), maar ook omdat een goede opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie heel belangrijk wordt gevonden door beide partijen. Als de vervoerder zich niets van de opdrachtnemer zou aantrekken, krijgt hij dat op een later moment wel “terug”: de opdrachtgever is dan minder bereid om de vervoerder te helpen in bijvoorbeeld onderhandelingen en gesprekken met een gemeente. De provincie en de vervoerder gaan vaak het gesprek met elkaar aan en komen regelmatig op overeenstemming uit, wat weer kan helpen om bijvoorbeeld een gemeente te overtuigen en om bestuurlijke rust te creëren (nadat de vervoerder een voorgesteld plan net iets aanpast op aanraden van de provincie waardoor er minder weerstand ontstaat).

Een derde reden zijn de andere overlegstructuren waarin de vervoerder zich bevindt: zo is de vervoerder in overleg met het reizigersplatform, de gemeenten die wegbeheerder zijn en ook aangrenzende regio's. Er is sprake van een sterke *wederzijdse afhankelijkheid*. Een voorbeeld is de relatie tussen de vervoerder en de gemeentelijke wegbeheerder: als er infrastructurele maatregelen genomen moeten worden om een route te versnellen of als er nieuwe bushaltes geplaatst moeten worden, dan is de gemeente hiervoor verantwoordelijk voor.

Anderzijds kunnen gemeentelijke maatregelen in het kader van de verkeersveiligheid ervoor zorgen dat busroutes langzamer worden, met als gevolg dat het reisproduct onaantrekkelijker wordt maar ook dat de omloopefficiëntie van de vervoerder in gevaar kan komen (waardoor de vervoerder bijvoorbeeld een extra bus en chauffeur moet inzetten wat extra geld kost).

Ten vierde is het aantal mogelijkheden en varianten van routes niet altijd even groot. De vervoerder is beperkt in de beschikbare infrastructuur en kan niet overal zomaar rijden: hetzij omdat een relatief kleine kern maar één goede en logische ontsluitingsweg heeft; hetzij omdat de gemeente verantwoordelijk is voor het plaatsen van bushaltes en het faciliteren van de bus. Met name voor de streeklijnen is het aantal vrijheidsgraden beperkt.

4.4.3 Samenwerking

De vrijheid van de vervoerder blijkt in de praktijk dus minder groot te zijn dan op grond van de concessieteksten verwacht zou kunnen worden. De provincie geeft aan dat zij informeel druk kan uitoefenen en dingen kan bereiken. Ook neemt zij geen strategisch gedrag van de vervoerder waarneemt. Daarbij gebeurt het monitoren op een efficiënte manier met beperkte menskracht omdat de provincie algemene kaders heeft gesteld en relatief eenvoudig de vervoerder aan de concessievoorschriften kan houden.

De provincie heeft een maandelijks overleg met de vervoerder. Daarnaast is er in de tussentijd regelmatig telefonisch overleg. De betrokken ambtenaar ziet als eerste eventuele plannen van de vervoerder en geeft als het nodig is suggesties, die vaak worden opgevolgd. De provincie is daarom tevreden dat zij kan ingrijpen als zij wilt. Deze concessie is daarom te typeren als een *contractarrangement*: de publieke partij is een duidelijke opdrachtgever, er zijn heldere en duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden, er zijn duidelijke eisen en het managementprincipe is gericht op contract- en concessie monitoring.

Er is geen bonus/malusregeling. De opbrengstverantwoordelijkheid is de grote prikkel voor de vervoerder in deze concessie. Er is één keer een boete uitgedeeld, tijdens de grootschalige landelijke staking van een paar jaar geleden. Daarnaast is er wel eens gedreigd met een boete, maar is dit verder niet in de praktijk gebracht.

Het is interessant om te zien dat de minimumeisen voor de volgende concessie (die in december 2012 zal starten) wel enigszins verhoogd zijn: zo is het minimum aantal ritten van drie naar twaalf gegaan, ondanks dat de betrokkenen tevreden waren over hoe deze eis heeft uitgekapt.

De verandering heeft een aantal redenen. Allereerst heeft dit een politieke achtergrond: de lokale en provinciale politiek was bang dat de nieuwe vervoerder op het minimumniveau ging zitten, ook al heeft de vorige aanbesteding en concessie het tegendeel bewezen. Uit angst voor het verlies van de sociale functie is deze eis naar boven bijgesteld. De tweede reden was redelijk pragmatisch: omdat de vervoerder in de praktijk toch niet onder de norm ging, kon de eis zonder problemen worden verhoogd, zo was de gedachte. Ten derde gaat het bij de betreffende (sociale) lijnen maar om een beperkt deel van het budget (minder dan vijf procent), zodat het geen grote gevolgen voor de concessieprijs zou hebben. Het verhogen van de eis is wel in strijd met de filosofie om de ontwikkelvrijheid bij de vervoerder te leggen, zo erkent de provincie.

4.4.4 Teleurstellingen en verbeteringen

Er is een aantal zaken die anders of minder goed zijn verlopen dan de provincie of vervoerder had gehoopt.

Allereerst heeft vervoerder Connexxion een transitieperiode doorgemaakt van overheidsbedrijf naar een meer commercieel bedrijf. Dit vergde enige tijd en heeft ook moeite gekost. Uiteindelijk is er een beter functionerend bedrijf ontstaan, aldus de provincie.

Ten tweede is de provincie teleurgesteld in de manier waarop de vervoerder en de gemeenten hebben samengewerkt. De vervoerder zocht de gemeente niet (actief) genoeg op en heeft onvoldoende geprobeerd om infrastructurele maatregelen bij de gemeente gefaciliteerd te krijgen. Anderzijds waren gemeenten ook onvoldoende bewust van de verantwoordelijkheid die zij als wegbeheerder hebben voor het openbaar vervoer en welke invloed zij kunnen uitoefenen. Dit heeft geresulteerd in infrastructurele besluiten die nadelig voor het openbaar vervoer kunnen uitpakken, wat met name resulteerde in doorstromingsbelemmerende maatregelen zoals rotondes of een lagere maximum snelheid. Het bleek heel lastig te zijn om beide partijen – vervoerder en gemeente – bij elkaar te krijgen en om structureel met elkaar samen te werken. Ook had de vervoerder nog veel actiever met het reizigersoverleg om kunnen gaan.

Ten derde was er soms politieke druk. Er worden veel statenvragen gesteld over specifieke buslijnen en op een gedetailleerd niveau, terwijl de provincie formeel gezien alleen algemene kaders heeft vastgesteld en deze heeft gehandhaafd. De politieke omgeving heeft er toe geleid dat de vervoerder minder vrijheid heeft gehad om onrendabele lijnen te schrappen of om efficiëntieslagen door te voeren.

De betrokkenen geven wel aan dat het wel gelukt is om de politiek nog op enige afstand te houden, mede door het informele contact tussen vervoerder en de verantwoordelijke ambtenaar van de provincie.

Een vierde aspect is marketing en innovatie: een belangrijk aspect van de ontwikkelfunctie. De provincie geeft aan dat de vervoerder hier onvoldoende werk van heeft gemaakt. Ze had een actievere rol moeten spelen om het busproduct te promoten en om potentiële reizigers te informeren over het openbaar vervoer in hun regio. Daarnaast waren ze erg gericht op het rijden van bussen, terwijl de ontwikkelfunctie meer dan dat inhoudt. De provincie had gehoopt dat de vervoerder veel meer naar de omgeving zou kijken: welke ontwikkelingen zijn er in die omgeving, welke reisbewegingen zijn er, welke type mensen zijn er, waar zitten de kansen voor een vervoerder om mensen de bus in te krijgen en welke mogelijkheden kunnen hiervoor worden ingezet? Deze taken van de ontwikkelfunctie heeft de provincie gemist.

De vervoerder geeft aan dat opdrachtgevers de ontwikkelfunctie heel breed zien: alles moet, waaronder veel marketing en reizigersonderzoek. Echter, de vervoerder weet – in tegenstelling wat de gedachte is van de Wet Personenvervoer 2000 – heel weinig af van de markt en de potentiële klanten die er zijn. De vervoerder heeft ook helemaal geen geld en tools om gericht onderzoek te doen. Daarnaast geeft de vervoerder aan dat het beïnvloeden van een consument heel lastig is: dat vergt niet alleen goed onderzoek, maar ook gerichte acties. De investeringen die hiervoor nodig zijn, zullen echter nooit worden terugverdiend. Daarom is marketing in deze concessie “een verplicht nummer”, zo stelt de vervoerder.

In de ogen van de vervoerder zou de ontwikkelfunctie maar beperkt bij de vervoerder moeten liggen: de ontwikkelfunctie zou gedefinieerd moeten worden als het ontwikkelen van een concreet aanbod en lijnennet met uiteindelijk een dienstregeling. De taak van netwerkarchitect, reizigersonderzoek, marketing en innovatie zou bij de overheid moeten zitten. Alleen in dat geval zou de eventueel opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder kunnen liggen, die zijn best moet doen om een zo goed mogelijk kwalitatief product te leveren aan de klant. Het is boeiend te zien dat deze betrokkene in dienst van de vervoerder anders denkt dan de geest van de Wp2000.

Ten slotte rijdt de vervoerder per jaar een vast aantal dienstregelingen (DRU's), hij ontvangt namelijk een vaste subsidie die door Provinciale Staten wordt vastgesteld.

De vervoerder is erop gebrand om dat aantal dienstregelinguren ook daadwerkelijk te rijden omdat het anders minder subsidie krijgt. Dit ziet de provincie als een perverse prikkel. Het kan namelijk zo zijn dat het gewenst is om minder dienstregelinguren te rijden in vervoerkundig opzicht.

4.4.5 Kwaliteit van het openbaar vervoer

Het aantal reizigers is gedurende de concessie afgenomen. De groeiprognoses van twintig respectievelijk negenendertig procent die de vervoerder had beloofd, zijn bij lange na niet gehaald. De vervoerder en de provincie investeren veel tijd om te analyseren wat de oorzaak is van de reizigersdaling, maar ze komen er niet achter.

Een probleem hierbij is wel de meetsystematiek. Het nauwkeurig tellen van reizigers is heel moeilijk en inzicht verkrijgen in reizigersstromen is dat helemaal. Er zit een grote onzekerheid in deze data, waardoor het ook moeilijk is om op basis daarvan het lijnennet aan te passen.

De opbrengsten zijn in de concessie wel gestegen. De kostendeckingsgraad is met één tot twee procentpunt gestegen tot ongeveer 53 procent. De vervoerder gaf aan dat hij “geen stuiver aan de concessie heeft verdiend”: het verlies in de eerste jaren is teruggebracht naar een break-evensituatie, zo stelt hij.

In tabel 4.4 zijn de klanttevredenheidcijfers weergegeven, waarbij de concessie tot en met 2009 in twee kavels is verdeeld. De klanttevredenheidcijfers in 2010 en 2011 liggen beduidend boven het landelijke gemiddelde (KPVV, 2012). Kijkend naar de cijfers van de twee kavels in periode 2006-2009, dan lag het algemene klantoordeel altijd boven het landelijke gemiddelde. Daarnaast laten de cijfers een kleine groei zien.

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Klanttevredenheid gehele concessie					7,4	7,5
Klanttevredenheid kavel Duin en Bollenstreek en Leiden	7,3	7,3	7,3	7,3		
Klanttevredenheid kavel Rijnstreek en Midden-Holland	7,5	7,0	7,3	7,3		
Klanttevredenheid Nederland	7,0	7,0	7,2	7,2	7,2	7,2
Indexcijfer gehele concessie					1,03	1,04
Indexcijfer kavel Duin en Bollenstreek en Leiden	1,04	1,04	1,01	1,01		
Indexcijfer kavel Rijnstreek en Midden-Holland	1,07	1,00	1,01	1,01		

Tabel 4.4: Klanttevredenheidcijfers Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland 2006-2011 (KPVV, 2012).

4.5 Conclusies

In deze paragraaf zijn de resultaten per casus beschreven die voortkomen uit de interviews en uit de cijfers die de kwaliteit van het openbaar vervoer weergeven. In het volgende hoofdstuk zal een analyse worden gegeven op basis van de resultaten. Vervolgens zullen de hypothesen worden getoetst.

Hoofdstuk 5 – Analyse

In dit hoofdstuk zal op basis van kenmerken van de concessie zoals deze zijn beschreven in het voorgaande hoofdstuk, de resultaten van de analyses worden weergegeven met de toetsing van hypothesen en de beantwoording van de onderzoeksvragen. Allereerst zal een algemene analyse worden gegeven (par. 5.1) waarin ingegaan wordt op opvallende conclusies en gemeenschappelijke bevindingen. Aan het eind van deze paragraaf zal geresumeerd worden welke elementen van de principaal-agenttheorie terug zijn te zien in de praktijk en in welke mate de theorie bruikbaar is. Daarna zullen de afzonderlijke hypothesen getoetst en besproken worden (par. 5.2).

5.1 Algemene analyse

Ten eerste valt op dat de aanwezigheid van voldoende kennis en expertise bij overheden heel belangrijk wordt gevonden, maar niet altijd aanwezig is. In het theoretisch kader werd al verwacht dat genoeg expertise bij overheden een probleem kan zijn. Uit de casussen bleek dat sommige overheden de ontwikkelfunctie sterk naar zich toe hebben willen trekken, zoals in het geval van West-Brabant en Groningen-Drenthe. Dit is een reflex van de principaal (overheid), voortkomend uit verwacht strategisch gedrag van de agent (vervoerder). Door zelf taken van de ontwikkelfunctie te vervullen, verwacht de overheid dat de informatieasymmetrie afneemt (hij kan bijvoorbeeld zelf vervoerkundigen inhuren en plannen maken) en dat de concessie meer geënt zal zijn op het behalen van maatschappelijke doelen.

Echter, in de praktijk bleek dat de beschikbare kennis en expertise niet altijd aanwezig was. Een betrokkene verwoordde dit als volgt: “je moet het wel kunnen, als je de ontwikkelfunctie als overheid naar je toetrekt”. Het gebrek aan expertise leidde tot een aantal problemen. Zo werd in de casus van West-Brabant het sturingsmodel niet consequent ingevuld, wat zorgde voor problemen in de samenwerking omdat de ontwikkelfunctie praktisch niet werd ingevuld. Daarnaast leidde de ontbrekende expertise tot een harde en inflexibele handhaving van het contract, wat ook weer leidde tot discussies over regels en eisen en tot aan het minimumniveau voldoen van de eisen door de vervoerder.

Een ander punt was dat het probleem van informatieasymmetrie helemaal niet werd opgelost, doordat de overheid onvoldoende kennis heeft van een efficiënte omloop en het in praktijk brengen van een vervoerkundig voorstel. Dit leidde tot onbegrip van vervoerders.

Een derde probleem betreft de hoge transactiekosten om het gebrek aan expertise en om de informatieasymmetrie te verhelpen. Zo is vervoerder Qbuzz in de praktijk net zoveel tijd kwijt aan de ontwikkelfunctie terwijl hij deze formeel niet heeft, als in een hypothetisch geval waar hij die formeel wel zou hebben. In de casus van West-Brabant heeft de vervoerder nu in materieel opzicht de ontwikkelfunctie weer in handen.

Een tweede aspect, dat net alvast is aangestipt, is de consequente invulling van het sturingsmodel. Het blijkt belangrijk te zijn dat het sturingsmodel consequent wordt ingevuld wat betreft de taakverdeling en de te stellen eisen. In de casus van West-Brabant is het sturingsmodel duidelijk niet consequent ingevuld, wat leidde tot problemen in de samenwerking. Door onvoldoende kennis en expertise bij de overheid werd de ontwikkelfunctie namelijk niet ingevuld. Ook waren eisen onduidelijk. Een duidelijke en logische invulling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden leidt tot een goede basis voor samenwerking. Immers, beide partijen weten waar zij aan toe zijn en kunnen elkaar op bevoegdheden en verantwoordelijkheden aanspreken als dat nodig is. Bovendien zorgt dit ervoor dat de eisen waaraan de vervoerder moet voldoen en wordt afgerekend in overeenstemming zijn met de verantwoordelijkheden die hij heeft: hij moet wel de resultaten waarop hij afgerekend wordt, kunnen beïnvloeden. Bij de casus van Groningen-Drenthe bleek de invulling consequent te zijn, zodat de vervoerder gericht was op het voldoen aan de (vele) eisen die het OV-bureau van hem eiste. Hier werd ook geen strategisch gedrag van de vervoerder geconstateerd. In de concessie Rijn Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland leek de invulling van de concessie op zich consequent, maar was de vrijheid van de vervoerder in de praktijk minder groot als gevolg van informele druk van de provincie. Mede hierdoor heeft de vervoerder de ontwikkelfunctie in de praktijk minder ingevuld dan was verwacht.

Ten derde is het heel belangrijk dat de vervoerder de juiste prikkels krijgt. In een casussen waarin de overheid opbrengstverantwoordelijk is, heeft een vervoerder enerzijds een prikkel om meer te rijden, omdat dit wordt vergoed op basis van het aantal gereden dienstregelinguren. Anderzijds hebben vervoerders in een kostencontract geen prikkel om minder te rijden (omdat dit een lagere subsidie betekent). In de casussen West-Brabant, Midden-Overijssel en Groningen-Drenthe gaven vervoerders ook aan dat zij onrendabele lijnen en hele rustige lijnen die bijvoorbeeld de hele zondagochtend rijden maar waar gemiddeld nul tot één passagier in zit, gewoon blijven rijden, omdat dit heel efficiënt gereden kan worden en een keurige subsidie oplevert.

Ook leverde het strekken of versnellen van lijnen minder subsidie op. Dit is een ongewenste prikkel, als gevolg van het model waar de overheid voor heeft gekozen. Immers, de vervoerder heeft een lage prikkel om de dienstregelingen in te zetten op lijnen met potentie omdat hij niet profiteert van de extra reizigersinkomsten en wellicht wel meer kosten moet maken (bijvoorbeeld als er een inefficiëntere omloop ontstaat of als er extra bussen in de spits moeten worden ingezet). In de casus van Midden-Overijssel kwam deze prikkel nog het minst naar voren. Dit kan enerzijds komen doordat de vervoerder een forse bonus kan verdienen die mede op reizigersgroei is gebaseerd. Anderzijds zou dit kunnen komen omdat de provincie en vervoerder intensief samenwerken en de provincie ook goed op de hoogte is van de dienstregeling op omlooptniveau. De provincie is sterk gericht op het efficiënter maken van omlopen en diensten en is hier al bij eerste plannen van een vervoerkundig idee bewust van, mede als gevolg van de duo's die samenwerken.

Echter, ook in de casus waarin de vervoerder zelf opbrengstverantwoordelijk is (Rijn Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland) had de vervoerder een prikkel om zoveel mogelijk (ook al zijn het maatschappelijk niet gewenste) dienstregelingen te rijden, omdat hij een subsidie krijgt op basis van een aantal dienstregelingen. Een verschil is dat hij wel een grotere prikkel heeft om deze in te zetten op lijnen met groeipotentie en waar er vraag is op de markt, omdat hij rechtstreeks profiteert van hogere inkomsten uit reizigers en hiermee het verschil tussen de subsidie en de kosten kan terugverdienen. De inkomsten moeten wel hoger zijn dan de kosten: een extra rit in de spits kost een vervoerder vaak meer geld dan in het dal. Deze vervoerder heeft echter zijn ontwikkeltaak niet ingevuld, enerzijds omdat hij de investeringen in marktonderzoek te hoog vond om terug te verdienen en anderzijds omdat zijn vrijheid in de praktijk minder was.

Uit de casussen is geen duidelijk strategisch gedrag van vervoerders waargenomen, maar wel (rationeel op bedrijfseconomische doelen gericht) gedrag dat werd veroorzaakt door (strategisch) gedrag van de overheid. Dit gedrag kwam voort uit principaal-agentreflexen zoals deze ook in het theoretisch kader zijn beschreven, namelijk meer prestatieprikkels en meer monitoring. Deze reflexen hebben ervoor gezorgd dat vervoerders soms onbedoelde prikkels kregen, zoals in het eerdere voorbeeld van het rijden van rustige lijnen. Ook had een scherpe handhaving met onduidelijke en onflexibele eisen (casus West-Brabant) effecten op het gedrag van de vervoerder, die de eisen in het contract strikt opvolgde (ook al hadden deze soms een andere bedoeling, zoals de volnorm van bussen) en eisen op het minimum naleefde (zichtbaarheid van haltes). Verder bleek dat de vervoerder in de casus Rijn Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland de ontwikkelfunctie niet oppakte, omdat hij investeringen daarin niet lonend achtte en wellicht ook niet de volledige vrijheid voelde zoals deze op papier wel was.

Al deze voorbeelden zijn eerder gedrag als gevolg van principaalreflexen dan echt strategisch gedrag, ook al kijkt de vervoerder wel meer naar zijn eigen bedrijfseconomische belangen dan naar het algemeen belang. Door betere en slimme prikkels te formuleren, kan dit (voor de overheid ongewenste) gedrag meer voorkomen worden. Prikkels zouden sterk gericht moeten zijn op de verschillende belangen die overheid en vervoerder hebben en op de zaken die een vervoerder als eerst zal laten “versloffen” als hij zijn rendement wil vergroten of als hij de concessie niet verlengd ziet.

De eerder al aangestipte invulling van de ontwikkelfunctie is een opvallend vierde aspect. Als het doen van marktonderzoek, het onderzoeken van klantwensen, het investeren in potentiële klanten en het doen van marketing geheel bij de vervoerder ligt, dan is deze niet geneigd om hier veel tijd, geld en menskracht voor in te zetten. De investeringen worden namelijk nooit terugbetaald, zo is de gedachte: “het levert niks op”. Dit bleek heel duidelijk in de concessie Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland. Echter, als deze taak bij de overheid lag (West-Brabant, Groningen-Drenthe), leverde dit ook ontevredenheid op bij de vervoerder omdat de provincie dit niet professioneel en effectief deed. Overheden vinden het ook moeilijk om te investeren in marketing omdat de verdieneffecten niet duidelijk zijn, zo geven de vervoerders in deze twee casussen aan. In het voorbeeld van West-Brabant heeft de provincie de marketingdeskundige van de vervoerder betaald en heeft de vervoerder een prikkel doordat hij deels profiteert van extra winsten. In Midden-Overijssel wordt de marketing gezamenlijk gedaan (elke partij levert een marketingdeskundige) en profiteren beide partijen van de opbrengst hiervan (de vervoerder kan een behoorlijk grote bonus krijgen). Dit laatste zorgt wel weer voor extra transactiekosten, omdat beide partijen hier intensief bij betrokken zijn. De vervoerders denken in deze voorbeelden sterk in termen als geld en kosten, terwijl overheden (daarnaast) ook naar andere zaken kijken. De verschillende belangen die beide partijen hebben, zijn hier zichtbaar.

Een vijfde aspect is het botsen van publieke en private waarden. In het theoretisch kader is uiteengezet dat bij publiek-private samenwerking de waarden van publieke actoren kunnen botsen met de waarden van private actoren. Uit de casussen is ook gebleken dat een aantal waarden sterk naar voren kwam en invloed had op de samenwerking. Bij de overheid komen de waarden zorgvuldigheid, risicomijding en transparantie duidelijk terug. Bij vervoerbedrijven komen efficiëntie en resultaten naar voren. De transparantie heeft vooral te maken met het (intensieve) overleg met gemeenten dat provincies voeren (casussen West-Brabant en Groningen-Drenthe). Ook neigen overheden sterk naar risicomijding, dat in de praktijk het vermijden van politieke en bestuurlijke onrust betekent. Ook willen overheden graag zorgvuldig handelen.

Vervoerbedrijven vinden dit soms moeilijk, omdat zij sterk gericht zijn op resultaat en efficiëntie. Zij lopen ook tegen beperkingen aan, bijvoorbeeld in het doorvoeren van plannen die de efficiëntie van het openbaar vervoer moeten vergroten (zowel in de casus Rijn Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek als de casus Midden-Holland en Groningen-Drenthe) of doordat het proces lang duurt (casus Groningen-Drenthe).

Een zesde aspect betreft de transactiekosten. Kijkend naar de casussen, dan valt op dat in de casus Rijn Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland de transactiekosten zeer laag lijken. De provincie vindt dat zij relatief weinig werk heeft aan het monitoren van de vervoerder, omdat de vrijheid grotendeels bij de vervoerder ligt en het (gedetailleerde) niveau van eisen laag is. In de andere casussen waarbij de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie ligt en deze ook veel ontwikkeltaken op zich heeft genomen, liggen de transactiekosten veel hoger. In de casussen van Groningen-Drenthe en West-Brabant ontstond dit doordat de informatieasymmetrie niet verdween en zelfs sterker werd. Immers, overheden bleken weinig kennis te hebben van het uitwerken en uitvoeren van een vervoerkundig plan. Dit bleek vooral bij de gevolgen van plannen voor de omlopen van vervoerders (die een sterk effect hebben op de kosten die de vervoerder moet maken), waardoor een vervoerder iets niet of juist wel wilde. Vervoerders zijn daarom in het gat van de kennisachterstand gesprongen. In het ene geval hebben ze de ontwikkelfunctie deels overgenomen (West-Brabant), in het andere geval zijn net zoveel tijd kwijt met de ontwikkelfunctie terwijl ze die formeel niet hebben als in een situatie dat zij die formeel wel hebben (casus Groningen-Drenthe). In de casus van Midden-Overijssel probeert de provincie de informatieachterstand te verhinderen door gezamenlijk te werken in de vorm van een aantal duo's (per taak iemand van de vervoerder en iemand van de provincie). Dit lijkt te werken, maar kost wel veel mankracht, geld en tijd.

Uit de interviews bleek dat partijen (en met name vervoerders) behoefte hebben aan een betere samenwerking, een zevende aspect dat opvalt. Deze behoefte uit zich in een betere gezamenlijke kennisdeling ten aanzien van de ontwikkelfunctie en met name de gevolgen van plannen voor de omlopen van de vervoerders. Ook noemen veel betrokkenen de aanwezigheid van vertrouwen een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Met name in de casus van West-Brabant is goed te zien dat een gebrek aan vertrouwen en slechte onderlinge verhoudingen hebben geleid tot problemen in de samenwerking. Vervoerders noemen een te strikte en gedetailleerde handhaving van het contract een oorzaak van verminderd wederzijds vertrouwen, zoals in West-Brabant ook het geval. Bijna alle betrokkenen stelden: "een contract zou in principe nooit strikt gehandhaafd moeten worden, maar in een diepe la moeten liggen en nooit nodig hoeven zijn. De eisen in een contract dienen als achtervang, als een uiterste redmiddel wanneer de partijen er samen niet uitkomen".

In de praktijk is dit bij de casussen van Rijn Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Overijssel het geval. Vooral in Midden-Overijssel vindt men wederzijds vertrouwen erg belangrijk: daar is ook een redelijke laag niveau van monitoring en worden eisen in overleg gewijzigd of niet gehandhaafd. Dit zorgt volgens de betrokkenen voor een hogere flexibiliteit. Het is wel opvallend dat in een kostencontract als Midden-Overijssel het niveau van monitoren vrij laag ligt, omdat verwacht zou worden dat in een kostencontract dit hoger zou (moeten) zijn dan in een concessie waarbij de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is. In het laatste geval heeft de vervoerder immers een hogere prikkel om een goed product te leveren, omdat hij moet verdienen aan reizigersinkomsten (die bij een slecht product zouden kunnen dalen). In een kostencontract heeft een vervoerder die veel minder en richt hij zich (nog) meer op kostenbesparing en interne efficiëntie, waardoor (meer) monitoring nodig zou moeten zijn. Uit de casus Midden-Overijssel kan echter geen strategisch gedrag worden waargenomen, hoewel de concessie wel een spannende periode ingaat omdat de vervoerder zijn rendement moet vergroten en aan het eind van de concessie mogelijk de concessie kwijtraakt. Het is de vraag of de vervoerder dan strategisch gedrag zal vertonen en welke mogelijkheden de overheid heeft om dit te voorkomen.

Ten slotte laten de resultaten zien dat de rol van de *gemeenten* erg belangrijk is, met name in de functie van wegbeheerder. Het is opvallend dat in de casussen waarbij de overheid veel naar zich toe heeft getrokken (West-Brabant en Groningen-Drenthe) de betrokkenen in het algemeen positief zijn over de betrokkenheid van gemeenten, omdat zij door de overheid in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces en in de jaarlijkse dienstregelingcyclus worden betrokken. Hierdoor ontstaat een transparant proces en kan draagvlak worden verworven (de waarde zorgvuldigheid en risicomijding). In de casus van Groningen-Drenthe constateerde de vervoerder dat het intensief betrekken van gemeenten wel leidt tot een traag en stroperig proces wat niet leidt tot een significante verbetering van het product (de vervoerder streeft meer naar de waarden resultaat en efficiëntie). Ook in de casus van Midden-Overijssel, waar overheid en vervoerder een gezamenlijke verantwoordelijk hebben, zijn de twee grote gemeenten structureel betrokken bij het ontwikkelen van het openbaar vervoer en betrokkenen zijn hier positief over. Dit in tegenstelling tot de casus in Zuid-Holland, waarbij de ontwikkelfunctie geheel bij de vervoerder is gelegd. In deze concessie is de samenwerking met gemeenten de afgelopen jaren niet goed van de grond gekomen, waardoor er afstemmingsproblemen waren en kansen onbenut zijn gebleven.

Kortom, een aantal kenmerken van de principaal-agenttheorie uit hoofdstuk 2 komen voor in de praktijk. In de theorie is de relatie tussen de principaal en de agent geschetst aan de hand van twee kenmerken, te weten een informatieasymmetrie (de agent heeft een informatievoorsprong) en het nastreven van eigen nutmaximalisatie, die kan verschillen. In de casussen is gebleken dat beide kenmerken voorkomen. Vervoerders hebben inderdaad een informatievoorsprong (met name over het uitwerken van een vervoerkundig plan en de werkelijke kosten daarvan) en zijn gericht op het behalen van bedrijfseconomische doelen. Overheden hebben een mindere kennis en streven publieke doelen na. Vervolgens is in de theorie beschreven dat de principaal reflexen vertoont om de problemen van een principaal-agentrelatie op te lossen. In de praktijk blijkt dit ook voor: overheden kiezen voor meer prestatieprikkels en een hogere monitoring. Ook kiezen ze ervoor om de ontwikkelfunctie zelf (deels) te vervullen (Groningen-Drenthe, West-Brabant) of om intensiever samen te werken (Midden-Overijssel). Zij proberen hiermee hun informatieachterstand te verkleinen en de vervoerder dusdanig te prikkelen zodat meer maatschappelijke doelen worden behaald. De principaal-agenttheorie gaat daarna in op de problemen die deze reflexen kunnen veroorzaken, te weten een versterkt strategisch gedrag van de agent. In de praktijk is dit ook te zien, al is het moeilijk vast te stellen of dit puur strategisch gedrag is of logisch gedrag als gevolg van het (strategisch) handelen van de principaal. Voorbeelden zijn het strikt houden aan eisen als er hard gehandhaafd wordt (West-Brabant), het aan een absoluut minimumniveau voldoen aan eisen (West-Brabant), de ontwikkelfunctie niet voldoende invullen (Rijn Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland), geen prikkel hebben om “nutteloze” ritten te schrappen of om lijnen te versnellen en te strekken (West-Brabant, Midden-Overijssel, Groningen-Drenthe). Ook bleek dat een mix van slimme prikkels (specifiek gericht op uiteenlopende belangen en de zaken die de vervoerder als eerst zal laten vervallen) wel kunnen helpen. Ten slotte kwamen de verschillende waarden die publieke sector en private sector hebben en nastreven ook naar voren. Veel elementen uit de principaal-agenttheorie zijn in de praktijk terug te zien. Daarom kan vastgesteld worden dat het model geschikt is om een publiek-private samenwerking te analyseren.

5.2 Hypotheses

In de hypothesen zijn verbanden gelegd tussen het gekozen sturingsmodel en de kwaliteit van het openbaar vervoer. Het is echter lastig gebleken om de inrichting van een concessie te koppelen aan de kwaliteit van het openbaar vervoer. In de casus van Midden-Overijssel is veel vertrouwen dat het partnershiparrangement ook in cijfers terug te zien zal zijn, maar tot nu toe is dit nog niet het geval. Alleen in de concessie Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland is de kostendekkingsgraad gestegen, in de andere casussen is deze ongeveer gelijk gebleven.

In de casussen waar de provincie veel verantwoordelijkheden naar zich heeft toetrokken (West-Brabant en Groningen-Drenthe) is een reizigersgroei te zien. In de andere concessies was er geen reizigersgroei (Midden-Overijssel) of een daling (Zuid-Holland). Opvallend is dat de klanttevredenheid van elke onderzochte casus hoger ligt dan het landelijke gemiddelde. In tabel 5.1 zijn deze cijfers op een rij gezet.

Casus	Samenwerking	Kostendeckingsgraad	Reizigersgroei	Klanttevredenheid
West-Brabant	Contractarrangement, in praktijk later elementen van partnership.	Eerst onder druk, nu stabiel gebleven.	Ja, behoorlijke groei.	Gegroeid tot licht boven landelijk gemiddelde.
Midden-Overijssel	Sterke maar niet volledige vorm van partnership-arrangement	Gelijk gebleven.	Nee, gelijk gebleven.	In 2011 licht gedaald, maar hoger dan landelijk gemiddelde.
Groningen-Drenthe	Contract-arrangement	Gelijk gebleven.	Ja, groei (na discussie over cijfers).	In 2011 licht gedaald, maar hoger dan landelijk gemiddelde.
Duin- en Bollenstr, Leiden Rijnstr en Midden-H.	Contract-arrangement	Gestegen.	Nee, gedaald.	Gestegen, hoger dan landelijk gemiddelde.

Tabel 5.1 Overzicht kwaliteit openbaar vervoer per casus.

Het is opvallend dat de inrichting van een concessie niet valt te koppelen aan harde cijfers die de kwaliteit van het openbaar vervoer representeren. Zo liggen de klanttevredenheidcijfers van de vier casussen heel dicht bij elkaar. Ook de kostendeckingsgraad is gelijk gebleven of (in de concessie Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland) licht gestegen. De reizigersgroei varieert: uit de gesprekken bleek dat de in reizigersgroei bij West-Brabant te danken was aan goedkope kaartjes (die nu worden afgeschaft).

Er kunnen een paar mogelijke verklaringen worden gegeven waarom verschillen in sturingsmodellen nog niet terugkomen in de cijfers. Een mogelijke uitkomst zou kunnen zijn dat het type sturingsmodel niet uitmaakt ten aanzien van het behalen van maatschappelijke doelen. Echter, er kunnen ook andere verklaringen een rol spelen die het verband tussen het sturingsmodel en de kwaliteit van het openbaar vervoer “verstoren”. Een eerste verklaring is dat het gekozen sturingsmodel niet altijd in de praktijk ten uitvoer werd gebracht. In de casus West-Brabant was er geen consequente invulling, omdat het de provincie ontbrak aan voldoende kennis en expertise om de ontwikkelfunctie goed in te vullen. Daarnaast was de vrijheid op papier voor de vervoerder niet altijd een werkelijke vrijheid, zo bleek in de casus Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland. Hierdoor kan ruis zijn ontstaan omdat het bedoelde sturingsmodel niet werd uitgevoerd. Een tweede verklaring is dat er andere (regionale) externe factoren een rol kunnen spelen die “storend” op cijfers kunnen werken. Een derde factor is de grote twijfel over de exactheid van cijfers: overheden en vervoerders vinden het moeilijk om reizigersaantallen exact te bepalen en er is veel scepsis over de gehanteerde meet- en informatiesystemen.

De eerste hypothese luidde:

1. In een publiek-private samenwerking zullen principaal-agentproblemen optreden in de vorm van strategisch gedrag van de agent, met negatieve effecten op de kwaliteit van het openbaar vervoer.

In de casussen is geen puur strategisch gedrag van de agent (vervoerder) waargenomen, zoals beschreven in de resultaten. Op basis daarvan kan de hypothese niet worden bevestigd. Echter, de vervoerders vertonen wel ongewenst gedrag (in de ogen van de principaal). Dit kan verklaard worden door verkeerde prikkels (als gevolg van de reflexen van de principaal en de concessie) die de vervoerder krijgt. Als gevolg van deze prikkels maakt de vervoerder keuzes om bedrijfseconomische redenen die niet altijd het maatschappelijke belang representeren. Deze prikkels komen voort uit niet slimme of inflexibele eisen vanuit de principaal of door een inconsequente invulling van het sturingsmodel. Een voorbeeld is de concessie West-Brabant, waar van beide sprake was. Hierdoor verslechterde de samenwerking, had de vervoerder geen prikkel om het openbaar vervoer echt te verbeteren en stelde de vervoerder zich strikt op: zowel in het interpreteren van eisen als in het minimale naleven van eisen. Na aanpassingen van het contract is de samenwerking verbeterd, maar de vervoerder heeft nog steeds “ongewenste” prikkels doordat hij profiteert van het laten rijden van lege bussen. Als deze in een efficiënte omloop rijden, profiteert de vervoerder hier namelijk sterk van. Ook in de concessie Groningen-Drenthe heeft de vervoerder weinig prikkels om lijnen te versnellen of te strekken.

In de casus Rijn Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland had de vervoerder in de praktijk minder vrijheid (een reflex van de principaal vanwege risicomijding) en dit leidde er ook toe dat zijn prikkels werden verminderd.

De tweede hypothese luidde:

2. Een gedetailleerd en niet flexibel contract met intensieve monitoring en veel kwantitatieve prestatieprikkels leiden ertoe dat de agent nog meer strategisch gedrag zal vertonen, met een negatief effect op de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Op basis van de indicatoren die de kwaliteit van het openbaar vervoer representeren, kan de hypothese niet worden bevestigd. Wel komen uit de casussen een aantal interessante conclusies rondom deze hypothese voort. In de casus van West-Brabant hadden de problemen (en het gedrag van de agent) met name te maken met een onjuiste invulling van de concessie, omdat de provincie onvoldoende expertise en kennis had. In combinatie met niet flexibele eisen, een intensieve monitoring en veel kwantitatieve prikkels verliep de samenwerking in de concessie West-Brabant niet goed. Toen de concessie werd aangepast, liep de samenwerking dan ook beter: de taken en verantwoordelijkheden werden consequenter ingevuld en de ontwikkelfunctie werd beter vervuld. Ook de onderlinge relatie verbeterde sterk. In de casus van Groningen-Drenthe houdt de vervoerder zich aan de (vele) eisen die hem gesteld zijn. Hier is geen strategisch gedrag waargenomen. Op basis van de casussen kunnen wel twee conclusies over de mate van monitoren en het stellen van eisen worden getrokken. De eerste is dat monitoring slimmer en gericht kan plaatsvinden. De monitoring zou gericht moeten zijn op de tegenovergestelde belangen die vervoerder en overheid hebben en (aansluitend) op de zaken die de vervoerder niet zal doen als hij zijn rendement moet verhogen of als blijkt dat zijn contract niet wordt verlengd. Dit bleek zowel uit de gesprekken maar kwam ook terug in het theoretisch kader, waarin mogelijk strategisch gedrag aan het eind van een contract werd beschreven. Een tweede conclusie is dat monitoring niet perse slecht is, maar vooral in een kostencontract nodig is. In een contract waarbij de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is, kan het niveau van monitoring en eisen worden verlaagd.

De derde hypothese luidde:

3. Met behulp van een goede mix van monitoring en prestatieprikkels ingesteld door de principaal (overheid), kan strategisch gedrag van de agent (vervoerder) beperkt worden en dit zal de kwaliteit van het openbaar vervoer doen verbeteren.

In de casussen bleek dat de prikkels die ingesteld zijn door de overheid, soms een verkeerde invloed hadden. Deze prikkels zijn het gevolg van reflexen van de principaal, die tot uiting komen in de concessie. De prikkels leidden er toe dat vervoerders geen prikkels hadden om het openbaar vervoer verder te ontwikkelen, om lege en zeer onrendabele bussen op te heffen en om lijnen te versnellen en te strekken. Een slechte mix gecombineerd met onderling wantrouwen (zoals bij de casus West-Brabant), leidde aanvankelijk tot een slechte samenwerking. Zoals bij de voorgaande hypothesen ook bleek, kan de monitoring slimmer plaatsvinden door te richten op tegenovergestelde belangen die vervoerder en overheid hebben en op zaken die de vervoerder niet zal doen als hij zijn rendement moet verhogen of als blijkt dat zijn contract niet wordt verlengd. Ook is monitoring niet perse slecht is, maar vooral in een kostencontract nodig. In een contract waarbij de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is, kan het niveau van monitoring en eisen worden verlaagd. Op basis van de gesprekken die gevoerd zijn, kan deze hypothese worden bevestigd: een goede mix van monitoring en prestatieprikkels is van belang om het gewenste gedrag van de vervoerder te realiseren en om strategisch gedrag te beperken.

De vierde hypothese was:

4. Met behulp van partnershiparrangementen kan de samenwerking tussen overheid en vervoerder worden verbeterd, met een beter openbaar vervoer als gevolg.

Uit de casus van Midden-Overijssel bleek dat daar een verregaande vorm van een partnership-arrangement aanwezig was. Echter, de mate van risicodeling en deling van kosten en opbrengsten is zeer laag. De provincie is opbrengstverantwoordelijk en betaalt het ontwikkelbudget. De provincie heeft het gebrek aan risicodeling gedeeltelijk willen compenseren door een behoorlijk grote bonus in te stellen die gebaseerd is op reizigersgroei, klanttevredenheid en opdrachtgevert tevredenheid. Hierdoor hoopte de provincie dat de vervoerder ook een voldoende prikkel heeft om goed te presteren en het openbaar vervoer te ontwikkelen. Met name de kennisdeling en het wederzijdse vertrouwen werd genoemd als essentieel onderdeel in de samenwerking en hier waren de betrokkenen van de casus Midden-Overijssel ook positief over. Ook is het niveau van monitoring en afrekenen op eisen laag en flexibel. Daarnaast is geen strategisch gedrag waargenomen. Ook geven de betrokkenen aan dat zij verwachten dat deze samenwerking ook in de cijfers teruggezien zal worden. Het element van vertrouwen, goede contacten en wederzijdse kennisdeling en -ontwikkeling kwam ook terug in andere casussen.

Echter, op basis van de cijfers die de kwaliteit van het openbaar vervoer representeren, kan de hypothese niet worden bevestigd. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de transactiekosten redelijk hoog lijken, omdat de provincie veel menskracht inzet voor de gezamenlijke duo's. Ook is niet aangetoond dat wederzijds vertrouwen en een betere samenwerking alleen middels een partnershiparrangement zou kunnen. Dit zou ook op andere manieren kunnen worden bewerkstelligd. Van alle drie de casussen waarbij de overheid opbrengstverantwoordelijk is, is de vervoerder in deze casus wel het meest tevreden over de kennis die de provincie heeft. Het is echter de vraag hoe het gedrag van de vervoerder zich de komende jaren zal ontwikkelen om een hoger rendement te kunnen behalen.

Ten slotte luidde de laatste hypothese:

5. De kwaliteit van het openbaar vervoer is sterker afhankelijk van een consequente invulling van de taakverdeling tussen overheid en vervoerder en de bijbehorende passende sturing, dan van het gekozen sturingsmodel zelf.

In de casussen waar de taakverdeling en passende sturing consequent is, is de kwaliteit van het openbaar vervoer niet significant hoger dan in de casussen waar dit niet consequent is. Toch blijkt uit de gesprekken en de problemen die hierin naar voren zijn gekomen dat een consequente invulling van de taakverdeling tussen overheid en vervoerder en de bijbehorende passende sturing, essentieel is. De hypothese kan (ondanks een gebrek aan kwantitatief bewijs) wel voorzichtig worden bevestigd. Juist een duidelijke en consistente invulling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden leidt tot een goede basis omdat partijen weten waar zij aan toe zijn en elkaar kunnen aanspreken op verantwoordelijkheden als dit nodig is. In de casus van West-Brabant werd het sturingsmodel duidelijk niet consequent ingevuld, wat leidde tot problemen in de samenwerking. Bij de casus van Groningen-Drenthe bleek de invulling consequent te zijn, zodat de vervoerder gericht was op het voldoen aan de (vele) eisen die het OV-bureau van hem eiste. Hier werd geen strategisch gedrag van de vervoerder geconstateerd. In de concessie Rijn Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland leek de invulling van de concessie op zich consequent, maar was de vrijheid van de vervoerder in de praktijk minder groot als gevolg van informele druk van de provincie. Ook hier is het model dus niet geheel consequent ingevuld en mede daarom kon de vervoerder de ontwikkelfunctie in de praktijk minder invullen dan was verwacht.

5.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt op basis van de resultaten die het empirisch onderzoek heeft opgeleverd en in hoofdstuk 4 zijn weergegeven. Allereerst is een aantal algemene conclusies gegeven. Ten eerste viel op dat de aanwezigheid van voldoende kennis en expertise bij overheden belangrijk wordt gevonden, maar niet altijd aanwezig is. Overheden hebben geprobeerd om hun informatieachterstand te verminderen (een reflex van de principaal), maar dit heeft er soms juist voor gezorgd dat het probleem van informatieasymmetrie alleen maar werd verergerd en dat hierdoor hoge transactiekosten ontstaan. Ten tweede bleek een consequente invulling van het sturingsmodel wat betreft de taakverdeling en de te stellen eisen heel belangrijk. Als dit niet consequent was, ontstonden problemen in de publiek-private samenwerking. Ten derde is het belangrijk dat de vervoerder de juiste prikkel krijgt. Als gevolg van onvoldoende slimme eisen en regels vanuit de overheid, kregen vervoerders juist ongewenste prikkels. De vervoerders toonden (min of meer strategisch) gedrag als gevolg van principaal-agentreflexen. Ten vierde bleek de invulling van de ontwikkelfunctie een probleem. In de casus waarbij de vervoerder hiervoor verantwoordelijk was, vulde hij deze onvoldoende in, mede omdat zijn vrijheid minder groot bleek. Als de taak enkel bij de overheid lag, waren er ook problemen omdat de overheid dit niet altijd kundig deed. Een vijfde aspect is de botsing van de publieke en private waarden die terug kwamen in de praktijk: met name zorgvuldigheid, risicomijding en transparantie (publieke actoren) versus efficiëntie en resultaten (private actoren). Ten zesde bleken de transactiekosten laag in de casus waarbij de vervoerder opbrengstverantwoordelijk was en de ontwikkelfunctie in handen had. In de andere casussen, waarbij de overheid dit naar zich toe heeft getrokken, lagen de transactiekosten veel hoger (mede door een informatieasymmetrie van overheden). Een zevende conclusie is dat partijen wel behoefte hebben aan een betere samenwerking, met name een betere gezamenlijke kennisdeling. Ook kan het niveau van monitoring worden aangepast naargelang de concessie in de vorm van een kostencontract of opbrengstencontract is. Verder bleek de rol van gemeenten belangrijk te zijn. Op basis van de analyse kan ten slotte geconcludeerd worden dat de principaal-agenttheorie terug komt in de praktijk.

De cijfers die de kwaliteit van het openbaar vervoer representeerden, variëren onderling weinig. Dit zou kunnen komen omdat het type sturingsmodel niet uitmaakt ten aanzien van het behalen van maatschappelijke doelen, maar er kunnen ook factoren zijn die het verband hebben verstoord. Een factor is bijvoorbeeld de niet consequente invulling van een sturingsmodel. Ook kunnen externe factoren het verband hebben gestoord. Een derde factor is de grote twijfel over de juistheid van cijfers. Twee hypothesen zijn (voorzichtig) bevestigd op basis van de casussen. Uit de praktijk bleek namelijk dat een goede en slimme mix van monitoring en prestatieprikkels ingesteld door de

overheid, de publiek-private samenwerking kan verbeteren en kan leiden tot een meer wenselijk gedrag van de vervoerder. Niet slimme prikkels zorgden namelijk voor ongewenst gedrag. Ook kan bevestigd worden dat een consequente invulling van de taakverdeling tussen overheid en vervoerder en de bijbehorende passende sturing, heel belangrijk is voor de publiek-private samenwerking en ook voor de kwaliteit van het openbaar vervoer. Niet bevestigd kon worden dat partnershiparrangementen leiden tot een beter openbaar vervoer. Ook hoeft een gedetailleerd contract niet perse te leiden tot strategisch gedrag van de agent.

Hoofdstuk 6 – Conclusies

In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op elke deelvraag om uiteindelijk de hoofdvraag, zoals in hoofdstuk 1 is opgesteld, te beantwoorden. Per paragraaf zal een deelvraag worden beantwoord waarmee tevens een samenvatting wordt gegeven van het bijbehorende hoofdstuk. Dit hoofdstuk eindigt met een discussie.

6.1 Welke vormen van publiek-private samenwerking zijn er, welke problemen komen hier uit voort en welke gevolgen hebben deze volgens wetenschappelijke theorieën?

Er zijn verschillende vormen van publiek-private samenwerking. Voorheen was er een traditionele overheidsturing waarbij de overheid zeer dominant en hiërarchisch was. Hier is echter kritiek op gekomen. Zo zou de overheid niet efficiënt, niet effectief en te traag, stroperig en bureaucratisch zijn. Doordat de maatschappij steeds complexer werd, was er steeds meer specialisatie nodig en nam het informatieprobleem bij de overheid toe. Onder invloed van het neoliberale denken, zoals het New Public Management, en het netwerkdenken heeft de overheid taken afgestoten. Soms zijn overheidorganisaties op afstand geplaatst of heeft decentralisatie van taken en bevoegdheden plaatsgevonden. Een belangrijke verandering was echter vooral de toenemende invloed van de private sector: er ontstond publiek-private samenwerking. Dit is ook in het openbaar vervoer gebeurd, waarbij openbaarvervoerbedrijven zijn afgestoten en waarbij nieuwe samenwerkingsvormen ontstonden, voornamelijk door aanbesteding van het openbaar vervoer in een regio door middel van het afgeven van concessies.

Echter, bij een publiek-private samenwerking waarbij sprake is van een publieke opdrachtgever en een private opdrachtnemer kunnen principaal-agentproblemen ontstaan. Het fundamentele probleem is een informatiescheefheid (de agent heeft meer informatie dan de principaal) en deels tegenstrijdige doelen. Hierdoor dreigt het gevaar van 'adverse selection', waarbij de agent bij het aangaan van een contract niet alle informatie geeft en de principaal hierdoor een onjuiste keuze maakt. Ook kan de agent zijn gedrag aanpassen voor zijn eigen belang door slim om te gaan met regels en prestatieafspraken: dan ontstaat er 'moral hazard'. De principaal kan instrumenten ('reflexen') gebruiken om strategisch gedrag te voorkomen, te weten monitoring en controle en het instellen van prestatieprikkels. Er is echter gebleken dat deze inzet van instrumenten ook bijkomende problemen oplevert: het inspanningsniveau van de agent zal mogelijk dalen, er kan een gebrek aan vertrouwen ontstaan en de agent zal zich alleen richten op de te meten en afrekenbare onderwerpen.

Daarbij is meer informatie niet altijd beter en de outcome zegt ook niet altijd iets over de output, omdat er externe omstandigheden spelen die hier invloed op kunnen hebben. Kortom, een vorm van publiek-private samenwerking waarbij er een sterke controle vanuit de principaal is, levert nieuwe principaal-agentproblemen op.

Er zijn in het algemeen twee vormen van publiek-private samenwerking te onderscheiden. Enerzijds zijn er contractarrangementen: hierbij ligt de nadruk op de aanbestedingsfase. Tijdens de uitvoering van de concessie richt de opdrachtgever zich tot uitvoering en monitoring. Er zijn heldere afspraken en eisen waaraan de partijen zich (moeten) houden en er is een gescheiden risicoverdeling. Anderzijds kan een samenwerking de vorm hebben van een partnershiparrangement: dan ligt de focus op samenwerking, waarbij het doel van de samenwerking is om gezamenlijk uitdagingen en doelen op te stellen en deze ook samen uitwerken. Er is ook een gezamenlijke deling van risico's, kosten en opbrengsten. Het creëren van wederzijds vertrouwen is in een partnershiparrangement erg belangrijk. De samenwerking is erg horizontaal in plaats van verticaal en hiërarchisch en de principes van goed procesmanagement liggen ten grondslag. In het regionale openbaar vervoer kunnen beide vormen van samenwerking kunnen voorkomen (of een variant die tussen deze twee ideaaltypes ligt), hoewel contractarrangementen in de praktijk in de grote meerderheid zijn. Uit het theoretisch kader bleek dat bij contractarrangementen meer principaal-agentproblemen kunnen ontstaan, die kunnen verergeren bij een gedetailleerde vorm van een contractarrangement. De vervoerder kan in een dergelijke samenwerking strategisch gedrag vertonen, wat de samenwerking maar ook de kwaliteit van het openbaar vervoer niet ten goede zal komen omdat de vervoerder alleen in zijn eigen belang handelt. Als de overheid principaal-agentproblemen wil voorkomen, dan dient zij in te zetten op partnershiparrangementen waarbij wederzijds vertrouwen, flexibiliteit en gemeenschappelijke doelen voorop staan, zo luidt de hypothese.

Ten slotte kan de samenwerking tussen overheid en vervoerder worden getypeerd door de partij die verantwoordelijkheid van de ontwikkelfunctie bezit en het type sturing. Bij de ene extreme variant liggen zijn de taken en verantwoordelijkheden bij de vervoerder gelegd. In lijn hiermee zou de vervoerder gestuurd moeten worden door middel van outcomecriteria. In de andere extreme variant ligt de ontwikkelruimte bij de overheid. De gunning is gebaseerd op kwantiteiten en de sturing zou outputgericht moeten zijn. Er is dus een verband gelegd tussen de partij (vervoerder of overheid) die de vrijheid en verantwoordelijk heeft en de type sturing. Er moet een goede balans zijn tussen het type overheidssturing en de toedeling van vrijheid zijn, omdat er anders ongewenste negatieve effecten voor het openbaar vervoer optreden.

6.2 Hoe kunnen de gevolgen van publiek-private samenwerking voor het openbaar vervoer worden onderzocht?

Om de gevolgen van publiek-private samenwerking voor het openbaar te onderzoeken, is een kwalitatieve casestudy uitgevoerd, met meerdere casussen. Dit is gedaan om goed in een bepaalde casus te verdiepen en om te beschrijven en proberen te verklaren hoe de samenwerking verloopt: zowel de samenwerking zoals deze bedoeld was als de samenwerking zoals deze in de praktijk gaat. Immers, de taken en verantwoordelijkheden die op papier verdeeld zijn, kunnen in werkelijkheid anders ingevuld worden. Per casus is gesproken met zowel de regionale overheid als de vervoerder, om beide kanten van het verhaal te begrijpen en te kunnen verklaren. Er is gekozen voor vier casussen, die onderling van elkaar verschilden. Zo is een casus genomen waarin de samenwerking neigde naar een partnershiparrangement en is gekeken naar samenwerkingsverbanden die de vorm hadden van een contractarrangement. Ook ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelfunctie en de reizigersopbrengsten is gevarieerd: zo was er een casus waarbij de vervoerder heel veel vrijheid had, de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelfunctie had en zelf opbrengstverantwoordelijk was. Er waren ook casussen waarbij de overheid veel meer verantwoordelijkheid naar zich had toegetrokken en de vervoerder bijna alleen verantwoordelijk was voor het operationele niveau.

Om de kwaliteit van het openbaar vervoer vast te stellen, is gekeken naar de maatschappelijke doelen die uit de Wet Personenvervoer 2000. Dit betreffen het realiseren van reizigersgroei en het verhogen van de kostendeckingsgraad van het openbaar vervoer. Het derde element betrof de tevredenheid van de reiziger in de betreffende concessie. Hiervoor zijn de (breed erkende) onderzoeken van het KPVV naar de klanttevredenheid gebruikt.

6.3 Wat zijn de effecten van publiek-private samenwerking voor het openbaar vervoer?

Aspecten van de principaal-agenttheorie bleken in de praktijk terug te komen. De theorie gaat uit van twee essentiële kenmerken die de relatie tussen principaal en agent beïnvloeden, namelijk een informatieasymmetrie (de agent heeft een informatievoorsprong) en het nastreven van eigen nutmaximalisatie, die kan verschillen. In de casussen is gebleken dat beide kenmerken voorkomen. Vervoerders hebben inderdaad een informatievoorsprong (wat betreft kennis en expertise en over de kosten van een plan) en zijn gericht op het behalen van bedrijfseconomische doelen. Overheden hebben een mindere kennis en streven publieke doelen na. In de praktijk bleken de beschreven reflexen van principalen voor te komen: overheden kiezen voor meer prestatieprikkels en een hogere monitoring. Ook kiezen ze ervoor om de ontwikkelfunctie zelf (deels) te vervullen of om intensiever samen te werken. Zij proberen hiermee hun informatieachterstand te verkleinen en de vervoerder dusdanig te prikkelen zodat deze meer gericht is op het behalen van maatschappelijke doelen.

In de praktijk zijn de effecten van deze reflexen zichtbaar: vervoerders vertoonden gedrag in reactie op het gedrag van de principaal, dat de principaal echter onwenselijk vond. De principaal-agenttheorie lijkt in de praktijk bruikbaar te zijn. Ook bleek dat een mix van slimme prikkels (specifiek gericht op uiteenlopende belangen en de zaken die de vervoerder als eerst zal laten vervallen) wel kunnen helpen. Ten slotte kwamen de verschillende waarden die publieke sector en private sector hebben en nastreven ook naar voren.

De effecten van verschillende sturingsmodellen op de kwaliteit van het openbaar vervoer, was cijfermatig niet zichtbaar. Dit kwam omdat de kwaliteitcijfers van de vier casussen heel dicht bij elkaar liggen en er nauwelijks variatie in te zien is. Een mogelijke conclusie hieruit is dat het sturingsmodel zelf niet perse uitmaakt voor het behalen van maatschappelijke doelen.

Toch bleken op basis van de casussen wel een aantal effecten zichtbaar. Zo kon de hypothese bevestigd worden dat met behulp van een goede mix van monitoring en prestatieprikkels ingesteld door de principaal (overheid), strategisch gedrag van de agent (vervoerder) beperkt kan worden. Ook bleek een consequente invulling van de taakverdeling tussen overheid en vervoerder en de bijbehorende passende sturing, essentieel. Als het sturingsmodel niet consequent werd ingevuld, dan had dit een effect op de samenwerking. Uit het onderzoek kan niet bevestigd worden dat een partnershiparrangement tot een beter openbaar vervoer zal leiden. Een partnershiparrangement bleek wel een aantal positieve elementen te hebben, zoals de kennisdeling, de flexibiliteit en het wederzijds vertrouwen. Er kan echter niet geconcludeerd worden dat een partnershiparrangement de enige of ultieme vorm is die hiervoor zou kunnen zorgen.

6.5 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde:

Welke sturingsmodellen zijn er voor overheden om in het regionale openbaar vervoer samen te werken met OV-bedrijven, welke problemen leveren deze samenwerkingsvormen op en wat zijn de effecten daarvan voor het openbaar vervoer

In het regionale openbaar vervoer zijn verschillende varianten van publiek-private samenwerking. Allereerst kan er een onderscheid worden gemaakt tussen contractarrangementen en partnershiparrangementen. Bij contractarrangementen is er sprake van een heldere taakverdeling en een gescheiden risicoverdeling. De nadruk ligt op monitoring en uitvoering van de concessie. Bij een partnershiparrangement ligt de focus op samenwerking: het doel is om gezamenlijk uitdagingen en doelen op te stellen en deze ook samen uitwerken.

De samenwerking is erg horizontaal gericht en er is een gezamenlijke deling van risico's, kosten en opbrengsten. In de empirie is geen volledige vorm van een partnership teruggevonden, omdat in de betreffende casus de risico's, kosten en opbrengsten niet (volledig) samen werden gedeeld. Daarnaast kan in de empirie een onderscheid worden gemaakt tot een publiek-private samenwerking waarbij de vervoerder veel vrijheid heeft, de ontwikkelfunctie invult en opbrengstverantwoordelijk is en een samenwerking waarbij de overheid de ontwikkeltaak naar zich toe heeft getrokken en opbrengstverantwoordelijk is. In de praktijk bleken deze twee modellen niet altijd 'zuiver' zijn ingevuld.

In het regionaal openbaar vervoer bleken de samenwerkingsvormen een aantal problemen op te leveren. Zo toonden overheden 'reflexen' zoals ook in de principaal-agenttheorie werd beschreven. Zij probeerden de problemen van informatieasymmetrie en de verschillende doelen te verminderen door veel taken naar zich toe te trekken en prestatieprikkels in te stellen. Echter, zij bleken niet altijd de expertise te hebben om dit te kunnen doen. De informatieasymmetrie werd soms alleen maar vergroot, bijvoorbeeld omdat een overheid geen kennis heeft van omlopen en de praktische uitwerking (met financiële consequenties) van een vervoerkundig plan. Dit gebrek aan kennis leverde enerzijds transactiekosten op (veel overleg, moeite, menskracht) en anderzijds kregen vervoerders verkeerde prikkels waardoor zij rationeel maar in de ogen van overheden ongewenst gedrag vertoonden. Een ander probleem was de botsing van publieke en private waarden. Overheden streven waarden na als zorgvuldigheid, risicomijding en transparantie. Dit uitte zich bijvoorbeeld in het niet doorvoeren van wijzigingen uit angst voor politieke en bestuurlijke onrust of door veel intensief overleg met gemeenten, om voldoende draagvlak te creëren. Vervoerders hebben juist doelen als efficiëntie en resultaten en deze botsten wel eens met het gedrag van overheden. Door het instellen van prikkels en monitoring die niet passen bij de inrichting van een concessie, ontstonden problemen in de vorm van ongewenst gedrag van een vervoerder of onderlinge irritatie.

De problemen uitten zich niet gelijk in variaties in cijfers die de kwaliteit van het openbaar vervoer representeren, hoewel uit de casussen wel naar voren kwam dat problemen in de publiek-private samenwerking wel invloed heeft op de kwaliteit van het openbaar vervoer (bijvoorbeeld omdat bepaalde vervoerskundig goede plannen niet worden doorgevoerd).

Het partnershiparrangement zoals deze in theorie was beschreven, werd niet geheel uitgevoerd in de bestudeerde casus. Er ontbreekt een echte deling van risico's, kosten en opbrengsten. De provincie is opbrengstverantwoordelijk en betaalt het ontwikkelbudget. De vervoerder kan wel een forse bonus krijgen.

Het probleem van informatieasymmetrie lijkt in deze casus laag en er is veel wederzijdse ontwikkeling en vertrouwen, hoewel het wel menskracht vergt (maar niet meer menskracht dan bijvoorbeeld het OV-bureau Groningen-Drenthe) en het (nog) niet resulteert in hogere kwaliteitcijfers. Uit het onderzoek bleek geen verschil te zitten tussen (semi-)partnership-arrangementen en contractarrangementen.

De belangrijkste conclusie is dat het sturingsmodel zelf niet perse een invloed heeft op de kwaliteit van het openbaar vervoer. Het maakt niet zo zeer uit op welke manier het sturingsmodel is ingevuld, maar meer of het sturingsmodel goed wordt uitgevoerd. De consequente invulling van een sturingsmodel bleek heel belangrijk: zijn de taken en verantwoordelijkheden op papier ook in de praktijk zo ingevuld en is de sturing (in de vorm van eisen, handhaving, monitoring) in lijn hiermee? Als dit inconsequent is, ontstaan er problemen in de publiek-private samenwerking. In de empirie kwamen deze ook voor. Zo vulde de overheid in de casus West-Brabant haar ontwikkelfunctie niet in (terwijl zij dit naar zich had toegetrokken): het ontbrak de provincie aan kennis en expertise. Een ander voorbeeld is de casus Duin- en Bollenstreek, Leiden Rijnstreek en Midden-Holland waarbij de vrijheid voor de vervoerder op papier in werkelijkheid veel beperkter was, waardoor de ruimte om de ontwikkelfunctie in te vullen ook verminderde. Als het sturingsmodel niet consequent is ingevuld, kunnen er onjuiste prikkels voor vervoerders ontstaan die in dat geval onbedoeld gedrag kunnen vertonen.

In lijn daarvan is de belangrijkste aanbeveling om het sturingsmodel consequent in te vullen: op elk aspect en zeker ook in de praktijk. Bij een niet consequente invulling ontstonden namelijk problemen, zo bleek uit dit onderzoek. Overheden zouden bij het bedenken van een nieuwe concessie alle aspecten moeten doorlopen en deze consequent aan het gekozen sturingsmodel moeten koppelen. Vervolgens dient het gekozen model ook in de praktijk consequent te worden uitgevoerd.

Een tweede aanbeveling die hierop aansluit is om slimme prikkels te ontwerpen, die onwenselijk gedrag van vervoerders kunnen voorkomen. De verkeerde prikkels kwamen meestal voort uit reflexen van overheden, zoals ook in het theoretisch kader is beschreven. Overheden zijn beducht voor strategisch gedrag van vervoerders. Maar ook sterk risicomijdend gedrag (en angst voor bestuurlijke onrust) kan een rol spelen. De prikkels en monitoring zou met name gericht moeten zijn op de grootste verschillende belangen die overheid en vervoerder hebben en op de zaken die een vervoerder als eerst zal laten liggen als hij zijn rendement wil vergroten of weet dat de concessie voor hem eindig is en niet verlengd zal worden.

Een derde aanbeveling is om te zorgen dat er wederzijdse deling van kennis en expertise is. Met name op het gebied van het uitwerken van een vervoerkundig plan is dit essentieel. Een vervoerder kan namelijk door een efficiëntere omloop kosten besparen en is daar ook op gericht, terwijl een vervoerkundig plan of wens vanuit de overheid voor een inefficiënte omloop kan zorgen, waardoor een plan sneuvelt. Het is wel zaak om een goede balans te vinden in deze kennisdeling, zodat de transactiekosten (met name in de vorm van menskracht) beperkt blijven.

De laatste aanbeveling betreft de ontwikkelfunctie. Overheden hebben de neiging om de ontwikkelfunctie bij zichzelf neer te leggen. Het is wel belangrijk dat zij voldoende kennis, expertise en menskracht hiervoor in huis hebben. De vervullen van de ontwikkelfunctie is namelijk niet makkelijk en vergt veel vervoerkundige en inhoudelijke kennis. Zoals een betrokkene het krachtig verwoordde: “je moet het wel kunnen als overheid, als je die taken naar je toetrekt”.

6.6 Discussie

Ten slotte kan worden afgevraagd of de casussen in dit onderzoek en de gebruikte methodes representatief zijn voor het regionale openbaar vervoer in Nederland en welk vervolgonderzoek gedaan kan worden.

Zoals in het methodisch kader (hoofdstuk 3) is aangegeven, is het lastig om goede indicatoren voor de kwaliteit van het openbaar vervoer vast te stellen. In dit onderzoek zijn de twee maatschappelijke doelen die de wetgever heeft vastgesteld, gebruikt. Deze doelen bleken bij de ondervraagde overheden ook hun doelen te zijn. Verder zijn de klanttevredenheidcijfers van het KPVV gebruikt, omdat deze breed worden erkend in de sector en een goed beeld geven van de tevredenheid van reizigers in een concessiegebied. Deze drie indicatoren brengen echter ook problemen met zich mee. Zo geven klanttevredenheidcijfers de perceptie van reizigers van het openbaar vervoer weer, terwijl dit niet perse een verband heeft met de daadwerkelijke kwaliteit van het openbaar vervoer. Reizigers kunnen bijvoorbeeld gewend raken, zodat een aanvankelijke waardering met hogere klanttevredenheidcijfers weer zal dalen naar een lager gemiddeld niveau. Daarnaast hoeft reizigersgroei niet altijd beter te zijn. Het gebruiken van de kostendeckingsgraad kan problematisch zijn omdat een verbeteringslag in het openbaar vervoer eerst investeringen met zich meebrengt, zodat de kwaliteitsverbetering op korte termijn een lagere kostendeckingsgraad betekent.

Echter, ook andere mogelijke indicatoren van kwaliteit brengen problemen met zich mee. Kwaliteit en comfort zijn namelijk subjectieve kenmerken en kan zich in veel zaken uiten (punctualiteit, frequentie, leeftijd en reinheid materieel). Zo hoeft oud materieel niet perse een negatief effect op de kwaliteit van het openbaar vervoer te hebben, als dit wel comfortabel en vaak rijdt. De cijfers in dit onderzoek hoeven dus niet perse representatief te zijn, de keuze heeft zijn beperkingen. Wel is in de casussen nadrukkelijk aan de respondenten gevraagd welke de indruk zij hebben van deze indicatoren en of deze representatief zijn voor het openbaar vervoer. In een volgend onderzoek zouden wellicht meer indicatoren worden gebruikt.

In een volgend onderzoek zouden ook meer casussen (en wellicht wel bijna alle concessies) kunnen worden onderzocht. In dit onderzoek is gekozen voor vier casussen die van elkaar verschillen. In een volgend onderzoek zouden bijvoorbeeld meer casussen waarbij de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder ligt, bekeken kunnen worden. Hiermee kan het onderzoek representatiever worden en misschien komen er dan meer verschillen in kwaliteitcijfers naar voren. Ook is het een optie om in een vervolgonderzoek de concessies op een langere termijn te bekijken. Een aantal casussen in dit onderzoek is redelijk recent gestart en het is goed mogelijk dat resultaten over een aantal jaar beter zichtbaar zullen zijn.

Ten slotte kan ook de scope van de publiek-private samenwerking worden uitgebreid. In dit onderzoek is bewust gekeken naar het proces na de aanbesteding en tijdens het contract. In een vervolgonderzoek zou ook de fase van aanbesteding kunnen worden onderzocht op de aanwezigheid van het risico *adverse selection*.

Literatuurlijst

- Aardema, H. (2003). Organisatie en beheer. In A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 283-203). Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Barkema, H. (1995). Agency-theorie: Prikkel en prestaties. *Economisch-Statistische Berichten*, 8 maart, p. 228-230.
- Bax, C.A., Pröpper, I.M.A.M. & Litjens, B.P.E.A. (2003). *Samenwerking bij besluitvorming over de aanleg van 60 km/uur-gebieden*. Leidschendam, SWOV.
- Berg, E.L. (1975). *Decentralisatie in Drievoud*. 's-Gravenhage: VNG.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Boom.
- Bondt, R. de (2000). *Variabel vergoeden*. Katholieke Universiteit Leuven.
- Boogers, M., Schaap, L., Munckhof, E.D. van den (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Bovenberg, A. L. & Teulings, C. N. (1996). Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy. *Economische Statistische Berichten*, nr. 4085, 11 december, p. 1008.
- Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer [CVOV] (2003). *Stappenplan*. CVOV, Rotterdam.
- Corbey, M. (2010). Agent of Steward? Over mensbeeld en management control. *Management Accounting*, 84^e jaargang, oktober, p. 487-492.
- Dixit, Avinash (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretative review. *The Journal of Human Resources*, vol. 37, no. 4, p. 696-727.
- Heuvelhof, E. ten & Twist, M. van (2003). Vormen van strategisch gedrag: een theoretische verkenning. In E. ten Heuvelhof, M. de Jong, M. Kuit & H. Stout (Red.). *Infrastratego: strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren* (p. 43-58). Lemma, Utrecht.
- Heuvelhof, E. ten, Jong, M. de, Kars, M. & Stout, H. (2009). *Strategic Behaviour in Network Industries: A Multidisciplinary Approach*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

Hufen, J.A.M. & Ringeling, A.B. (1990). *Beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.

Inno-V (2005). *Vervoerder krijgt vrije hand binnen ProViel*.

Jong, M. de & Heuvelhof, E. ten (2003). Een definiëring van strategisch gedrag. In E. ten Heuvelhof, M. de Jong, M. Kuit & H. Stout (Red.). *Infrastratego: strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren* (p. 29-41). Lemma, Utrecht.

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KPVV) (2012). *Algemene cijfers OV- Klantenbarometer 2011*.

Klijn, Erik-Hans & Twist, Mark van (2007). *PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?*

Koppenjan, J.F.M., de Bruijn J.A., Kickert W.J.M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA.

Lange, J.S. de (2006). *Principaal-agentrelaties in varianten van wegbeheer*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat.

OV-Magazine (2009). *Vervoerders doen het niet meer op een koopje*. 18 juni 2009, p. 12.

Noord-Brabant (2006), *Programma van Eisen (PvE) aanbesteding openbaar vervoer Noord-Brabant*.

Noord-Brabant (2007), *Onderzoek aanbestedingen Openbaar Vervoer in Noord-Brabant*.

Politt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A. & Talbot, C. (2001). Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, p. 271-290.

Provincie Overijssel (2010). *Vier inschrijvers op Vechtdallijnen*. Geraadpleegd op 9 januari 2012 op <http://www.overijssel.nl/actueel/nieuws-wegen/@147658/vier-inschrijvers/>

Provincie Gelderland (2009). *Programma van Eisen Veluwe en Achterhoek/Rivierenland*.

Schilder, A., Halff, A., Riezebos, K., Miltenburg, W. van (2008). *Decentralisatie in perspectief*. Amersfoort: BMC.

Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Schipholt, L. L., Veeneman, W. & Reijs, J. (2005). *Vervoerder krijgt vrije hand binnen prOViel*. OV-Magazine, 15 maart 2005, Inno-V.

Sloot, M (2006). *Sleutels voor concessiebeheer, bijlage*. Kennisplatform Verkeer en Vervoer: Schiedam.

Smith, N. & Thiel, S. van (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, 11, 226-234.

Stadsregio Arnhem Nijmegen (2010). *Concessie C2013 - Concept Programma van Eisen*.

International Association of Public Transport [UITP] (2005). *Een markt in beweging*. Brussel.

Veeneman, W., Schipholt, L. L. & Velde, D. van de (2004). *De Ademende Concessie. Van goed aanbesteden naar goed beheren van concessies in het openbaar vervoer*. Amsterdam.

Veeneman, W. & Vergeer, R. (2003). Openbaar busvervoer. In E. ten Heuvelhof, M. de Jong, M. Kuit & H. Stout (Red.). *Infrastratego: strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren* (p. 79-98). Lemma, Utrecht.

Velde, D. van de, Veeneman, W. & Schipholt, L. L. (2006). *Service design in competitive tendering in the Netherlands: shifts between authorities and operators*. Association for European Transport and contributors.

Velde, D. van de, Schipholt, L.L & Veeneman, W. (2007). *Aanbestedingen in Nederland: centrale planning of functionele specificaties?* Antwerpen.

Vennix, J. A. M. (2005). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Pearson.

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

Verkeerskunde (2011). *Grote innovaties blijven relatief klein binnen het OV*. Geraadpleegd op 9 januari 2012 op <http://www.verkeerskunde.nl/service/dossiers/vk2-047-2011-openbaar-vervoer/grote-innovaties-blijven-relatief-klein-binnen.23550.lynkx>

Zuid-Holland (2004), *Concessie regionaal openbaar vervoer Duin- Bollenstreek / Leiden en Rijnstreek / Midden Holland*.

Websites

Connexxion: http://www.connexxion.nl/data/upload/Connexxion_21-Duin-Bollenstr_Dienstreg_2012_i4.pdf, vinddatum 14 augustus 2012

KPVV: <http://www.kpvv.nl/KpVV/KpVV-Overige-Content/KpVV-Overige-Content-Media/Bijlagen-publicaties/OV-concessieposter-2012pdf.pdf>, vinddatum 24 maart 2012.

OV-loket: <https://www.ovloket.nl/?ac=Wet+-en+regelgeving-18-1>, vinddatum 18 april 2012.

Syntus:

<http://www.syntusoverijssel.nl/Download.aspx?File=l0G2gK8ZP%2bzjuuO%2fhysVjMigRxccj5bEO3KBVRvMhg5lGv0sEgsUCzQJNm9k%2bY%2bj>, vinddatum 14 augustus 2012

Veolia-Transport: <http://www.veolia-transport.nl/brabant/meta/documenten/lijnnennetkaarten-brabant-2011-2012/Lijnennetkaart-WM-B.pdf>, vinddatum 14 augustus 2012

Qbuzz: http://www.qbuzz.nl/downloads/Groningen-Drenthe_april_PDF.pdf, vinddatum 14 augustus 2012

Wetten

Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000), www.wetten.nl

Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000), Memorie van Toelichting, www.wetten.nl

Interviews

Casus Rijn- en Bollenstreek Midden Holland

Tom Verhaar, provincie Zuid-Holland

Patrick Siliacus, Connexxion

Casus Groningen-Drenthe

Jan van Selm, directeur OV-bureau Groningen-Drenthe

Jan Wijngaarden, Q-buzz

Herman Sinnema, provincie Groningen

Casus Midden-Overijssel

Wim Dijkstra, provincie Overijssel

Jeroen Suurmond, Syntus

Casus West-Brabant

Herman Sinnema, voormalig concessiemanager provincie Noord-Brabant

Piet van den Bosch, Veolia