

# Concessiewisselingen in het OV

EEN CASESTUDY NAAR DE WISSELING IN HET  
DRECHTSTEDEN, MOLENLANDEN EN  
GORINCHEM GEBIED (DECEMBER 2018)



**Gerben Willemse**

Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juni 2020

# Concessiewisselingen in het OV

---

EEN CASESTUDY NAAR DE WISSELING IN HET DRECHTSTEDEN,  
MOLENLANDEN EN GORINCHEM GEBIED (DECEMBER 2018)

**Auteur:** Gerben Willemse

**Begeleider:** Simone Haarbosch MSc.

**Studentnummer:** s1003418

**Aantal woorden hoofdtekst:** 23.741

Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juni 2020

## **Afbeeldingen omslag:**

Links: Lubbers, S. (2018, 14 februari). Arriva 8371-Langerak, Lekdijk [Foto].

Geraadpleegd van:

<https://www.facebook.com/photo/?fbid=1992639270999188&set=pcb.1992640560999059>

Rechts: Lubbers, S. (2020, 11 mei). Qbuzz 6503 heeft het dorp Nieuwpoort weer zonder krassen en deuken kunnen verlaten [Foto]. Geraadpleegd van:

<https://www.facebook.com/photo/?fbid=2558086747787768&set=pcb.2558089614454148>

## Voorwoord

Voor u ligt de bachelor thesis van Gerben Willemse over concessiewisselingen in het openbaar vervoer. Deze thesis is het eindproduct van de bachelor Geografie, Planologie en Milieu aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Deze thesis vooral voortgekomen bij mijn steeds verder groeiende persoonlijke interesse voor alles wat met openbaar vervoer te maken heeft. Mijn hart gaat altijd sneller kloppen als het gaat over ontwikkelingen in het openbaar, meest recent door de Uithoflijn die eind 2019 eindelijk werd geopend maar ook de concessiewisseling in het DMG-gebied was zo'n moment. Het was voor mij daarom een groot genoegen en erg boeiend om onderzoek te mogen doen naar een openbaar vervoer gerelateerd onderwerp.

Tijdens het onderzoek werd ik ondersteund door de begeleider Simone Haarbosch. Ik ben haar dankbaar voor de altijd enthousiaste manier waarop zij voor mij klaarstond om me steeds verder op weg te helpen in het proces van onderzoek. Mede dankzij de groepsbijeenkomsten, kritische feedback en de mogelijkheden om een op een te overleggen ligt er nu dit eindresultaat. Mede dankzij die begeleiding kon ik het onderzoek steeds blijven verbeteren met als resultaat dit eindresultaat waar ik trots op ben.

Daarnaast wil ik ook alle deelnemers aan de interviews bedanken voor het feit dat zij ook in deze bijzondere (corona)tijd bereid waren mee te werken. Deze gesprekken heb ik als prettig ervaren en gaven veel nuttige inzichten. Ik waardeer het enthousiasme en de openheid waarmee zij spraken over het openbaar vervoer. Daarom wil ik de volgende organisaties waarvan ik vertegenwoordigers heb mogen interviewen bedanken: de gemeenten Molenlanden, Gorinchem en Sliedrecht, de regio's Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Drechtsteden, de vervoerders Qbuzz en EBS, de opdrachtgevers provincie Zuid-Holland en Metropoolregio Rotterdam – Den Haag (MRDH) en het Reizigersoverleg Drechtsteden, Alblasserwaard en Gorinchem (RODAG).

Ik wens u veel leesplezier en ik hoop van harte dat het openbaar vervoer snel weer kan gaan herstellen van de coronacrisis. Het bleek maar weer eens in deze coronacrisis dat het OV cruciaal is om Nederland draaiende te houden.

Gerben Willemse

Ameide, 25 juni 2020

## Samenvatting

**Kernwoorden:** concessiewisseling, ontwikkelvrijheid, kennis en ervaring, DMG

Het Nederlandse openbaar vervoer wordt sinds de invoering van de Wet Personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) in 2001 geregeld door het uitschrijven van concessies aan vervoerders. Een concessie in het openbaar vervoer geeft een bepaalde vervoerder die de aanbesteding wint het exclusieve recht om het vervoer in een bepaald concessiegebied te verzorgen (Eerdmans et al., 2010; van Buiren et al., 2012). Na afloop van deze termijn vindt er een nieuwe aanbesteding plaats en geeft het andere vervoerders de mogelijkheid om het recht om het openbaar vervoer te verzorgen over te nemen. Als gevolg daarvan ontstaan er momenten waarop concessies wisselen van vervoerder, ook wel een concessiewisseling of concessieovergang.

Uit eerdere concessiewisselingen bleek dat zulke concessiewisselingen om verschillende redenen niet altijd lekker lopen. Vaak komen er problemen naar boven bij de start ontstaan er problemen in de uitvoering van openbaar vervoer. Een gebied waar dit overduidelijk het geval was is de concessiewisseling in Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (hierna: DMG). Bij deze concessiewisseling in DMG ontstonden verschillende problemen zoals vertragingen en uitval van ritten. Door eigen ervaring zijn deze problemen ook ondervonden en dat riep vragen op want hoe kan het nu dat er na 20 jaar Wp2000 deze problemen nog steeds ontstaan bij een concessiewisseling?

Uit deze vragen die dit opriep is gekomen tot een doelstelling waarin het centrale doel is om meer inzichten te verkrijgen over de invloed van de beschikbare kennis en ervaring en daarnaast de ontwikkelvrijheid (mate waarin een vervoerder de mogelijkheid krijgt om naar eigen inzicht een lijnennet te ontwikkelen). Bovendien was het een ander doel om, door deze inzichten te verkrijgen, beleidsmakers de mogelijkheid te geven om in de toekomst deze problemen te voorkomen. Uit deze doelstelling kwam de volgende hoofdvraag:

*‘Op welke wijze wordt het verloop van een concessiewisseling in het openbaar vervoer beïnvloed door kennis/ervaring en vrijheid voor de vervoerder in het concessiegebied Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (DMG)?’*

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden werd er een casestudy uitgevoerd naar de casus DMG. Deze casus kwam naar voren uit persoonlijke ervaring maar ook doordat dit gebied voldeed aan de selectiecriteria die zijn opgesteld. Deze casestudy is uitgevoerd door gebruik te maken van verschillende bronnen waarvan de belangrijkste primaire bron de zelf afgenomen semigestructureerde interviews die zijn afgenomen in de maanden april en mei via videobellen of telefonisch. Een andere bron gebruikt in het empirisch onderzoek zijn de hoorzittingen die op 29 mei 2019 en 29 januari 2020 over de dienstverlening van Qbuzz in DMG georganiseerd door de provinciale staten van Zuid-Holland.

In het onderzoek kwamen enkele, soms onverwachte, bevindingen naar boven. Allereerst bleek uit het onderzoek dat er bij de totstandkoming van de concessie DMG veel aandacht is besteed aan het betrekken van de verschillende stakeholders. Hierbij werd verder gegaan dan het wettelijk minimum. Zo kregen de regio's een prominente rol in het hele proces omdat zij in de stuurgroep plaats mochten nemen die over de concessie gaat.

In dit proces hadden de verschillende stakeholders vrij uiteenlopende belangen voor het openbaar vervoer die soms tot botsingen en frustraties hier en daar leidde.

Een andere bevinding is dat een vervoerder een gebrek aan gebiedskennis kan hebben omdat zij nieuw zijn in een bepaald gebied. Dit gebrek aan gebiedskennis kan leiden tot verschillende problemen met de uitvoering van een concessie bleek uit de casus DMG. Een opvallende rol is hierin weggelegd voor een zittende vervoerder waarvan blijkt dat die in het DMG-gebied niet heeft meegewerkt aan het verstrekken van de benodigde informatie. Wat blijkt is dat deze vervoerder een kennisvoorsprong ziet als strategisch voordeel in een aanbesteding en daarom er alles aan doet om deze informatie langzaam of met gebreken te verstrekken. Dat terwijl volgens de geïnterviewden in het onderzoek juist deze informatie is nodig is om tot een goede uitvoering te komen.

Een derde bevinding was dat er in het DMG-gebied eisen waren gesteld in de concessie die in de praktijk niet uitpakte zoals bedoeld. Voorbeelden hiervan zijn de problemen die ontstonden door de inzet van semitouringcars en de stewards. Het komt erop neer dat hierover onenigheid bestaat tussen met name de vervoerder en opdrachtgever. De opdrachtgever verwacht iets met een bepaalde eis terwijl in de praktijk blijkt dat een vervoerder hier heel anders naar kijkt dan de opdrachtgever.

Concluderend is gesteld dat er in het DMG-gebied een verband kan worden opgemerkt dat (een gebrek aan) kennis het verloop van een concessiewisseling op een negatieve manier kan beïnvloeden. Oftewel als er op bepaalde vlakken kennis en/of ervaring ontbreekt dan is de kans groter dat dit negatieve consequenties heeft op de kwaliteit van de uitvoering in het begin. Daarnaast werd er ook gesteld dat er niet kan worden gezegd dat meer ontwikkelvrijheid in een concessie per se zorgt voor een overgang met minder problemen. Het gaat er eerder over dat degene die uiteindelijk zeggenschap heeft gekregen over een bepaalde eis ook echt degene is die er meer ervaring mee heeft. Gaat het om een eis waar een vervoerder meer weet van heeft dan moet de vervoerder vrijheid krijgen om dit zelf te ontwikkelen. Heeft de opdrachtgever ergens meer weet van dan moet de provincie hierover gaan.

Het uitgevoerde onderzoek was zeker niet compleet en roept vragen op voor vervolgonderzoek. Allereerst is er een hele groep van mensen die het dichtst bij de praktijk staan niet meegenomen in het onderzoek door bijvoorbeeld een interview of enquêtes af te nemen. Het gaat hier om de reizigers en de chauffeurs. Interessant dus om in een volgend onderzoek te kijken of deze mensen dezelfde bevindingen hebben als de deelnemers in dit onderzoek. Een ander suggestie is om te kijken naar de rol van de media in het verloop van de concessie,

Er zijn 8 aanbevelingen in het kort zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Openbare consultatieversie van vervoerplan publiceren
2. Zittende vervoerder verplichten of stimuleren om mee te werken aan een soepel overgang
3. Betrekken van personeel in een vroeg stadium
4. Gelijke informatie voor alle vervoerders in de aanbesteding.
5. Doorrijden met dezelfde dienstregeling in het eerste jaar.
6. Bewust zijn van de gevolgen van eisen in PvE.
7. Benut de creativiteit en praktijkervaring van de vervoerder
8. Wees als vervoerder altijd eerlijk als eisen praktisch niet haalbaar blijken te zijn

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	II
Samenvatting.....	III
<b>1</b> <b>Introductie</b> .....	<b>1</b>
1.1 Inleiding.....	1
1.2 Projectkader.....	1
1.2.1 Introductie in het DMG-gebied.....	3
1.3 <b>Relevantie</b> .....	<b>5</b>
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie.....	5
1.3.2 Maatschappelijke relevantie.....	5
1.4 <b>Het onderzoek</b> .....	<b>7</b>
1.4.1 Doelstelling.....	7
1.4.2 Probleemstelling.....	7
1.4.3 Onderzoeksvragen en toelichting kernbegrippen.....	7
1.4.4 <b>Toelichting kernbegrippen</b> .....	<b>8</b>
1.4.5 Introductie onderzoeksopzet.....	10
1.5 Leeswijzer.....	10
<b>2</b> <b>Theorie</b> .....	<b>11</b>
2.1 <b>Theoretische kader</b> .....	<b>11</b>
2.2 <b>Conceptueel model</b> .....	<b>16</b>
2.2.1 <b>Operationalisatie</b> .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
<b>3</b> <b>Methodologie</b> .....	<b>17</b>
3.1 <b>Onderzoeksstrategie: Casestudy</b> .....	<b>17</b>
3.1.1 Selectie van de cases.....	18
3.2 <b>Dataverzameling</b> .....	<b>20</b>
3.2.1 Semigestructureerde interviews.....	20
3.2.2 Hoorzittingen provinciale staten.....	23
3.3 <b>Analyse van de data</b> .....	<b>23</b>
3.3.1 <b>De analyse in de praktijk</b> .....	<b>23</b>
<b>4</b> <b>Resultaten</b> .....	<b>25</b>
4.1 <b>Het concessiesysteem</b> .....	<b>25</b>
4.2 <b>Verloop concessiewisseling in het DMG-gebied</b> .....	<b>28</b>
4.3 <b>De stakeholders in de praktijk</b> .....	<b>30</b>
4.3.1 Rol van stakeholders.....	31
4.3.2 Belangen van stakeholders.....	34
4.3.3 Samenvatting.....	36

<b>4.4</b>	<b>Kennis en ervaring</b> .....	37
4.4.1	Gebiedskennis.....	37
4.4.2	Ervaring met aanbestedingen .....	39
4.4.3	Kennisoverdracht van ervaringen/kennis uit aanbestedingen .....	39
4.4.4	Samenvatting benodigde kennis .....	40
<b>4.5</b>	<b>Ontwikkelvrijheid voor vervoerder</b> .....	41
4.5.1	Ontwikkelvrijheid in de DMG-concessie .....	41
4.5.2	Problemen met eisen in het DMG-gebied .....	41
4.5.3	Samenvatting.....	44
<b>5</b>	<b>Conclusie</b> .....	45
<b>6</b>	<b>Discussie en suggesties voor vervolgonderzoek</b> .....	47
6.1	<b>Evaluatie onderzoeksopzet</b> .....	47
6.2	<b>Beperkingen onderzoeksresultaten</b> .....	48
6.3	<b>Suggesties vervolgonderzoek</b> .....	48
<b>7</b>	<b>Aanbevelingen</b> .....	50
	<b>Literatuurlijst</b> .....	52
	<b>Bijlagen</b> .....	56
	<b>Bijlage 1: Interviewgide standaard vorm</b> .....	56
	<b>Bijlage 2: Codeboek</b> .....	59
	<b>Bijlage 3: Extra geschiedenis van het DMG-gebied</b> .....	67
	<b>Bijlage 4: De belangen van stakeholders in de concessie DMG</b> .....	68
	<b>Bijlage 5: Aanbevelingen genoemd in interviews en hoorzittingen</b> .....	70

# 1 Introductie

## 1.1 Inleiding

Sinds 2011 pak ik regelmatig lijn 90 richting Utrecht en ook op maandag 10 december 2018 stond ik te wachten bij de bushalte. Deze keer voelde het voor mij als OV-fanaat toch anders want Qbuzz was nu aan de beurt in het gebied Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (DMG). Ik kon niet wachten om de nieuwe bus (Iveco Crossway) voor het eerst uit te proberen. Toen de bus er was en ik instapte vroeg de chauffeuse: 'Weten jullie of ik nog een beetje op tijd ben?', haar boordcomputer functioneerde niet. Afgezien van dit misschien wat opmerkelijke begin was mijn eerste indruk niet verkeerd: we gingen soepel over de drempelrijke Lekdijk heen en in Utrecht haalde ik mijn aansluiting.

De vrijdag daarop ging het minder. Ik stond een tijd op Utrecht Centraal te wachten op de bus die maar niet kwam. Bij elkaar stond ik 1,5 uur te wachten en kwamen er maar liefst 3 bussen niet opdagen. De frustraties van mijn medereizigers namen zienderogen toe en er begonnen spontaan mensen tegen elkaar te praten over hoe schandalig ze dit vonden. Uiteindelijk ben ik toen maar met iemand meegereden naar huis. In het weekend daarop merkte ik al gauw dat de vertragingen en uitval van lijn 90 het gesprek van de dag was. Ik merkte ook dat chauffeurs frustraties hadden. Zo hoorde je vaak een piep van de boordcomputer als die eruit vloog, gevolgd door een hoorbare zucht van de chauffeur.

Mijn persoonlijke ervaring en mijn interesse voor het openbaar vervoer wekte mijn nieuwsgierigheid naar de achterliggende oorzaken van de problemen die ik onder andere zelf heb ervaren. Toen daarom de mogelijkheid werd geboden om een eigen scriptie-onderwerp voor te stellen was dit het onderwerp wat onmiddellijk in mij opkwam. Ook omdat het mijn indruk was dat bij concessiewisselingen wel vaker strubbelingen voorkomen omdat ik meerdere cases voor de geest kan halen. Denk hierbij aan de overgang van Connexion naar Syntus Utrecht (Keolis) in de provincie Utrecht (Jacobs, 2017) maar ook in het Voorne-Putten en Rozenburg gebied werd gesproken over 'opstartproblemen' (RTV Rijnmond, 2019). Het feit dat er na 20 jaar van concessies in het Nederlandse openbaar vervoer nog steeds problemen ontstaan wekt vragen op: Wordt er niet geleerd van fouten? Welke factoren zorgen hiervoor? Hoe kunnen we dit voorkomen?

## 1.2 Projectkader

Tot en met het jaar 2000 werd het openbaar vervoer (hierna: OV) in Nederland centraal geregeld door de staat. Daarmee was de staat verantwoordelijk voor de uitvoering van het regionale openbaar vervoer. Het OV in de grotere gemeenten werd geregeld door een gemeentelijk vervoerbedrijf (van Buiren et al., 2012) zoals het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Utrecht (GVU), Stadsvervoer Dordrecht (SvD) en Rotterdamse Elektrische Tram (RET). De regionale vervoerders waren vrijwel allemaal in handen van de Nederlandse staat. Hierdoor kon de centrale overheid in zekere zin precies bepalen welke diensten vervoerders moesten leveren. Alleen stond de reiziger hierbij minder centraal en ging het meer om de aangeboden dienstregelingen (aantal uren vervoer opgenomen in dienstregeling). De belangen die reizigers hebben namelijk: punctualiteit, snelheid en frequentie hadden in het oude model een ondergeschikte rol (Mouwen & Rietveld, 2013). In de jaren '90 ontstond daarom de gedachte om het OV aantrekkelijker te maken om een antwoord te hebben tegen de ontstane mobiliteitsproblemen zoals de

toenemende congestie. Marktwerking en competitie tussen marktpartijen werd gezien als dé manier hiervoor. Ook vanuit de Europese Unie werd meer marktwerking gepromoot omdat dit zou leiden tot meer efficiëntie en een hogere kwaliteit. Bovendien konden vervoerders dan als bijkomstigheid door heel Europa openbaar vervoer aanbieden (Niaounakis et al., 2016; Veeneman et al., 2014). Ten slotte merkten de overheden dat hun politieke wensen maar langzaam of niet werden geïmplementeerd in het oude systeem. De regionale overheden (zoals de provincies) wilden weer meer controle en coördinatie hebben over het openbaar vervoer in hun gebied (Veeneman et al., 2014).

Uiteindelijk trad op 1 januari 2001 de Wet Personenvoer 2000 (hierna: Wp2000) in werking waarmee het concessiesysteem in het openbaar vervoer werd geïntroduceerd. De hoofddoelen die de overheid hierbij had waren het verhogen van de kostendeckingsgraad en een groei van het aantal reizigers (van Buiren et al., 2012; Veeneman & van de Velde, 2014). Later werden deze doelen aangepast naar groei op plaatsen waar de behoefte naar openbaar vervoer het grootst is en het verlagen van de exploitatiekosten. De uiteindelijke focus van het openbaar vervoer kwam daarbij te liggen op efficiëntie en innovatie en een betere service voor reizigers (Mouwen & Rietveld, 2013). Over het succes van het systeem zijn de meningen in de wetenschap maar ook bij reizigers verdeeld maar hierop zal de focus in deze studie niet liggen.

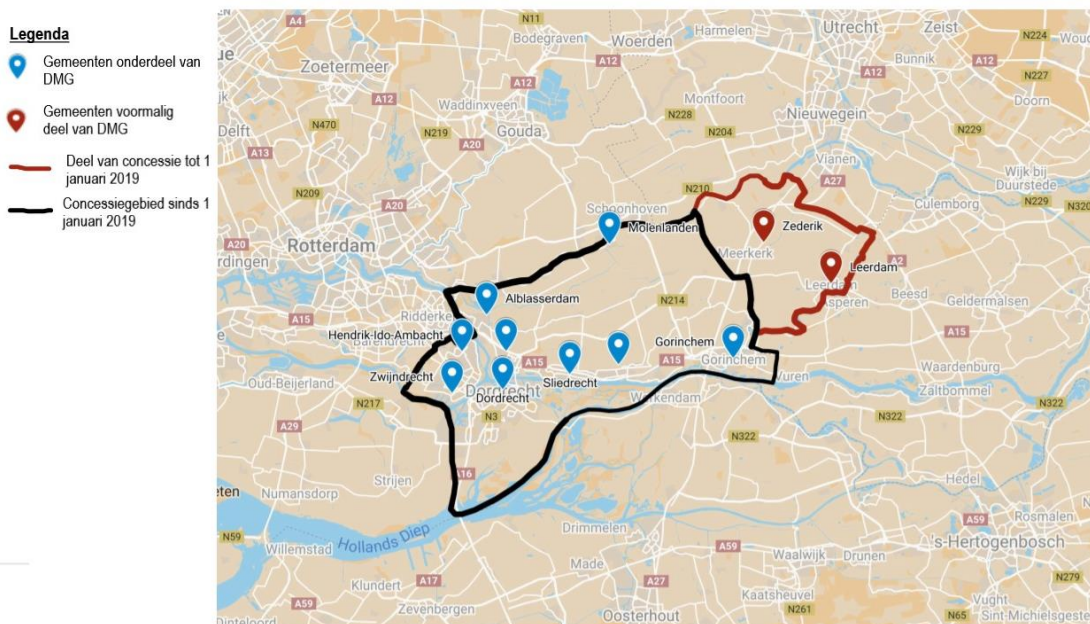
Door het invoeren van het concessiesysteem ontstond er een systeem waarin vervoerders met elkaar 'strijden' om het exclusieve recht om het openbaar vervoer in een bepaald gebied in Nederland te mogen verzorgen (van Buiren et al., 2012). Elke vervoerder heeft dan dus een kans om zich in te schrijven en daarmee kans te maken om een concessie binnen te slepen. Gevolg hiervan is dat er om de zoveel tijd een aanbesteding moet worden uitgeschreven door de opdrachtgever (meestal provincie). Als de nieuwe concessie ingaat ontstaan er daarmee momenten waarop een concessiewisseling plaatsvindt (van de Velde et al., 2008; Veeneman & van de Velde, 2014).

De focus in deze studie zal liggen op het ontstaan van problemen zoals het ontstaan van (grote) vertragingen (Veeneman & van de Velde, 2014). In de theorie worden verschillende oorzaken voor strubbelingen bij een concessiewisseling genoemd alleen is het niet haalbaar om deze allemaal te onderzoeken. Om te voorkomen dat de scope van deze scriptie te breed wordt is er een selectie gemaakt van de oorzaken die naar voren kwamen bij het bestuderen van de literatuur. De eerste factor die is onderzocht is de ervaring en kennis waarbij het gaat om een gebrek aan gebiedskennis, gebrek aan ervaring bij betrokkenen met aanbestedingen en de manier waarop ervaringen vanuit vorige concessies worden geborgd. De tweede factor die is onderzocht is de mate waarin de vervoerder de vrijheid krijgt van de opdrachtgever om het netwerk te ontwikkelen en in hoeverre er eisen worden gesteld die in de praktijk anders uitpakken dan verwacht (Eerdmans et al., 2010).

### 1.2.1 Introductie in het DMG-gebied

Als centrale case is het gebied Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (hierna: DMG) gekozen. Het gebied DMG bestaat uit de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht en Hardinxveld-Giessendam gezamenlijk de regio Drechtsteden en de gemeenten Gorinchem en Molenlanden (na herindeling 1 januari 2019) samenwerkend in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (Provincie Zuid-Holland, 2017). Het gebied ligt in het zuidoosten van Zuid-Holland en ligt grofweg tussen de Merwede in het zuiden en de Lek in het noorden. In het oosten en westen grenst het gebied respectievelijk aan de provincie Utrecht en Ridderkerk/Rotterdam. Een bijzonderheid is dat tot 1 januari 2019 de voormalige gemeenten Leerdam en Zederik onderdeel waren van deze concessie maar deze gemeenten zijn met Vianen opgegaan in de gemeente Vijfheerenlanden en ‘verhuisden’ naar de provincie Utrecht. De verantwoordelijkheid van het openbaar vervoer in dat deel van het gebied ging daarmee ook over van de provincie Zuid-Holland naar de provincie Utrecht (Provincie Zuid-Holland, 2017). Als gevolg van deze herindeling is de naam van het gebied veranderd van Drechtsteden, Alblasserwaard, Vijfheerenlanden (DAV) naar Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (DMG). In figuur 1.1 is het huidige concessiegebied aangegeven en daarnaast aanvullend met oranje het voormalige DAV-gebied.

### Concessiegebied DMG



**Figuur 1.1:** Het DMG-gebied en het voormalige DAV-gebied (incl. de oude gemeenten Leerdam en Zederik). *Noot.* Copyright 2020 door Google Maps.

Het gebied wordt getypeerd door een meer stedelijk gebied (Drechtsteden) en een meer landelijk gebied (Alblasserwaard). Dit betekent dat de Drechtsteden een relatief dichtbevolkt gebied is, terwijl de Alblasserwaard relatief dunbevolkt (Provincie Zuid-Holland et al., 2016). Dit heeft ook zo zijn consequenties voor het OV-gebruik. Zo wordt er in het landelijke gebied van de Alblasserwaard over het algemeen relatief weinig gebruik gemaakt van het openbaar vervoer in verhouding tot het landelijke gemiddelde. In het stedelijke gebied van de Drechtsteden wordt het openbaar juist relatief veel gebruikt ten opzichte van het landelijk gemiddelde (Provincie Zuid-Holland et al., 2016).

Een ander kenmerk van het gebied is dat ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde het opleidingsniveau lager ligt. In Nederland heeft 64% een 'lage' of 'middelbare' opleiding gevolgd, in het gebied DMG ligt dit percentage op 73%. Met name in de Alblasserwaard (76%), in mindere mate in de Drechtsteden (71%) (Provincie Zuid-Holland et al., 2016). Het inkomensniveau ligt dan weer gemiddeld hoger dan het Nederlandse gemiddelde. Waar in heel Nederland 41% van de bevolking 2x modaal of meer verdient is dat in het gebied DMG 44% (Provincie Zuid-Holland et al., 2016).

Binnen de concessie zijn er ook verschillen in de vervoersstromen te zien. Zo wordt er vanuit de Alblasserwaard met name naar Utrecht gereisd en vanuit de Drechtsteden juist meer naar Rotterdam. Verder is de DMG-concessie een multimodale concessie, wat inhoudt dat het naast de bus ook om de trein (Merwedelingelijn) gaat in het gebied (Kooiman, 2019; Provincie Zuid-Holland, 2017). In het kennisdocument worden verschillende uitdagingen voor het gebied geformuleerd die grotendeels voortkomen uit de eigenschappen van het gebied zoals het verschil tussen stedelijk en landelijk gebied. Een selectie daarvan vanuit het kennisdocument (Provincie Zuid-Holland et al., 2016):

- Verbeteringen op de lijnen richting Rotterdam en Utrecht
- Openbaar vervoer in het landelijk gebied: hoe zorg je voor een goede bediening ondanks de lagere vraag naar OV?
- Openbaar vervoer als aantrekkelijk alternatief voor de auto
- Bereikbaarheid van de voorzieningen
- Drechtsteden onderling verbinden
- Aansluitingen op elkaar van de verschillende vervoersvormen (trein, bus etc.)
- Toegankelijkheid.

Het vervoer in het huidige DMG-gebied is in het verleden verzorgd door verschillende vervoerders. Tot 2003 verzorgde Connexxion en haar voorgangers (Westnederland, ZWN-groep) het vervoer in een groot deel van het gebied (Kooiman, 2019). De stadsdienst Dordrecht werd toen gereden door **Stadsvervoer Dordrecht (SvD)**. In 2003 werd een deel van het openbaar vervoer voor het eerst aanbesteed en gegund aan Arriva. Vervolgens werd in 2007 de concessie opnieuw aanbesteed en werden de stadsdienst Dordrecht en de stadsdienst Dordrecht en de Merwedelingelijn toegevoegd. Ook deze concessie werd gewonnen door Arriva en deze liep tot eind 2018 (Kooiman, 2019). Op 9 december 2018 was het dan de beurt aan Qbuzz. Opmerkelijk is dat al deze concessiewisselingen niet zonder slag of stoot verliepen, zo ging de eerste concessiewisseling in 2003 gepaard met problemen (Kooiman, 2019) en wordt deze wisseling door van de Velde et al. (2008) genoemd als voorbeeld van een problematisch verlopen concessiewisseling. Ook de wisseling in 2007 ging niet zonder slag en werd er een website 'Balen van Arriva' opgezet (Kooiman, 2019). Er kan wel worden gezegd dat de geschiedenis zich daarmee herhaalt bij de introductie van Qbuzz in het gebied DMG.

*Voor de geïnteresseerde lezer is in bijlage 3 een meer uitgebreide geschiedenis van het DMG/DAV-gebied opgenomen.*

## 1.3 Relevantie

Na een eerste kennismaking met het onderwerp en de te onderzoeken case is een belangrijke vraag waar de relevantie van deze studie ligt. In eerste instantie is deze thesis gericht op de wetenschappelijke relevantie maar deze studie dient ook een maatschappelijke relevantie. Het gaat namelijk over een actueel onderwerp wat zowel in de wetenschappelijke als maatschappelijke context relevant is.

### 1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie is opgebouwd uit verschillende onderdelen. Een eerste onderdeel is dat er in de wetenschappelijke literatuur (Eerdmans et al., 2010; van Buiren et al., 2012; Veeneman, 2016) wordt gesproken over oorzaken voor problemen bij een concessiewisseling zoals gebrekkige gebiedskennis en een gebrek aan ervaring met aanbestedingen. Hierin ontbreekt het vaak nog wel aan een empirische grondslag of de onderliggende casus is inmiddels verouderd. Literatuur gebaseerd op oudere cases kan zeker in het geval van het openbaar vervoer verouderd zijn. Mede ook doordat er ook al lessen zijn getrokken sinds de invoering van de Wp2000. Bovendien zijn er ook nieuwe ontwikkelingen in het openbaar vervoer zoals het zero-emissie rijden of vraagafhankelijk OV (Veeneman, 2016; Veeneman & van de Velde, 2014). Al met al kan een kwalitatief onderzoek is daarmee een aanvulling op de bestaande wetenschappelijke literatuur wat alweer is verouderd.

Een ander voorbeeld dat aantoont dat met actueel onderzoek inzichten kunnen veranderen is te zien in het geval van de winner's curse. In 2014 stelden Veeneman & van de Velde dat deze winner's curse vrijwel niet meer voor zal komen door de toename van de ervaring met aanbestedingen. Later, in 2016, constateerde Veeneman toch dat de winner's curse in de tussentijd nog voor was gekomen. Dit laat zien hoe snel inzichten in een vrij korte periode toch worden ingehaald door de praktijk. Het is daarmee goed mogelijk dat dit onderzoek aanleiding geeft voor nieuwe inzichten.

Ten slotte, vanuit de literatuur wordt duidelijk dat het verloop van een concessie sterk verschilt per concessiegebied (van de Velde et al., 2008). Zo stapelen in het ene gebied de problemen zich op terwijl dit in sommige gebieden veel minder het geval is. Dit geeft aanleiding om te veronderstellen dat een onderzoek naar een 'nieuwe' casus waardevol is aangezien het ene gebied niet het andere gebied is. Met de casestudy kunnen bevindingen vanuit de literatuur worden getoetst aan de empirische werkelijkheid in de desbetreffende casus (DMG-gebied). Zo'n dergelijke casestudy is verder ook nog niet uitgevoerd op de casus van het DMG-gebied, de verwachting is dus dat dit onderzoek zo een toevoeging is op de bestaande wetenschappelijke literatuur.

### 1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Overheden hebben vaak als doel om de bereikbaarheid te vergroten (mensen in het OV te krijgen om files te voorkomen), leefbaarheid te vergroten (verminderen uitstoot etc.) en daarnaast biedt het mogelijkheden voor maatschappelijke participatie (Bakker & Zwaneveld, 2009). OV is dus belangrijk voor overheden en daarom wordt het oplossen van '*Concession transfer problems/concession hand over problems*' ook in de literatuur (van de Velde et al., 2008; Veeneman & van de Velde, 2014) genoemd als iets wat opgelost moet worden. Exploitatieproblemen in het begin bemoeilijken namelijk het bereiken van de doelen die overheden hebben met het openbaar vervoer zoals ervoor

zorgen dat het OV een aantrekkelijk alternatief is voor de auto. Wanneer er echter problemen ontstaan met de concessiewisseling zorgt dit ervoor dat het OV onbetrouwbaar kan worden waardoor mensen te laat op werk, studie en andere belangrijke afspraken komen (Twynstra Gudde, 2020). Verder treden er ook ongewenste neveneffecten op zowel voor het gehele openbaar vervoer als voor de vervoerder in kwestie, een voorbeeld hiervan is het miljoenenverlies wat Qbuzz leed in het eerste jaar van de concessie DMG (*Hoorzitting dienstverlening Qbuzz Drechtsteden-Molenlanden-Gorinchem*, 2020; Jacobs, 2020). Een ander effect dat kan optreden is dat het vertrouwen van de opdrachtgever, gemeenten en reizigers in de vervoerder schade kan oplopen. Een problematische start kan zorgen voor forse imagoschade wat jaren kan kosten om te repareren (Twynstra Gudde, 2020).

Verder worden met name de vaste OV-reizigers door een moeizame concessiewisseling geconfronteerd met onder andere vertragingen, rituitval, gebrekkige reisinformatie, maar ook chauffeurs krijgen te maken met problemen zoals elektrische bussen die rondreden zonder werkende kachel (Jacobs, 2019). In 2009 werd het OV al dagelijks gebruikt door 1 miljoen mensen waarvan het vooral gaat om (jong)volwassenen zonder rijbewijs (Bakker & Zwaneveld, 2009). In de tussentijd is het OV verder gegroeid en krijgt het een steeds belangrijker rol als het gaat om duurzaam vervoer (CROW-KpVV, 2019). Het wordt daarmee duidelijk dat het OV voor veel mensen en van maatschappelijk belang is. Kijkend naar de casus DMG, was er een daling in de punctualiteit en een stijging van het aantal klachten te zien wat een indicatie geeft dat reizigers overlast ervaren (CROW-KpVV, 2019).

En ten slotte is het doel van een aanbesteding vaak om een verbetering van de kwaliteit te bewerkstelligen zoals al duidelijk werd uit de introductie. Opvallend is wel dat in een studie van Mouwen en Rietveld (2013) er een (niet significante) aanwijzing is dat de tevredenheid van reizigers op de meeste aspecten, zoals de punctualiteit, daalt. Dit geeft aanleiding om te veronderstellen dat de doelen om het OV te verbeteren bij een aanbesteding vooral in de eerste periode niet worden gehaald. In de casus DMG is een daling in de beoordeling ook terug te zien in de OV-klantbarometer (CROW, 2020), een jaarlijks onderzoek naar de reizigerstevredenheid in het OV. In deze OV-klantbarometer is het algemene oordeel in de concessie DMG met 0,2 gedaald ten opzichte van de vorige vervoerder (van 7,8 naar 7,6). Ook op de drie belangrijkste belangen die reizigers hebben volgens Mouwen en Rietveld (2013) namelijk punctualiteit, reissnelheid en frequentie is op 2 van de 3 een daling waar te nemen. Met name de beoordeling van de punctualiteit springt negatief in het oog met een daling van 1,2 punten zoals te zien is in tabel 1.1.

Tabel 1.1: Selectie van de resultaten vanuit de OV-klantbarometer

Aspect	2017	2018	2019	Vershil 2018 – 2019
<b>Punctualiteit</b>	7,5	7,4	6,2	-1,2 (-16,2%)
<b>Reissnelheid</b>	7,8	7,9	7,6	-0,3 (-3,8%)
<b>Frequentie</b>	7,1	6,6	6,9	+0,3 (+3,8%)
<b>Algemeen oordeel</b>	7,7	7,8	7,6	-0,2 (-2,6%)

Met behulp van deze scriptie is een stap gezet om de oorzaken van de problemen in kaart te brengen en daarmee kan het een aanzet zijn tot het nemen van gerichte maatregelen. De kennis opgedaan in deze scriptie kan daarmee een bijdrage leveren om problemen rondom het delen van kennis en ervaringen te voorkomen bij toekomstige

concessiewisselingen. Van een soepele concessiewisseling profiteren uiteindelijk alle actoren van vervoerders tot opdrachtgevers en van reizigers tot chauffeurs. De doelstelling van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in mogelijke kansen en belemmeringen bij het delen van kennis en ervaringen van eerdere concessiewisselingen en op deze manier bij te dragen aan het verbeteren van het verloop van concessiewisselingen.

## **1.4 Het onderzoek**

### **1.4.1 Doelstelling**

‘Een praktijkgerichte kwalitatieve studie naar de invloed van kennis en de ontwikkelvrijheid voor vervoerders in de implementatie van nieuwe OV-concessies. Het onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan het in kaart brengen van factoren die het verloop van een concessiewisseling mogelijk beïnvloeden door middel van een case study DMG. Op basis van deze bijdrage in kennis worden de actoren mogelijkheden gegeven om gericht te interveniëren in het proces van aanbesteding zodat er lessen kunnen worden getrokken uit het verleden.’

### **1.4.2 Probleemstelling**

Uit de inleiding is gebleken dat er zeker in het begin van een concessie, problemen kunnen ontstaan. Deze problemen treffen vooral reizigers en chauffeurs. En dat terwijl de grootste reizigersgroep in het OV wordt gevormd door mensen die afhankelijk zijn van het OV zoals studenten en/of mensen die geen auto hebben (Bakker & Zwaneveld, 2009). Echter, ook voor OV-bedrijven zelf zijn deze problemen problematisch door de verliezen die dit kan geven en/of boete(s) van opdrachtgevers voor een gebrekkige uitvoering. Daarnaast draagt een moeizame concessiewisseling zeker niet bij aan het bereiken van de (beleids)doelen die opdrachtgevers voor ogen hebben bijvoorbeeld om het OV aantrekkelijk en toegankelijk te maken. Een slecht imago dat is ontstaan is namelijk niet zomaar weg of zoals treffend werd aangehaald in het evaluatierapport (Twynstra Gudde, 2020): ‘Vertrouwen komt te voet en gaat te paard’.

Voorbeelden van problemen die kunnen ontstaan zijn te vinden in het DMG-gebied waar er bijvoorbeeld problemen waren met de uitvoering (uitval en vertraging) en problemen met ICT. Mede door de ontstane problemen steeg het aantal klachten van reizigers (CROW-KpVV, 2019). Al sinds de invoering van het huidige concessiesysteem komen de genoemde problemen regelmatig terug (van de Velde et al., 2008; Veeneman, 2016). Vooral kort na de invoering van het concessiesysteem stapelde de problemen zich op maar dat kwam toen mede doordat stakeholders nog moesten ‘wennen’ aan het nieuwe concessiesysteem (Veeneman, 2016). Door tegenvallende resultaten zijn opdrachtgevers toen maar ook nu nog wel eens teleurgesteld geraakt wat leidde tot spanningen tussen vervoerders en opdrachtgevers (Eerdmans et al., 2010). Het moge duidelijk zijn dat er ook 20 jaar na invoering van het concessiesysteem, concessiewisselingen nog niet altijd zonder problemen verlopen.

### **1.4.3 Onderzoeksvragen en toelichting kernbegrippen**

Op basis van de genoemde doelstelling en probleemstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*‘Op welke wijze wordt het verloop van een concessiewisseling in het openbaar vervoer beïnvloed door kennis/ervaring en vrijheid voor de vervoerder in het concessiegebied Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (DMG)?’*

Om tot een antwoord op deze hoofdvraag te komen zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Deelvraag 1: *Hoe werkt het Nederlandse concessiesysteem?*
- Deelvraag 2: *Wat is de rol en het belang van elke actor en hoe wordt deze in de praktijk uitgevoerd?*
- Deelvraag 3: *Over welke kennis moet een opdrachtgever/vervoerder beschikken om een succesvolle implementatie uit te voeren?*
- Deelvraag 4: *Hoe zou de balans tussen ontwikkelvrijheid van de vervoerder en de eisen van de opdrachtgever moeten zijn?*

In de deel- en hoofdvragen komen verschillende termen terug die relevant zijn om verder te omschrijven, te definiëren en te operationaliseren. Deze termen worden in paragraaf 1.4.4 besproken op basis van wetenschappelijke literatuur én zoals de Rijksoverheid (2000) deze heeft gedefinieerd in de Wet Personenvervoer 2000, de wettelijke basis van het concessiesysteem. De kernbegrippen die worden gebruikt in deze thesis zijn: concessie in het openbaar vervoer, concessiewisseling, ontwikkelvrijheid en kennis.

#### 1.4.4 Toelichting kernbegrippen

##### **Concessie**

De belangrijkste term is een ‘concessie in het openbaar vervoer’. In de wetenschappelijke literatuur wordt dit begrip vaak op eenzelfde manier omschreven. Een van deze omschrijvingen is als volgt: *‘het tijdelijke, maar exclusieve recht om in een bepaald gebied of op een bepaalde lijn het openbaar vervoer te verzorgen’* (van Buiren et al., 2012). Of zoals ook door de Rijksoverheid wordt gedefinieerd in de Wp2000: *‘recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak’* (Rijksoverheid, 2000). Gebaseerd op deze min of meer gelijke omschrijvingen is een concessie niet meer dan het recht om voor een bepaalde tijd, in een bepaald gebied als enige het openbaar te verzorgen. Echter voor dit onderzoek werd het belangrijk gevonden om een definitie te gebruiken die benadrukt dat de concessiehouder een concessie uitvoert **binnen** de kaders gesteld door de opdrachtgever. De gebruikte definitie is daarmee de volgende: *‘Een afgebakend gebied, waarbinnen de Concessiehouder van de Concessieverlener het recht krijgt tot exploitatie van het door hem te verrichten Openbaar Vervoer over de weg’* (Provincie Zuid-Holland, 2017).

##### **Concessieverlener en concessiehouder**

Na het voorgaande zal het duidelijk zijn dat er in een concessie eigenlijk twee partijen zijn die een contract met elkaar sluiten: de concessieverlener en de concessiehouder. Concessieverleners, zijn zoals omschreven in artikel 1 van de Wp2000: *‘het tot verlening van een concessie bevoegd gezag’* (Rijksoverheid, 2000). Concessieverleners (meestal de provincies) hebben daarmee in essentie de taak om een concessie uit te geven. Naast het uitgeven van concessies gaat de opdrachtgever ook over welke eisen en wensen er

worden gesteld en welke criteria bepalen aan wie de concessie wordt gegund (Niaounakis et al., 2016). Daarom dekt de term vervoerautoriteit of opdrachtgever de lading meer omdat die aangeeft dat het om meer gaat dan alleen maar het verlenen van een concessie. De andere partij met wie een concessieverlener een contract aangaat is de concessiehouder oftewel de *'vergunninghoudende vervoerder aan wie een concessie is verleend'* (Provincie Zuid-Holland, 2017). Samengevat is de concessieverlener/opdrachtgever degene die een concessie **uitgeeft** en de concessiehouder/vervoerder is de partij die een concessie **uitvoert**.

### **Concessiewisseling**

Een begrip dat vaak voorbij komt in deze scriptie is het begrip 'concessiewisseling'. In de wetenschappelijke literatuur wordt meestal gesproken over een *'concession transfer'* (Veeneman & van de Velde, 2014). Eigenlijk gewoon een vertaling van concessiewisseling wat nog niet veel duidelijkheid geeft, die duidelijkheid is wel te vinden in artikel 1 van de Wet Personenvervoer 2000: *'het geheel of gedeeltelijk eindigen van een concessie gevolgd door het ingaan van geheel of gedeeltelijk dezelfde concessie als gevolg van verlening van deze concessie aan een andere vervoerder.'* (Rijksoverheid, 2000). Het gaat hierbij dus om het moment waarop een oude concessie eindigt en een nieuwe concessie ingaat. Soms blijft deze concessie in handen van dezelfde vervoerder maar vaak gaat een concessie ook over naar een andere vervoerder die vanaf dan 'het exclusieve recht' krijgt om het openbaar vervoer te verzorgen. Deze wisselingen vinden meestal tegelijk plaats met de landelijke nieuwe dienstregeling in het tweede weekend van december (CROW-KpVV, 2019). In het specifieke geval van deze studie gaat het met name om een concessiewisseling waarbij er ook een wisseling van vervoerders plaatsvindt zoals gebeurde in de casus DMG. De gehanteerde definitie luidt daarmee als volgt: *'het moment waarop een oude concessie afloopt en een nieuwe concessie ingaat en een nieuwe vervoerder zijn intrede doet'*

### **Kennis**

De definitie van kennis is gebaseerd op algemeen gebruikte definities die gespecificeerd zijn naar de context van deze scriptie. Allereerst kennis wat als volgt kan worden gedefinieerd: *understanding of or information about a subject that you get by experience and study, either known by one person or by people generally'* (Cambridge University, 2020). Het gaat hierbij dus om een combinatie van iets wat wordt opgedaan (ervaring) maar ook door 'study' oftewel het gebruikmaken van al bestaande informatie. Dit gebeurt in het geval van een nieuwe concessie met behulp van informatie over het gebied zoals reizigersstromen etc. (Veeneman, 2016). Het tweede deel gaat over het opdoen van ervaring wat door de Cambridge English Dictionary (2020) als volgt wordt gedefinieerd: *(the process of getting) knowledge or skill from doing, seeing or feeling things'*. Kort gezegd gaat het om het opdoen van kennis door iets te doen oftewel 'al doende leert men'. In het geval van concessies gaat het om ervaring met aanbestedingen inclusief de implementatie (de wisseling) (Eerdmans et al., 2010). Alles bij elkaar genomen wordt de volgende definitie van kennis gebruikt: *'het hebben van relevante informatie over het gebied zoals informatie over reizigersstromen -en aantallen en rijtijden en daarnaast de ervaring met aanbestedingsprocessen en/of de implementatie'*.

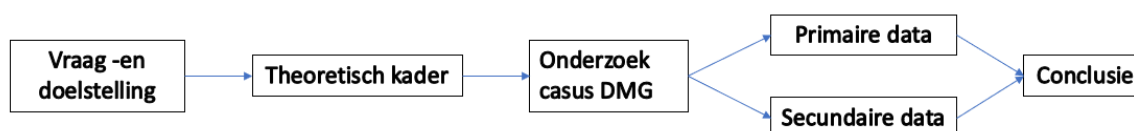
## Ontwikkelvrijheid

Een ander belangrijk concept dat toelichting vereist is de term ontwikkelvrijheid. Om te begrijpen waar deze ontwikkelvrijheid over gaat is het van belang om een onderscheid te maken in het strategische, operationele en tactische niveau. Het strategische niveau gaat over de achterliggende, meer politieke doelen die men met het OV wil bereiken zoals duurzamer OV. Het operationele niveau gaat op zijn beurt over de uitvoering van het OV en gaat bijvoorbeeld over planning van chauffeurs en materieel (Eerdmans et al., 2010). Het strategische niveau is grofweg het terrein van de opdrachtgever/politiek en het operationele niveau van de vervoerder. Het laatste niveau is het tactische niveau wat gaat over het ontwikkelen van het OV-netwerk (lijnen, routes, frequenties etc.) en is daarmee de uitwerking van het strategische niveau en de basis voor het operationele niveau (Eerdmans et al., 2010).

De ontwikkelvrijheid gaat over het tactische niveau want hierin kan een opdrachtgever een keuze maken. Namelijk of zij zelf vastleggen hoe het OV-netwerk eruit moet komen te zien of er wordt voor gekozen om dit meer aan de vervoerder over te laten (van de Velde et al., 2008). Het **Programma van Eisen** (hierna: PvE) oftewel het document waarin de eisen en wensen van de opdrachtgever voor de nieuwe concessie zijn opgenomen, bepaalt deze balans in grote mate. Kortom de definitie die in dit onderzoek zal worden gebruikt luidt als volgt: *'De mate waarin een vervoerder in het PvE op het tactische niveau de ruimte krijgt om het OV op de manier die in hun ogen het beste is vorm te geven en in welke mate er gebruik wordt gemaakt van de kennis van een vervoerder op dit gebied'*.

### 1.4.5 Introductie onderzoeksofzet

Het uitgevoerde onderzoek is kwalitatief van aard en er is een casestudy gekozen als onderzoeksmethode. Aangezien er sprake is van een casestudy is er op basis van inclusie -en exclusiecriteria, die later worden besproken, een casus geselecteerd namelijk de DMG-concessie. In het onderzoeksmodel (figuur 1.2) is weergegeven hoe er tot een antwoord op de onderzoeksvraag is gekomen.



Figuur 1.2: Het onderzoeksmodel

## 1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (**hoofdstuk 2**) zal worden ingegaan op de theoretische basis van het onderzoek. Het gaat hier over het theoretische kader en de introductie en toelichting van het conceptueel model. In **hoofdstuk 3** zal worden besproken waarom is gekozen voor een kwalitatieve benadering en als methode de casestudy. Ook zal hier worden besproken op welke wijze de analyse heeft plaatsgevonden.

In **hoofdstuk 4** zullen vervolgens de resultaten worden besproken die relevant zijn voor de beantwoording van deelvragen. Vervolgens zullen in **hoofdstuk 5** alle resultaten om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden. In **hoofdstuk 6** wordt in het hoofdstuk discussie en suggesties een kritische reflectie gegeven op de uitgevoerde studie. Ten slotte worden in **hoofdstuk 7** enkele praktische aanbevelingen gegeven op basis van de inzichten verkregen uit het onderzoek.

## 2 Theorie

*In dit theoretische kader wordt een overzicht gegeven van de achterliggende theorie die is gebruikt en wordt daarnaast het conceptueel model gepresenteerd en toegelicht. Allereerst worden enkele kernpunten van de gekozen theoretische benadering (Structuration theory van Giddens) worden daarbij besproken waardoor inzicht ontstaat in hoe deze theorie in elkaar zit. De beleidsarrangementenbenadering is binnen de Structuration Theory gekozen om inzichten te verkrijgen daarvoor gekozen die meer inzicht geeft in hoe een structuur in de beleidspraktijk tot stand komt. Ten slotte wordt deze in figuur 2.2 gecombineerd met de learning cycle van Argote en Miron-Spektor (2011).*

### 2.1 Theoretische kader

In de sociale wetenschap zijn verschillende 'grand theories' te vinden, een van deze grand theories is de Structuration theory (Inglis & Thorpe, 2018). Deze gaat uit van een mogelijkheid tot anders handelen in tegenstelling tot de meer positivistische denkwijzen zoals het functionalisme en marxisme. In de kern dichten deze meer positivistische theorieën veel 'macht' toe aan de (sociale) structuur op het menselijk handelen. Mensen handelen vooral volgens algemene regels en daarbij voorspelbaar. De Structuration theory zet zich af tegen het idee dat mensen een 'slaaf' zijn van de structuur. Volgens hen is er wel degelijk ruimte voor mensen om een verschil te maken (Inglis & Thorpe, 2018).

Belangrijke voorvechters van de Structuration theory zijn Giddens en Bourdieu. Bourdieu neigt meer naar de structuur opgelegd aan actoren terwijl Giddens juist meer uitgaat van het handelen van actoren (Inglis & Thorpe, 2018). Een ander belangrijk punt om Giddens ideeën te volgen, is dat hij uitgaat van een structuur die wordt bepaald door regels en verdeling van hulpbronnen zoals geld of kennis. Bourdieu gaat hier uit van de habitus (voorgeschiedenis: hoe je bent opgegroeid, wat je meemaakt etc.) die dit handelen mogelijk maakt (Giddens, 1984). In een beleidspraktijk wordt de structuur meer bepaald door regels, de verdeling van hulpbronnen. De theorie van Giddens is daarmee passender bij de beleidspraktijk.

In Giddens' structuration theory staat met name het idee centraal dat bestaande structuren enerzijds handelen mogelijk maken maar anderzijds het handelen kan beperken. Dit raakt aan een belangrijk begrip wat Giddens introduceert namelijk de duality of structure (dualiteit van structuur) waar hij het volgende over zegt: *According to the notion of the duality of structure, the structural properties of social systems are both medium and outcome of the practices they recursively organize* (Giddens, 1984). Deze dualiteit heeft daarmee ook tot gevolg dat het handelen van mensen niet alleen maar wordt bepaald door de structuur (beperkend) maar dat we met ons handelen de structuur ook kunnen veranderen (Inglis & Thorpe, 2018). Een voorbeeld van deze dualiteit is te vinden in de energietransitie naar duurzame energie: we zaten eerst 'vast' in de structuur van fossiele brandstoffen maar momenteel hebben we besloten om een energietransitie in te zetten naar een structuur met hernieuwbare energie. Mensen handelen in dit geval naar een bestaande structuur maar we hebben de mogelijkheid om die door 'nieuw' handelen te veranderen (Becker et al., 2016).

Een concessiewisseling kan worden gezien als een gevolg ('gedrag van actoren') die voortkomt uit de structuur van het concessiesysteem in het Nederlandse openbaar

vervoer. In deze wettelijke structuur (Wp2000) zijn de regels maar ook de verdeling van hulpbronnen grotendeels vastgelegd. Zo is er bijvoorbeeld in de wet vastgelegd wie het openbaar vervoer mag aanbesteden en welke rechten en plichten betrokkenen hebben. De wettelijke structuur bepaalt dus wel degelijk voor een deel het handelen en de rol van de stakeholders maar desondanks is er binnen die kaders ruimte voor verschil. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat de opdrachtgevers relaties met vervoerders op verschillende manier vorm kunnen geven: kiest men voor een strakke regulering of worden vervoerders juist meer losgelaten? (Niaounakis et al., 2016; van de Velde et al., 2008).

Alles bij elkaar genomen is de Structuration theory van Giddens behulpzaam om de structuren te begrijpen die de beleidspraktijk (deels) bepalen. Een kanttekening bij dit idee is dat de theorie van Giddens van een hoog abstractieniveau is en dus lastig toe te passen is op de praktijk. Hierom werd gezocht naar een benadering onder paraplu van de Structuration Theory die toe te passen is op de beleidspraktijk. Een theorie kwam vaak terug in de afgelopen drie jaar tijdens het bachelor programma Geografie, Planologie en Milieu namelijk de beleidsarrangementenbenadering (hierna: BAB). Deze theorie is gebaseerd op de structuration theory van Giddens (Leroy et al., 2003) en kwam daarom ook aan bod tijdens de cursus Practising Spatial Practices toen de theorie van Giddens werd besproken.

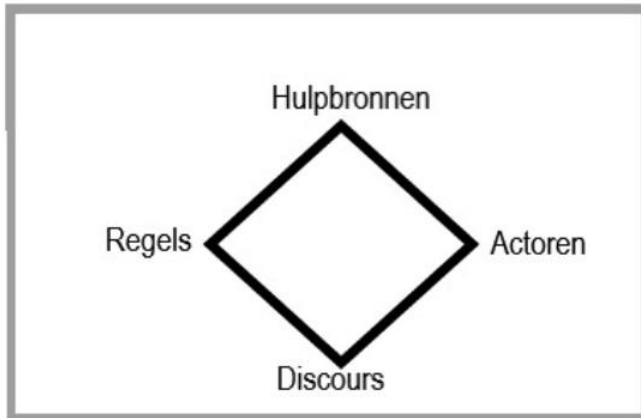
In de BAB die is gebruikt staat het beleidsarrangement centraal wat als volgt kan worden gedefinieerd: *Tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsterrein* (Leroy et al., 2003, p. 7). Een beleidsarrangement is daarmee een weergave van de huidige context in een bepaald beleidsterrein oftewel een weergave van de huidige situatie in het Nederlandse openbaar vervoer. Deze patronen oftewel beleidsarrangementen, kunnen worden geïnstitutionaliseerd in de beleidspraktijk op verschillende manieren. Zo'n vastlegging kan worden bereikt door bijvoorbeeld formele regels over de te volgen procedures of bevoegdheden vast te leggen (Wiering & Immink, 2009). Het concessiesysteem is grotendeels gebaseerd op formele regels (Wp2000) waarin wordt vastgelegd hoe het openbaar vervoer georganiseerd moet worden in Nederland. De actoren in het openbaar vervoer handelen binnen deze kaders.

Het begrijpen van het beleidsarrangement, de huidige context, draagt eraan bij om inzicht te krijgen in de huidige context van het concessiesysteem en vormt dus ook de basis om factoren te vinden die momenteel het verloop van een concessiewisseling beïnvloeden. In de BAB wordt duidelijk dat een beleidsarrangement eigenlijk uit verschillende onderdelen of dimensies bestaat die samen het beleidsarrangement vormen blijkt uit figuur 2.1. Door deze 4 dimensies in kaart te brengen is het mogelijk om het huidige beleidsarrangement in kaart te brengen (Leroy et al., 2003; Wiering & Immink, 2009):

- **Actoren en coalities:** De actoren die betrokken staan en hoe zij coalities vormen rondom een bepaald standpunt. Concreet betekent dit als het gaat om de DMG-concessie het in kaart brengen van de betrokken actoren en of er sprake is van coalities. Een voorbeeld van een coalitie kan zijn als bijvoorbeeld verschillende gemeenten ongeveer dezelfde standpunten/visies hebben.
- **Discoursen en programma's:** De inhoud van het beleidsarrangement en wat dit betekent voor de actoren. Met andere woorden wat zijn de belangen van de actoren bij het openbaar vervoer?

- **Hulpbronnen (of macht):** Verdeling van de middelen die actoren de mogelijkheid geven om invloed uit te oefenen zoals geld en kennis. In het openbaar vervoer heeft bijvoorbeeld de opdrachtgever middelen toebedeeld gekregen om het openbaar vervoer te regelen. Het gaat hier eigenlijk om de vraag: welke rol spelen de verschillende actoren in de praktijk?
- **Spelregels:** Regels voor de besluitvorming, (formele of informele) regels die het beleidsproces mede bepalen/vastleggen. In het geval van het concessiesysteem gaat dit met name om de wettelijke structuur in de vorm van de Wp2000 (Rijksoverheid, 2000)

### Beleidsarrangement concessiesysteem

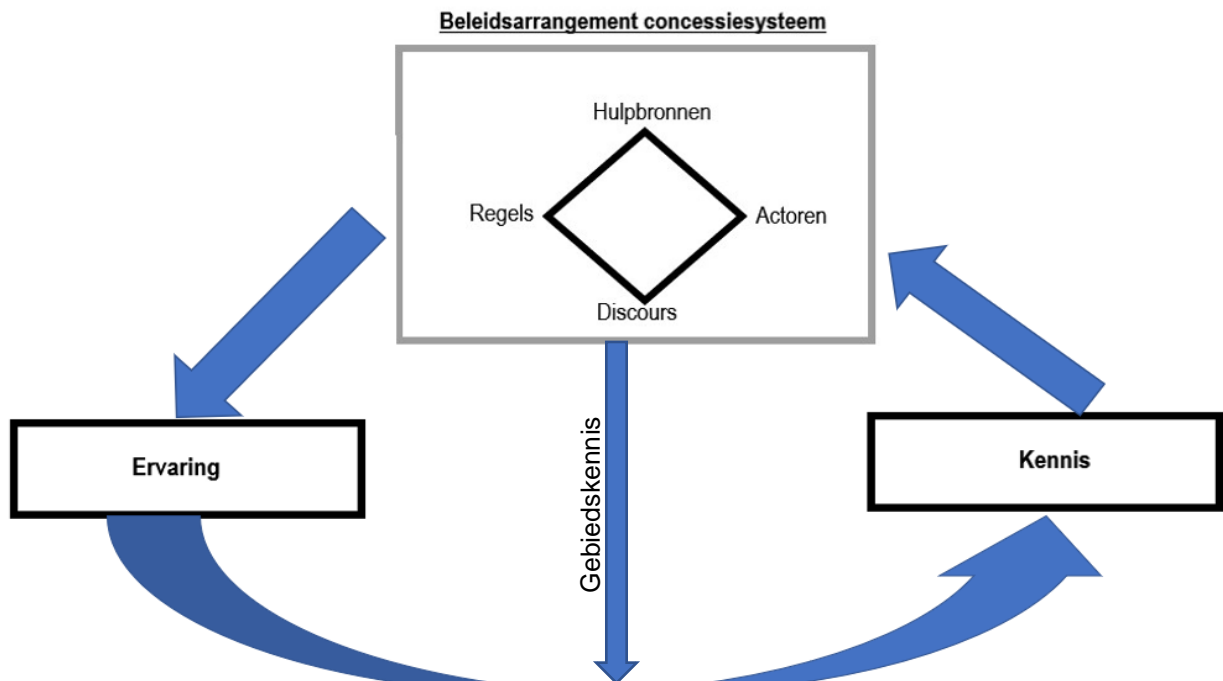


**Figuur 2.1:** De dimensies van het beleidsarrangement. *Noot.* Eigen productie (2020)

In de BAB werd duidelijk dat er verschillende dimensies (actoren, discours, regels en hulpbronnen) van belang zijn. Echter in de praktijk wordt dit beleidsarrangement ook weer beïnvloed door bijvoorbeeld de kennis en ervaring die er aanwezig is. Hoe deze kennis en ervaring doorwerken op het beleidsarrangement is ook een belangrijk element. Over hoe kennis en ervaring invloed hebben en met elkaar interacteren bieden Argote en Miron-Spektor (2011) in hun artikel over organizational learning een houvast. De manier waarop kennis en ervaring met elkaar interacteren binnen een organisatie en uiteindelijk tot nieuwe kennis leiden is ook terug te zien in de beleidspraktijk van concessies. Op basis van nieuwe ervaringen ontstaat namelijk ook kennis over het concessiesysteem die toegepast worden in de praktijk. Dit kader van Argote en Miron-Spektor is daarmee een meer praktische insteek in hoe het beleidsarrangement invloed kan hebben.

Argote en Miron-Spektor (2011) introduceren in hun artikel over 'organizational learning' een learning cycle (leercirkel). Met name deze learning cycle is breed inzetbaar dus ook in het geval van de context van het concessiesysteem en is dan ook gecombineerd met de beleidsarrangementenbenadering (BAB). Deze learning cycle geeft een goede illustratie van hoe ervaring en kennis met elkaar interacteren en ook weer invloed kunnen hebben op de 'active context' oftewel de huidige situatie. Zo'n huidige situatie kan worden gezien als een beleidsarrangement (Leroy et al., 2003; Wiering & Immink, 2009). Het beleidsarrangement kan leiden tot nieuwe ervaringen over bijvoorbeeld de implementatie van een concessie die leidt tot het opdoen van ervaringen. Deze ervaringen leiden vervolgens tot nieuwe kennis bij een stakeholder. Dit feit suggereert daarmee dat het doen van een implementatie/aanbesteding (beleidsarrangement) leidt tot het vergroten van de kennis van stakeholders. De opgedane kennis en ervaringen kunnen vervolgens weer in de praktijk gebracht worden bij bijvoorbeeld een volgende

aanbesteding/implementatie. Dit model suggereert daarmee een leereffect wat betekent dat men leert en de kennis daardoor toeneemt. In het geval van concessies is er ook vanuit het beleidsarrangement kennis beschikbaar over het gebied zoals bijv. informatie over reizigersaantallen oftewel de gebiedskennis. Alle stappen zoals omschreven zijn samen te vatten in figuur 2.2 dat het theoretisch model weergeeft met daarin de BAB en de theorie van Argote en Miron-Spektor (2011) gecombineerd.



**Figuur 2.2:** Het theoretische model met daarin de learning cycle (Argote & Miron-Spektor, 2011) en de BAB (Leroy et al., 2003) gecombineerd. *Noot.* Eigen productie (2020)

In figuur 2.2 is een deel van de theorie van Giddens terug te zien want stakeholders kunnen het beleidsarrangement beïnvloeden door het toepassen van opgedane kennis. En daarnaast wordt het handelen van stakeholders ook weer bepaald door het beleidsarrangement waarin men zit. Het handelen wordt dus bepaald door de structuur maar ook door het handelen van de stakeholders. Oftewel in figuur 2.2 is het centrale concept van Giddens Structuration Theory terug te zien namelijk de duality of structure. Stakeholders krijgen in dit theoretische model de ruimte om door te handelen binnen de structuur dingen te leren en daarna toe te passen in de praktijk.

Verder is er in figuur 2.2 te zien dat er een centrale rol is weggelegd voor ervaringen en kennis. In Argote en Miron-Spektor (2011) worden er 4 dimensies van kennis onderscheiden: *organizational, content, spatial and temporal dimensions* (Argote & Miron-Spektor, 2011). De organizational en temporal dimension gaan beide over het feit waar kennis vandaan komt. Qua organisatorische kennis gaat het over waar de kennis vandaan komt. Is de kennis direct opgedaan (binnen dezelfde afdeling) of is de kennis indirect opgedaan vanuit een andere afdeling en was er sprake van een kennisoverdracht? De temporal dimension gaat over het wanneer dat de kennis wordt opgedaan: voor, tijdens of na het uitvoeren en hoe vaak dit wordt opgedaan. Omdat aanbestedingen relatief zeldzaam betekent dit dat de meeste partijen afhankelijk zijn van de kennisoverdracht vanuit een eerdere aanbesteding (Erdmans et al., 2010).

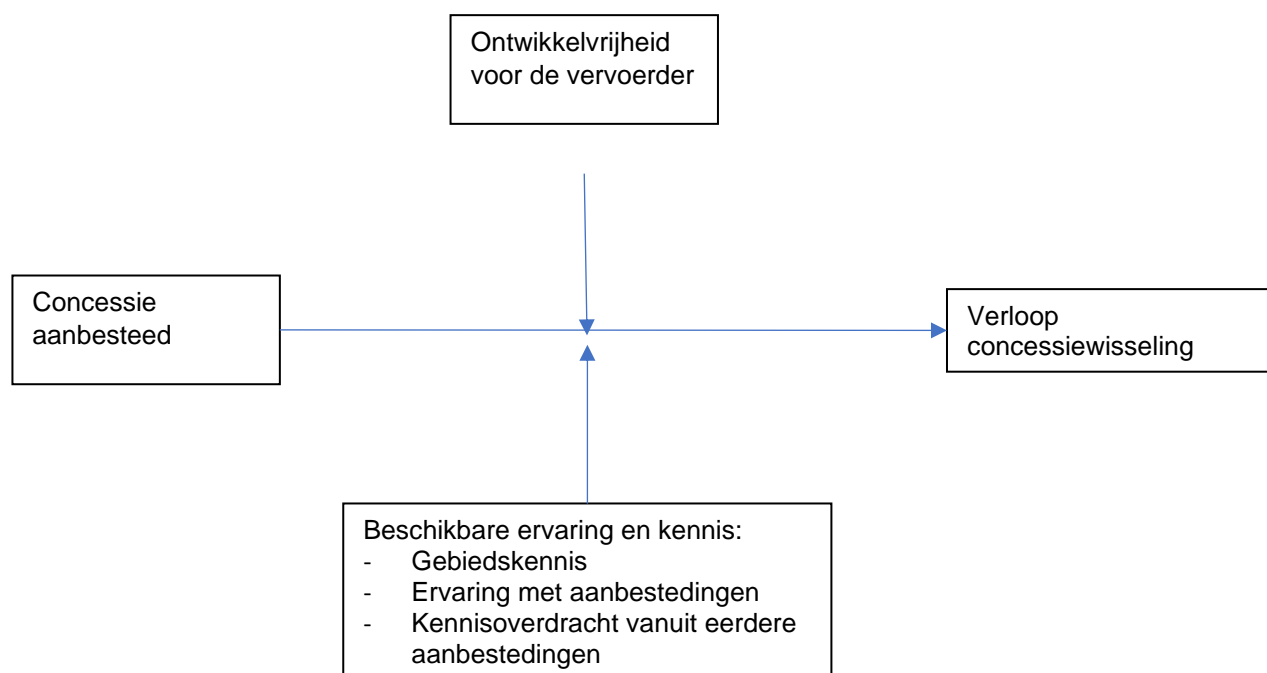
Een tweede dimensie is de 'content' (inhoud) dimensie oftewel de ervaring die door de stakeholders wordt opgedaan. Oftewel dit deel wordt opgedaan over uitgevoerde verantwoordelijkheden waarbij het kan gaan om zowel mislukkingen als successen. De ervaring wordt opgedaan door het uitvoeren van taken, ook wel 'al doende leert men' (Argote & Miron-Spektor, 2011). De derde dimensie is de ruimtelijk dimensie wat in het model is weergegeven als gebiedskennis. Dit gaat over ervaringen en kennis die gebonden zijn aan een bepaalde plaats zoals kennis over een bepaald concessiegebied.

De besproken dimensies zijn toegepast op de concessies in het openbaar vervoer en daaruit kwam een verdeling in 3 te onderzoeken dimensies naar voren. Deze toepassing is te zien in tabel 2.1. Deze tabel 2.1 vormt de operationalisatie van kennis in dit onderzoek.

**Tabel 2.1:** De verschillende dimensies van kennis (Argote & Miron-Spektor, 2011) toegepast op het concessiesysteem.

Te onderzoeken dimensies	Dimensie(s) in literatuur	Beschrijving
<b>Gebiedskennis</b>	Spatial dimension	Hangt samen met het feit of er voldoende kennis en ervaring aanwezig is over het desbetreffende concessiegebied zoals informatie over reizigersaantallen, reizigersstromen etc.
<b>Ervaring met aanbestedingen</b>	Temporal en content dimension	Hierbij gaat het er puur om of de betrokken stakeholder een aanbesteding eerder heeft meegemaakt.
<b>Kennisoverdracht aanbestedingen</b>	Organizational en temporal	Hier gaat het om hoe kennis binnen de organisatie wordt vastgehouden zodat er geleerd kan worden van het verleden. Bijvoorbeeld wordt de opgedane kennis over fouten of juist succesverhalen binnen de organisatie van de stakeholder geborgd en gebruikt voor toekomstige wisselingen?

## 2.2 Conceptueel model



**Figuur 2.3:** Het conceptueel model

In het conceptueel model worden eigenlijk 2 hoofdfactoren genoemd die mogelijk van invloed kunnen op hoe een concessiewisseling verloopt. Het eerste verband dat werd gevonden is dat de beschikbare ervaring en kennis een effect hebben op het verloop van de concessiewisseling. Uit diverse bronnen (Eerdmans et al., 2010; van Buiren & Smits, 2017; van de Velde et al., 2008) blijkt dat als de kennis niet op orde is dat dan het risico groter is dat er problemen ontstaan bij de concessiewisseling. In het conceptueel model wordt daarom verondersteld dat hoe minder kennis en ervaring er is, hoe groter de kans is dat bij een concessiewisseling de problemen zich opstapelen en vice versa (Eerdmans et al., 2010; Veeneman, 2016).

Een tweede verband dat wordt verondersteld in het conceptueel model is de invloed van ontwikkelvrijheid. In de literatuur (Eerdmans et al., 2010; van de Velde et al., 2008) wordt gesuggereerd dat minder ontwikkelvrijheid kan zorgen voor minder problemen. Oftewel simpel gezegd hoe meer ontwikkelvrijheid er bij de vervoerder ligt, des te kleiner het risico op problemen bij een concessiewisseling. Zoals eerder al uitgelegd bij de toelichting van het begrip ontwikkelvrijheid wordt er op deze manier meer gebruik gemaakt van de praktijkkennis die een vervoerder voor handen heeft. Daarmee is het dus zo dat minder ontwikkelvrijheid kan leiden tot het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij een partij die minder praktijkkennis heeft.

### 3 Methodologie

*In deze paragraaf zal de achterliggende onderzoeksmethode worden besproken. Door deze achterliggende onderzoeksmethode te bespreken wordt duidelijk waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt in het onderzoek. Want waarom is er bijvoorbeeld gekozen voor een kwalitatieve casestudy, hoe is de selectie van cases tot stand gekomen en hoe is de analyse uitgevoerd? Dit hoofdstuk is daarmee een onderbouwing van de gemaakt keuzes in de methodologie.*

#### 3.1 Onderzoeksstrategie: Casestudy

Voor het doen van onderzoek bestaan er twee benaderingen van onderzoek namelijk een kwalitatieve of kwantitatieve benadering. In deze studie is gekozen voor een kwalitatieve benadering omdat het doel van deze studie is om achterliggende, meer diepliggende kennis te vergaren. Bij zo'n doelstelling past een kwalitatieve benadering (Cresswell & Poth, 2018). Het onderzoek is daarmee niet gericht op het opdoen van 'brede' kennis om generaliseerbare uitspraken te kunnen doen wat wel het doel is van kwantitatieve studies. Een andere reden om voor een kwalitatieve benadering te kiezen is het feit dat de gekozen factoren erg lastig meetbaar zijn. Het doel is daarom om op basis van ervaringen vanuit het 'veld' de onderzoeksvraag te beantwoorden (Cresswell & Poth, 2018). Al het bovenstaande leidde tot de keuze voor een kwalitatieve methode.

Binnen het spectrum van kwalitatieve onderzoeksmethoden is de keuze gevallen op een casestudy: *'Case study research is defined as a qualitative approach in which the investigator explores a real-life, contemporary bounded system (a case) or multiple bounded systems (cases) over time, through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information ... and reports a case description and case themes'* (Cresswell & Poth, 2018). Omwille van de beperkte omvang van de studie is er voor gekozen om één case te onderzoeken. Op deze wijze is het mogelijk om deze case op een meer diepgegronde, kwalificerende manier te onderzoeken (Cresswell & Poth, 2018; Swanborn, 2010) en sluit daarmee aan bij de doelstelling van dit onderzoek. Het onderzoek zal zich toespitsen op een specifieke en representatieve case die intensief onderzocht zal worden in een unieke context. Deze case is gedefinieerd op basis van de geografische grenzen die zijn gesteld door de overheden die Nederland hebben opgedeeld in concessiegebieden. Hieruit kwam het DMG-gebied als eerst naar voren uit in eerste instantie een persoonlijke voorkeur. Het DMG-gebied is namelijk het gebied waar ik ben opgegroeid waardoor ik ook zelf enige kennis en ervaring met het gebied heb. Dit geeft de mogelijkheid om zonder al te veel voorstudie een gevoel te krijgen bij dit gebied. Met behulp van deze case DMG zal de onderzoeksvraag worden beantwoord. Het gaat in deze thesis om een instrumentele case study (instrumental case-study) (Cresswell & Poth, 2018) vanwege het lastig vergelijken van cases aangezien concessiegebieden elk zijn eigen specifieke kenmerken heeft.

Echter, om een extra 'controle' in te bouwen zijn er ook nog een aantal actoren geïnterviewd buiten de gekozen case, zoals een extra vervoerder uit een ander gebied en een andere opdrachtgever. Dit is relevant omdat daarmee gekeken kan worden of deze actoren uit een ander gebied het beeld vanuit de onderzochte case bevestigen of juist niet. Op deze wijze geeft dit onderzoek een extra mogelijkheid om een idee te krijgen van hoe de problematiek in DMG ook elders speelt. Een casestudy is namelijk als kwalitatieve

methode beperkt qua generaliseerbaarheid waarop je een case kunt generaliseren voor de algehele context (Cresswell & Poth, 2018). Door het toevoegen van vergelijkbare ervaringen wordt hier wel een kleine opening voor geboden. Het geeft vooral de mogelijkheid om ondanks de beperkte generaliseerbaarheid een net wat breder beeld te kunnen krijgen.

### 3.1.1 Selectie van de cases

Bij het selecteren van cases is het van groot belang dat een case duidelijk wordt afgebakend en dat er duidelijke inclusiecriteria zijn (Cresswell & Poth, 2018; Swanborn, 2010). In het geval van concessies is er een duidelijke afbakening vastgelegd door de overheid zoals te zien is in figuur 3.1.



Figuur 3.1: Noot. Herdrukt van 'Concessiekaart' door ovinnederland.nl, 2019. Geraadpleegd van: [https://wiki.ovinnederland.nl/w/images/2/21/Concessies\\_Nederland.png](https://wiki.ovinnederland.nl/w/images/2/21/Concessies_Nederland.png)

Zoals te zien is op de kaart zijn er de nodige concessiegebieden in Nederland te vinden, kleine en grote, stedelijk en landelijk etc. Vanwege de vele concessiegebieden en het feit dat niet alle concessiegebieden recent een concessiewisseling hebben doorgemaakt is ervoor gekozen om met behulp van enkele selectiecriteria te kijken om een selectie te

kunnen maken van cases. Deze selectiecriteria bestaan uit twee groepen namelijk harde en zachte eisen. Allereerst de zogenoemde ‘harde eisen’, deze eisen houden in dat een concessiegebied uitgesloten kan worden voor verder onderzoek op basis van deze eisen. Verder is er ook nog een ‘zachte’ eis opgesteld wat betekent dat dit geen ‘uitsluitende’ eis is. Zo’n eis kan worden gebruikt maar is niet doorslaggevend bij de selectie (Swanborn, 2010). De volgende eisen zijn opgesteld:

- Eis 1: Concessie is op 8 december 2018 ingegaan waardoor de kennis van de implementatie nog zoveel mogelijk aanwezig is bij de actoren. Maar er ook al een jaar is verstreken zodat de balans beter kan worden opgemaakt.
- Eis 2: Het mocht een multimodale concessie zijn maar wel met het zwaartepunt bij het busvervoer liggen dat betekent dus dat minstens 50% van het vervoersvolume in busvervoer zit.
- Eis 3: Het mag geen zogenoemde ‘lijn-concessie’ betreffen waarbij de lijnvoering in het bestek al volledig vaststaat.
- (‘Zachte’) eis 4: Concessiegebied is met het OV te bereiken binnen twee – 2,5 uur vanuit Ameide óf Nijmegen.

Tabel 3.1: De selectie van de cases op basis van gegevens van CROW-KpVV (2019) en de reisplanner van de NS.

Eis	Selectiecriteria	Concessies die voldoen aan eis
1	Concessie is op 8 december 2018 ingegaan	DMG, VPR en Parkshuttle Rivium
2	Zwaartepunt bij busvervoer	DMG, VPR en Parkshuttle Rivium
3	Geen lijnconcessie	DMG en VPR
4	Concessiegebied met OV te bereiken	DMG en VPR
	<b>Geselecteerde gebieden:</b>	DMG en VPR

Conclusie die hieruit voortvloeide is dat er met behulp van de gekozen selectiecriteria al een behapbare selectie ontstond. Hiermee viel in eerste instantie de keuze op het DMG en Voorne-Putten gebied (hierna: VPR). Echter dit is later toch gewijzigd in het bestuderen van alleen de case in het DMG-gebied om verschillende redenen zoals het feit dat het maken van interviewafspraken in de casus DMG soepeler verliep en de hoeveelheid interviews in DMG al toereikend was. Er is in eerste instantie wel gemaild ook naar stakeholders uit het VPR gebied maar dit verliep in eerste instantie moeizaam waardoor er twijfel ontstond of het niet beter was om de focus te verleggen naar alleen het DMG-gebied. Na overleg met de begeleider is deze beslissing definitief gemaakt en verviel daarmee het VPR-gebied als case.

Een andere reden om het VPR-gebied niet mee te nemen is het verschil in beschikbare informatie over de concessiewisselingen. In de DMG-concessie was er enorm veel aanvullende informatie beschikbaar naast de interviews. De reden hiervoor is dat de problemen vrij groot waren en ook veel aandacht kregen in de (lokale) media (Twynstra Gudde, 2020). Bovendien kreeg de DMG-concessie ook de aandacht van de provinciale staten die onder andere twee hoorzittingen organiseerde. Alles bij elkaar genomen zou er als het VPR-gebied zou worden meegenomen een scheve verdeling qua informatie ontstaan wat het lastig maakt om de cases VPR en DMG naast elkaar te zetten.

Echter, na verloop van tijd kwamen er puur toevallig toch nog reacties binnen uit het Voorne-Putten gebied. Toen is besloten om deze interviews met de vervoerder en

opdrachtgever alsnog af te nemen. Die interviews kregen toen vooral de rol als 'extra' controle wat handig kan is omdat er in de case zelf maar een vervoerder en opdrachtgever aanwezig is. Met behulp van deze 'extra' interviews geeft het een extra mogelijkheid om te bekijken of het beeld vanuit het DMG-gebied ook door deze vervoerder en opdrachtgever worden herkend of juist niet.

## 3.2 Dataverzameling

Om de empirische data te verzamelen zijn verschillende bronnen gebruikt. Het onderzoek bestond uit de volgende delen die verder zullen worden toegelicht:

- Semigestructureerde interviews stakeholders DMG én twee uit andere gebieden (3.2.1)
- Analyse van gehouden hoorzittingen van de Provinciale Staten (3.2.2)
- Analyse van gehouden hoorzittingen van de Provinciale Staten (3.2.3)
- Analyse evaluatierapport implementatie DMG (3.2.3)
- Bestek/PvE (3.2.4)

### 3.2.1 Semigestructureerde interviews

Als één van de methoden in dit onderzoek is vanwege de coronamaatregelen in april en mei 2020 gekozen voor het afnemen van computer-mediated interviews (per telefoon of videobellen). Computer-mediated betekent dat de interviews zijn afgenomen via internet bijvoorbeeld door middel van email (Curasi, 2001) maar in het geval van dit onderzoek is gekozen voor het telefonisch afnemen of via videobellen om zo dicht mogelijk in de buurt te komen van een face-to-face interview. In Curasi (2001) wordt aangegeven dat interviews op een computer-mediated manier een goede optie is als face-to-face interviews niet mogelijk zijn. In het geval van dit onderzoek werd de mogelijkheid tot het afnemen van face-to-face interviews beperkt door de maatregelen rondom het coronavirus. Volgens Grözinger et al. (2020) is communicatie via bijvoorbeeld videobellen niet van mindere kwaliteit ten opzichte van face-to-face contact. Kortom, ondanks de beperkingen bood het doen van interviews via videobellen of telefonisch het voordeel dat het mogelijk was het onderzoek toch uit te voeren zonder te veel in te boeten aan kwaliteit.

Een interview is wel fysiek afgenomen aangezien een geïnterviewde aangaf dit te prefereren. Uit eigen ervaring wordt deze vorm ook geprefereerd aangezien in een face-to-face het risico kleiner is om door elkaar heen te praten wat door een vertraging in de verbinding nog wel eens voorkwam. Bovendien was er soms sprake van een storing in de verbinding wat zorgde voor problemen bij het transcriberen. Echter, de ervaring is over het algemeen wel dat de interviews die telefonisch of met videobellen zijn afgenomen ook van goede kwaliteit waren. Vooral naarmate er meer interviews gedaan werden op deze manier trad er gewenning op om op deze manier te communiceren. Bij het eerste interview was het nog erg wennen maar na verloop van tijd waren eigenlijk vrijwel alle geïnterviewden wel bekend met deze manier van communiceren. De (gedeeltelijke) lockdown dwong mensen namelijk om op deze manier contact met elkaar te hebben (Grözinger et al., 2020).

De (online) interviews werden op een semigestructureerde manier afgenomen. Dit betekent dat er van tevoren een lijst van 'hoofdvragen' is opgesteld die de basis vormden voor het interview. Hierbij stonden de onderwerpen die aan bod kwamen in grote lijnen

vast met daarin enige vrijheid om bijvoorbeeld de volgorde te wijzigen en door te vragen. Er is dus een interviewgide (zie bijlage 1) opgesteld met daarin de hoofdonderwerpen/belangrijkste vragen maar wel met enige vrijheid om eventueel af te wijken als het gesprek anders loopt. Ook doorvragen behoorde daarmee tot de mogelijkheid. Gevolg hiervan is dat niet alle interviews exact hetzelfde waren maar dat dit afhankelijk was van wat de geïnterviewde vertelde.

Om de kwaliteit van de interviewgide te borgen is deze tijdens het onderzoek meerdere keren kritisch tegen het licht gehouden. De eerste keer was in een overleg met de begeleider met wie ik samen de vragen heb doorlopen. Hierop heb ik met de feedback van mijn begeleider de interviewgide verder verbeterd. Ook na elk interview maar met name de eerste interviews, werd de interviewgide opnieuw tegen het licht gehouden. Op deze manier werden er vragen uitgefilterd die in de praktijk niet leidde tot het antwoord dat werd verwacht of onduidelijk bleken te zijn. Het leidde er soms toe dat een vraag werd gewijzigd of helemaal werd geschrapt maar soms ook een vraag werd toegevoegd. Een voorbeeld van een vraag die is verwijderd was de vraag *‘Wat vond u van de uitwerking van het PvE in een vervoerplan door de vervoerder?’* Deze vraag bleek niet nodig te zijn omdat de geïnterviewden hier zelf al over begonnen en bovendien werd deze vraag vaak verkeerd begrepen.

De interviews zijn afgenomen met verschillende stakeholders waarvan het bij de meesten ging om lokale overheden (gemeenten/regio’s maar ook de opdrachtgever van het OV). Om het beeld compleet te maken is ook een commerciële partij, de vervoerder, meegenomen. Verder is ook gesproken met reizigersorganisaties die dit proces meer van buitenaf bekijken en advies geven aan de opdrachtgever en vervoerder. Hiermee zijn alle betrokken in het proces van aanbesteden in zekere mate betrokken, echter er ontbreekt wel een groep hierin die niet zijn geïnterviewd. Het gaat hier om het betrokken personeel vertegenwoordigd in vakbonden en de ondernemingsraad. Omwille van de beperkte middelen voor dit onderzoek is gekozen om de focus te leggen op de betrokkenen via overheden en de vervoerder/opdrachtgever (ook vaak een overheid).

De stakeholders die zijn geïnterviewd zijn op te delen in verschillende groepen. Allereerst de stakeholders die de belangen uit de regio vertegenwoordigen. Het gaat hierbij om de samenwerkende regio’s waarvan er in het DMG-gebied twee zijn namelijk de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en de regio Drechtsteden. Zij staan dichtbij de dynamiek in het gebied en krijgen ook zeer waarschijnlijk signalen vanuit het gebied als het openbaar vervoer niet goed loopt. Ook zijn er als aanvulling nog drie ‘losse’ gemeenten geïnterviewd om deze ook direct te kunnen bevragen over hun ervaringen en kennis met de aanbesteding van de DMG-concessie maar ook over de samenwerking binnen de regio.

Ten tweede zijn ook de ‘eindverantwoordelijken’ voor het openbaar vervoer in de regio geïnterviewd. In het DMG-gebied gaat het om de vervoerder Qbuzz en de opdrachtgever provincie Zuid-Holland die de contracterende partijen zijn (van Buiren et al., 2012). Zij bepalen uiteindelijk hoe het openbaar vervoer eruit moet komen te zien al dan niet in overleg met de andere stakeholders. Deze partijen staan ‘het dichtst op het vuur’ en zijn daarmee relevant om te interviewen. Als aanvulling op de vervoerder en opdrachtgever in het DMG-gebied is er ook een andere vervoerder (EBS) en een andere opdrachtgever

(MRDH) geïnterviewd. Dit werd gedaan om te kijken in hoeverre deze twee de ervaringen in het DMG-gebied delen dit bijvoorbeeld bij bevestiging zorgt voor een aanzet om te veronderstellen dat problemen breder voorkomen.

Ten slotte, werd ook het Reizigersoverleg Drechtsteden, Alblasserwaard en Gorinchem (RODAG) geïnterviewd. Zij vormen de vertegenwoordiging van de verschillende belangen van reizigers uit het gebied (RODAG, n.d.). De opdrachtgever en vervoerder zijn wettelijk verplicht om deze partij ter consultatie betrekken als het OV wordt gewijzigd (nieuwe dienstregeling, nieuwe concessie etc.) (CROW, 2017; Rijksoverheid, 2000). Echter, enkel een interview met deze partij is onvoldoende om de belangen van reizigers volledig mee te nemen. Het interview dient vooral om te zien of deze partij als deelnemer aan het proces eenzelfde ervaringen heeft als de andere betrokkenen.

In tabel 3.2 is een overzicht gegeven van de uiteindelijke deelnemers aan dit onderzoek en de gebruikte hoorzittingen waarbij de nummering in de eerste kolom ook leidend zal zijn in het resultatenhoofdstuk.

Tabel 3.2: De gebruikte bronnen, de hoorzittingen en de deelnemers aan de interviews en de organisatie die zij vertegenwoordigen.

Terug te vinden in onderzoek als:	Organisaties van deelnemers/titel hoorzitting	Datum	DMG ja/nee
<b>Deelnemer 1</b>	Regio Drechtsteden	23-04-2020	Ja
<b>Deelnemer 2</b>	Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	24-04-2020	Ja
<b>Deelnemer 3</b>	Vervoerder Qbuzz	17-04-2020	Ja
<b>Deelnemer 4</b>	Provincie Zuid-Holland	11-05-2020	Ja
<b>Deelnemer 5</b>	Gemeente Molenlanden	07-04-2020	Ja
<b>Deelnemer 6</b>	Gemeente Gorinchem	04-05-2020	Ja
<b>Deelnemer 7</b>	Gemeente Sliedrecht	20-05-2020	Ja
<b>Deelnemer 8</b>	RODAG	15-05-2020	Ja
<b>Deelnemer 9</b>	Vervoerder EBS	06-05-2020	<b>Nee</b>
<b>Deelnemer 10</b>	Metropoolregio Rotterdam – Den Haag	08-05-2020	<b>Nee</b>
Hoorzitting	Titel	Datum	
<b>Hoorzitting 1</b>	<i>(Hoorzitting start concessie Drechtsteden Molenlanden Gorinchem - Qbuzz, 2019)</i>	29-05-2019	
<b>Hoorzitting 2</b>	<i>(Hoorzitting dienstverlening Qbuzz Drechtsteden-Molenlanden-Gorinchem, 2020)</i>	29-01-2020	

Alle uitgevoerde interviews zijn, na toestemming van de geïnterviewden, opgenomen. Deze opnames zijn gemaakt met behulp van de opnamefunctie in de videobediens of door het telefoongesprek op te nemen. Bij het eerste interview verliep dit niet vlekkeloos omdat het gebruikte opnameprogramma niet functioneerde. In de haast is er snel naar een alternatief gezocht, echter bleek achteraf dat alleen de stem van de geïnterviewde zelf was opgenomen. Gelukkig waren de vragen die waren gesteld meestal nog goed af te leiden omdat direct na het afnemen van het interviews al was begonnen met het transcriberen. Om zulke problemen bij andere interviews te voorkomen werd er altijd gezorgd voor een back-up optie om op terug te kunnen vallen. Hierdoor behoorden problemen met het opnemen tot het verleden.

### 3.2.2 Hoorzittingen provinciale staten

Op zowel 29 mei 2020 en 29 januari 2020 vonden er hoorzittingen plaats over de concessiewisseling in het DMG-gebied. Deze hoorzittingen zijn nuttig omdat er veel verschillende stakeholders aan bod kwamen en verschillende zaken aan het licht kwamen. Tijdens vrijwel alle interviews werd er ook verwezen naar deze hoorzittingen aangezien daar volgens de geïnterviewden veel nuttige informatie is besproken en het werd ook aangeraden om deze hoorzittingen ook mee te nemen in het onderzoek.

Mede op basis van de nadruk die op de hoorzitting werd gelegd door de geïnterviewden en als extra mogelijkheid voor triangulatie is besloten deze hoorzittingen mee te nemen in het onderzoek als primaire data bron. Voor de analyse van de hoorzittingen is gebruik gemaakt van transcripten die door de provincie Zuid-Holland openbaar toegankelijk zijn gemaakt. Het transcript van deze hoorzittingen is vervolgens in het bestand met de interviews bijgevoegd en vervolgens op dezelfde manier gecodeerd. Hiervoor is gekozen omdat het in alle gevallen om een transcript ging, en daarnaast om eenduidigheid te behouden in de codering. Om zo een algemeen beeld te kunnen verkrijgen van het hele beeld. Het codeboek, te vinden in bijlage 2, dat is gebruikt voor de interviews is daarmee ook van toepassing op de transcripten van de interviews.

## 3.3 Analyse van de data

In de casestudy is gekozen voor een kwalitatieve benadering van onderzoek. Dit brengt met zich mee dat de data-analyse met name inductief was. Dit betekent dat er vanuit de data tot een conclusie wordt gekomen (Soiferman, 2010). In de gekozen volgorde van werken is dit ook terug te zien want hierin stond de verzamelde primaire data centraal. Zo werd er eerst getranscribeerd, daarna gecodeerd en ten slotte verwerkt tot antwoorden op de verschillende deelvragen. Uiteindelijk werd er zo dus op basis van de data vanuit DMG een 'theorie' ontwikkeld. Hierbij is het trouwens nog wel de vraag of deze 'theorie' ook écht generaliseerbaar is aangezien dit niet het doel is van de casestudy. In het discussie hoofdstuk wordt daar verder op ingegaan. Overigens was er in enige zin ook sprake van deductief onderzoek omdat er vanuit eerdere wetenschappelijke literatuur ook vermoedens voortkwamen met als resultaat een conceptueel model (Soiferman, 2010). Er vond met behulp van het conceptueel model ook in enige mate een toetsing van de literatuur met de casus DMG plaats.

### 3.3.1 De analyse in de praktijk

Om de analyse in de praktijk uit te voeren zijn verschillende stappen doorlopen namelijk transcriberen, coderen en ten slotte de uitwerking in een resultaten hoofdstuk. Allereerst, met behulp van de gemaakte opname werden de afgenomen interviews getranscribeerd. Deze transcripten zijn omwille van de privacy van de geïnterviewden alleen toegankelijk voor de onderzoeker en daarnaast de beoordelaar en tweede beoordelaar van de Radboud Universiteit in Nijmegen. Voor de hoorzittingen van de provinciale staten is gebruik gemaakt van de transcripten die gemaakt zijn door de aanwezige notulist. Deze transcripten van hoorzitting 1 en 2 zijn wel openbaar toegankelijk via de website van de provincie Zuid-Holland.

De tweede stap die werd gezet was het coderen van de hoorzitting en interviews. Voor het coderen van de hoorzittingen en de interviews is er een codeboek opgesteld. Een eerste opzet werd in eerste instantie gemaakt op basis van de kennis die al was opgedaan uit de literatuur en eerste indrukken. Het volledige codeboek is terug te vinden

in bijlage 2. Het codeboek bestaat uit verschillende 'hoofdthema's welke verder waren onderverdeeld in verschillende categorieën zoals duidelijk wordt uit tabel 3.2.

Tabel 3.3: De verdeling in categorieën van codes.

Hoofdcategorie	Subcategorieën (A t/m Z)
<b>Verloop concessiewisseling</b>	A – Ontstane problemen B – Zaken die goed gingen C – Algemeen oordeel D – Aanbevelingen
<b>Actoren (E)</b>	n.v.t.
<b>Discours: belangen, verhalen en wensen in OV (G)</b>	n.v.t.
<b>Verdeling hulpbronnen (J)</b>	n.v.t.
<b>Ontwikkelvrijheid vervoerder (M)</b>	n.v.t.
<b>Kennis en ervaring</b>	N – Algemeen O – Oorzaken gebrek aan kennis P – Benodigde kennis
<b>Overige mogelijke oorzaken (Z)</b>	n.v.t.

Een laatste stap was het verwerken van alle vergaarde resultaten vanuit de interviews, hoorzittingen, evaluatierapport en PvE/bestek. Deze verwerking van resultaten is te vinden in hoofdstuk 4. Net als in de hele thesis zal ook hier niet over personen worden gesproken maar alleen over de organisaties die zij vertegenwoordigen. Dit is in overleg met de geïnterviewden gedaan om ervoor te zorgen dat hun anonimiteit geborgd is wat enkele geïnterviewden aangaven van belang te vinden. Bovendien was het voor dit onderzoek niet relevant om de namen en functies van de geïnterviewden te noemen omdat zij zijn geïnterviewd als vertegenwoordiging van een organisatie.

Ten slotte is in overleg met de geïnterviewden aan hen de conceptversie van het resultaten hoofdstuk voorgelegd ter beoordeling zoals ook aangeraden door Cresswell en Poth (2018). Doel hiervan was om zo eventuele verkeerde interpretaties van de onderzoeker eruit te filteren. Op deze manier wordt het de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot aldus Cresswell en Poth (2018).

## 4 Resultaten

*In dit hoofdstuk zullen de resultaten worden besproken. Deze bespreking van de resultaten heeft als resultaat dat de verschillende deelvragen beantwoord kunnen worden. Deze deelvragen maken het mogelijk om de hoofdvraag te beantwoorden in hoofdstuk 5. In paragraaf 4.1 over het concessiesysteem wordt met name gebruikgemaakt van secundaire data, aangezien dit puur een onderzoeksvraag is om inzicht te krijgen in de wettelijke context van het concessiesysteem. Verderop (vanaf 4.2) wordt juist zoveel mogelijk gebruik gemaakt van primaire data want daar gaat het meer over de praktijk van DMG.*

*Er wordt in onderstaande tekst overigens gesproken over deelnemer 1 t/m 10 en hoorzitting 1 en 2. In tabel 3.2 is terug te vinden naar welke geïnterviewden of hoorzittingen deze aanduidingen verwijzen.*

### 4.1 Het concessiesysteem

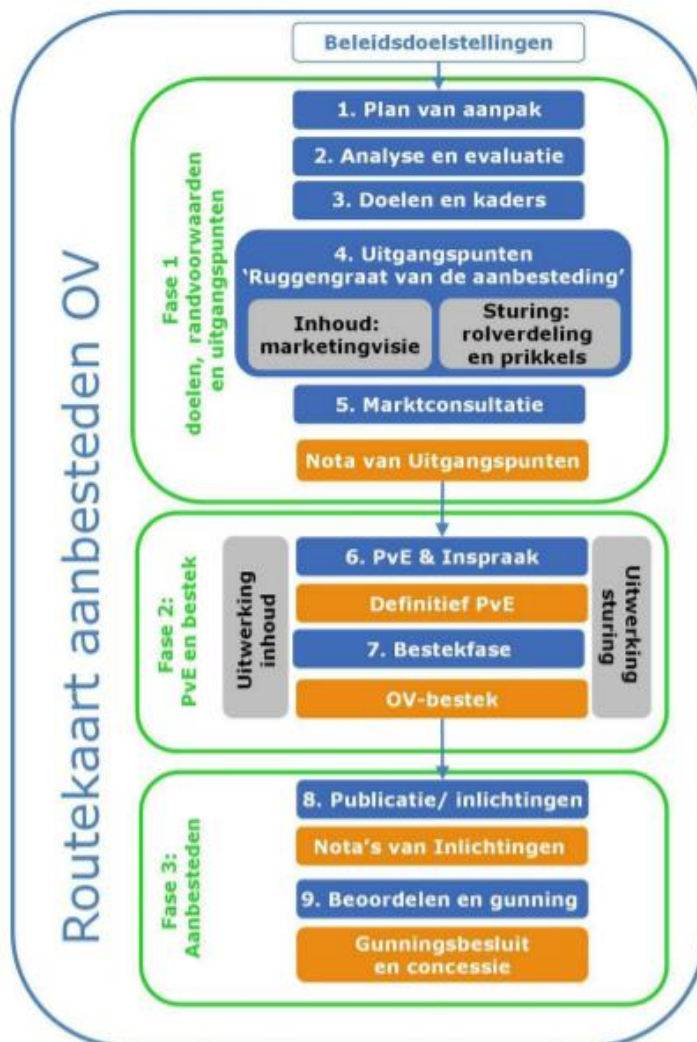
Een belangrijke eerste stap is om meer inzicht te krijgen in de werking van het concessiesysteem. Het gaat hierbij om de beantwoording van de eerste deelvraag: 'Hoe is het huidige systeem (structuur) van aanbesteden ontstaan en hoe werkt het?'. Centrale bron die is gebruikt voor de beantwoording van deze deelvraag is de Wp2000 (Rijksoverheid, 2000). Verder is er ook een grote rol weggelegd voor de toolbox 'Beter Bestek' van het CROW (2017), een adviesdocument voor opdrachtgevers in het OV.

In de Wp2000 (Rijksoverheid, 2000) is vastgelegd dat een vervoerder de beschikking moet hebben over een concessie die is verleend door een bevoegde 'OV-autoriteit', ook wel concessieverlener of opdrachtgever genoemd. Voor het regelen van het openbaar vervoer zijn er OV-autoriteiten (opdrachtgevers/concessieverleners) aangewezen die bevoegd zijn om concessies te verlenen en te beheren. In Nederland is er onderscheid te maken in 3 'typen' opdrachtgevers in het OV (Veeneman & van de Velde, 2014):

- Provincies: In 10 van de 12 provincies gaat de provincie over de concessies op hun grondgebied. De provincies Groningen en Drenthe regelen ook het openbaar vervoer maar werken daarbij samen (Veeneman & van de Velde, 2014).
- OV-bureau: Een samenwerkingsverband dat is opgericht puur en alleen voor het regelen van het openbaar vervoer een gebied. In Nederland is het enige voorbeeld hiervan het OV-bureau Groningen-Drenthe waarin de provincies Groningen en Drenthe samenwerken (Veeneman & van de Velde, 2014)
- Metropoolregio's: Een samenwerkingsverband van gemeenten. In Nederland gaat het om de Metropoolregio Rotterdam – Den Haag (MRDH) en de vervoerregio Amsterdam. Hierin is ook het stadvervoer van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag opgenomen welke zijn vrijgesteld van de verplichting tot aanbesteden, zij mogen ook nieuwe afspraken maken met de vervoerder zonder aanbesteding (ook wel: onderhands gunnen) (Rijksoverheid, 2000; van Buiren et al., 2012).

Voordat een concessie worden er eerst een aantal stappen doorlopen voordat tot gunning kan worden overgegaan. Om dit proces op een overzichtelijke manier te bespreken is gebruik gemaakt van de 'Routekaart aanbesteden OV' (CROW, 2017). In figuur 4.1 is het proces van aanbesteden opgedeeld in 3 fasen namelijk fase 1 waarin de doelen, randvoorwaarden en uitgangspunten worden vastgesteld. Vervolgens wordt dit in fase 2 vertaald in een Programma van Eisen (hierna: PvE) en een bestek. In fase 3 wordt dan

vervolgens de aanbesteding op de 'markt' gezet met als uiteindelijk resultaat een gunning aan een vervoerder.



**Figuur 4.1:** Routekaart aanbesteden OV. *Noot.* Herdrukt van 'Toolbox Beter Bestek', door het CROW, 2017, p. 3. Copyright 2017 door CROW.

De eerste fase in figuur 4.1 wordt gevoed door de algemene beleidsdoelstellingen die een opdrachtgever heeft voor het OV in haar gebied (CROW, 2017). Bijvoorbeeld dat men zichzelf als doel heeft gesteld om het openbaar vervoer te ontwikkelen als duurzaam alternatief en daarom veel waarde wordt gehecht aan zero-emissie voertuigen. Vervolgens begint fase 1 van het proces met het opstellen van een plan van aanpak (PvA). In dit PvA wordt bijvoorbeeld de tijdsplanning uitgewerkt, wordt vastgelegd hoe men het proces wil vormgeven etc. Hierna wordt er in de volgende stap een analyse en evaluatie uitgevoerd waarbij de huidige concessie wordt geëvalueerd hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de ontwikkeling van de reizigersaantallen. Daarnaast wordt in deze fase ook een analyse gedaan naar toekomstige trends in het OV (CROW, 2017).

Uit de analyse en evaluatie vloeien de doelen en kaders (ambities) voort over hoe men het OV wil ontwikkelen. Deze ambities worden vervolgens getoetst op de haalbaarheid door bijvoorbeeld een inschatting te maken van de kosten en opbrengsten. Vragen als

'Zijn de doelen die men stelt ook echt betaalbaar binnen het beschikbare budget?' komen daarbij aan bod. Vervolgens wordt de *'ruggengraat van de aanbesteding'* zoals het CROW (2017) het noemt, opgesteld oftewel de uitgangspunten voor de nieuwe concessie. Deze ruggengraat bestaat uit twee delen namelijk de marketingvisie die duidelijk maakt hoe men het openbaar vervoer als product neer wil zetten. En het tweede deel gaat over de sturing van de concessie in de vorm van sturing en prikkels. Oftewel over hoe de relatie tussen de vervoerder en opdrachtgever vormgegeven zal worden. Ten slotte kan er een marktconsultatie met potentiële vervoerders worden georganiseerd om bijvoorbeeld te kijken of de uitgangspunten goed in elkaar zitten en haalbaar zijn. Het eindproduct van fase 1 is de 'Nota van uitgangspunten'. Eigenlijk vormt dit de basis op het strategische niveau oftewel het achterliggende beleid voor de rest van het proces.

De 'Nota van uitgangspunten' vormt de basis voor fase 2 waarin de uitgangspunten uit fase 1 verder worden uitgewerkt in een PvE en uiteindelijk een bestek. Allereerst wordt er gewerkt aan een concept-PvE die vervolgens ter consultatie aan consumentenorganisaties moet worden voorgelegd zoals vastgelegd is in de Wp2000 (Rijksoverheid, 2000). Daarnaast wordt in de toolbox 'Beter Bestek' (CROW, 2017) geadviseerd om omwille van het draagvlak ook partijen vanuit de regio erbij te betrekken. In de Wp2000 wordt hier niet over gesproken en wordt alleen het betrekken van de betrokken consumentenorganisaties verplicht gesteld. Ten slotte kan in deze fase ook worden besloten om een marktconsultatie met vervoerders te organiseren.

Het PvE is een document waarin de opdrachtgever haar wensen en eisen voor de inschrijvers vastlegt. Er kunnen in zo'n PvE verschillende eisen worden gesteld aan de vervoerder. Een landelijke eis hierin is dat vervoerders moeten meewerken aan een landelijk betaalsysteem in het openbaar vervoer, een tijd was dat de strippenkaart maar nu al zo'n 10 jaar de OV-chipkaart (Rijksoverheid, 2000). Daarnaast gaat het om de volgende eisen (Rijksoverheid, 2000):

- Eisen aan de dienstregeling
- Hoe en waarover de vervoerder de betrokken consumentenorganisatie moet informeren.
- Verplichting om de concessieverlener inzage in informatie over de uitvoering te geven (zoals punctualiteit, rituitval etc.)
- Tarieven
- De financiële verantwoordelijkheid vastleggen
- Het wijzigen van de dienstregeling: wanneer die openbaar gemaakt dient te worden, de ingangsdatum en de geldigheidsduur van een dienstregeling.
- Eisen aan toegankelijkheid van het openbaar vervoer
- Punctualiteit
- Beschikbaarheidsgarantie van zitplaatsen
- Serviceniveau in trein en stations

Op basis van de input die uit de consultatie met in ieder geval de betrokken consumentenorganisatie, naar voren is gekomen zijn voortgekomen wordt er een definitief PvE opgesteld. Dit definitieve PvE dient als basis voor het bestek wat een meer juridisch document is waarin de uiteindelijke rechten en plichten van de vervoerder en concessieverlener juridisch worden vastgelegd maar ook bijvoorbeeld de beoordelingsmethode wordt uitgelegd. Een PvE bevat de meer specifieke eisen aan de

dienstuitvoering zoals hoe de dienstregeling eruit moet komen te zien en eisen aan voertuigen (uitstoot, comfort etc.). Een PvE kan worden herschreven in de vorm van een bestek maar vaak wordt het PvE als bijlage toegevoegd bij het bestek en wordt er in het bestek verwezen naar het PvE.

In fase 3 wordt het bestek op 'de markt gezet'. Vanaf dat moment kunnen geïnteresseerde vervoerders zich inschrijven op de concessie. In deze fase mogen vervoerders ook vragen indienen over de concessie aan de opdrachtgever. De antwoorden aan de vervoerders worden opgenomen in een 'nota van inlichtingen' waar alle deelnemende vervoerders toegang tot hebben (CROW, 2017). Nadat de inschrijfperiode is verstreken worden de binnengekomen biedingen beoordeeld door de opdrachtgever. Vervolgens wordt de vervoerder gekozen die het best scoren op de eisen in het PvE/bestek. Via een gunningsbesluit wordt de winnaar openbaar gemaakt en hebben de andere vervoerders nog 8 weken het recht om in bezwaar te gaan tegen deze gunning (CROW, 2017; Rijksoverheid, 2000). Als de bewaartermijn is verstreken wordt de gunning van de concessie definitief en kan de implementatie van de concessie van start.

## 4.2 Verloop concessiewisseling in het DMG-gebied

Om een goed beeld te krijgen van wat er speelde in het DMG-gebied is het van belang om een beeld te geven van hoe die concessiewisseling is verlopen. In de introductie werd al duidelijk dat er vanuit persoonlijke ervaring al bleek dat deze concessiewisseling in DMG niet zonder problemen is verlopen. Ook uit de literatuur bleek dat een concessiewisseling vaak de basis is voor problemen zoals een te late levering van materieel (van de Velde et al., 2008). In (Mouwen & Rietveld, 2013) wordt ook aangegeven dat een wisseling van vervoerder op sommige aspecten een daling in de reizigerstevredenheid kan veroorzaken zoals het geval is bij de beoordeling van de punctualiteit en de real-time reisinformatie.

De eerste reden om te veronderstellen dat de concessiewisseling in DMG niet probleemloos is verlopen blijkt uit de reacties van de deelnemers aan de interviews. Zo noemde deelnemer 5 deze concessiewisseling 'rampzalig' en kwamen er veel klachten binnen bij de gemeente, provincie en vervoerder. Deelnemer 7 omschreef de concessiewisseling als 'slecht'. Ook deelnemer 8 van het RODAG constateert: *Dat is gewoon niet goed gegaan*'. In hoorzitting 2 noemt een vertegenwoordiger van een vakbond dit 'by far' de slechtste concessiewisseling in de 15 jaar dat hij in het OV werkt. Daarnaast gaven deelnemer 2 en 4 aan dat zij hopen dit nooit meer op deze manier mee te maken. Ook deelnemer 3 gaf toe dat *'er eigenlijk niet heel veel dingen zijn waar we echt heel tevreden over zijn, laten we gewoon zeggen dat die wisseling dramatisch is verlopen*.

In het citaat van deelnemer 3 blijkt dat Qbuzz over veel dingen niet tevreden was bij de concessiewisseling. In de interviews kwamen er veel zaken aan het licht die niet 'goed zijn gegaan' volgens de geïnterviewden. Het gaat hierbij om 13 verschillende problemen die door geïnterviewden en in de hoorzittingen worden genoemd. Al deze problemen worden gepresenteerd in tabel 4.1 waaruit blijkt dat er een breed scala aan problemen naar voren is gekomen.

*Tabel 4.1: De problemen die werden benoemd in de interviews en hoorzittingen.*

Probleem	Aantal keer genoemd	Omschrijving
<b>1: Krappe dienstregeling</b>	17x	Problemen die worden veroorzaakt door een te krappe dienstregeling
<b>2: Gebreken materieel</b>	15x	Problemen die worden veroorzaakt door gebreken aan het materieel bijv. ICT-problemen met bussen.
<b>3: Overgang personeel</b>	14x	Problemen die worden veroorzaakt door de overgang van het personeel. Bijvoorbeeld dat het personeel de nieuwe bussen, routes etc. niet kent.
<b>4: Semitouringcar</b>	14x	Problemen die worden veroorzaakt door de inzet van semitouringcarbussen
<b>5: Elektrische bussen</b>	14x	Problemen door de inzet/implementatie van elektrische bussen.
<b>6: Flexibel vervoer</b>	10x	Problemen met de inzet van het flexibele vervoer zoals de Bestelbuzz
<b>7: Slechte communicatie</b>	9x	Een slechte communicatie tussen partijen en naar reizigers
<b>8: Stewards</b>	7x	Problemen die ontstonden door de eisen rondom de stewards zoals dat er te weinig stewards zijn.
<b>9: Vertraagde levering bussen</b>	7x	Bussen die later binnenkwamen dan verwacht waardoor bijvoorbeeld vervangende bussen moeten worden ingezet.
<b>10: Slecht imago</b>	7x	Een slechte reputatie van bijvoorbeeld de vervoerder
<b>11: Beperkte bediening</b>	6x	Minder aanbod van bijvoorbeeld buslijnen in een bepaald gebied.
<b>12: Capaciteitsgebrek</b>	3x	Te weinig capaciteit van bussen en treinen waardoor mensen bijvoorbeeld niet meekunnen.
<b>13: Knooppunt Meerkerk</b>	2x	Zaken die niet goed gaan bij dit knooppunt bijvoorbeeld onveiligheid bijvoorbeeld bij het oversteken van de weg bij de halte

Gekeken naar de reacties van de geïnterviewden zijn er enkele zaken terug te vinden, een selectie van de opvallendste bevindingen zullen worden besproken. Enkele zaken komen verderop aan bod zoals de te krappe dienstregeling die te maken heeft met de gebiedskennis (4.4.1), de semitouringcar en stewards (par. 4.5.2). Iets wat verderop niet aan bod komt gaat puur over problemen met het materieel. Deze gebreken kunnen worden opgesplitst in problemen met het reguliere materieel, problemen bij de implementatie van de elektrische bussen en een vertraagde levering van bussen. De eerste groep gebreken van het materieel gaan met name over ICT-problemen. Zo was er een probleem met *'communicatie tussen bussen die niet mogelijk was in het begin'* aldus deelnemer 5. Of dingen als dat reizigers wel konden inchecken maar dat zij vervolgens niet meer konden uitchecken zoals deelnemer 4 aangaf. Oftewel het gaat eigenlijk met name om de boordcomputer in de bussen zoals werd aangegeven in hoorzitting 1.

Andere problemen gingen over de elektrische bussen die rijden in met name Dordrecht en Gorinchem. Problemen die ontstonden waren problemen met de laadinfrastructuur en problemen met de kachels die kapot gingen aldus deelnemer 4 en 6. Hiermee samen hangt ook dat de elektrische bussen later werden geleverd waardoor er oudere vervangende bussen moesten worden geregeld wat ook weer tot problemen leidde zoals werd aangegeven in hoorzitting 2. Maar dit probleem is niet nieuw aldus deelnemer 4 die aangaf: *'ik heb bijna geen concessie meegemaakt dat het materieel in een keer probleemloos werd afgeleverd'*.

Een ander probleem dat veel werd genoemd en breed wordt herkend zijn problemen met de overgang van het personeel. Problemen de overgang van personeel komt vooral voort

uit het feit dat die *'op de een op de andere dag ook gelijk een hele nieuwe dienstregeling moeten rijden met nieuwe routes'* aldus deelnemer 4. En chauffeurs moesten ook wennen aan het nieuwe management omdat het voor een nieuwe vervoerder vaak lastig is om met het personeel om tafel te zitten omdat die dan nog in dienst zijn van de zittende vervoerder aldus deelnemer 3. Zoals blijkt uit hoorzitting 1 en 2 ontstonden hierdoor irritaties bij chauffeurs en werd aangegeven dat chauffeurs een tijdlang niet met plezier naar hun werk gingen waardoor er een hoog ziekteverzuim optrad.

Grofweg kan worden gesteld dat de top 5 van problemen door alle deelnemers wordt bevestigd wat blijkt uit kolom 2 in tabel 4.1. Relevant is om te bekijken waar de verschillen zitten tussen betrokkenen wat vaak het geval is bij de problemen die minder vaak zijn genoemd, grofweg vanaf probleem 6. Hier zijn verschillen te zien tussen stakeholders vanuit het landelijke gedeelte en het meer stedelijke gedeelte van het DMG-gebied. Zo worden problemen met het flexibel (Bestelbuzz zoals Qbuzz het noemt) met name vanuit de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Zo noemt de deelnemer 5 van de gemeente Molenlanden het volgende probleem: *'Maar jij hebt daar gratis OV omdat je student bent en de Bestelbuzz moet je dan betalen, en dat is een hoger tarief als normaal OV ... en je moet heen en terug bij wijze van spreken, dan wordt het gewoon duur. En dat 'blijkt dan voor die student toch niet aantrekkelijk want die zegt: ja maar ik kan dan mijn OV-chipkaart niet gebruiken'* zoals werd aangegeven door deelnemer 2 van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Ook in hoorzitting 2 stelt de wethouder van de gemeente Gorinchem dat zo'n Bestelbuzz een belangrijke schakel in het openbaar vervoer kan zijn maar dat deze dan wel betrouwbaar en beschikbaar moet zijn. Dit is terug te voeren op het feit dat, met name deelnemer 5, aangeeft dat het netwerk voor hun gebied is uitgedund, minder lijnen en bussen stoppen eerder met rijden: *de lijn rijdt dan bij wijze van spreken maar tot 20:00 's avonds en dan moet je maar zorgen dat je thuis bent'*. En daarna ben je afhankelijk van aanvullend vervoer (flexibel vervoer) zoals de wethouder van de gemeente Molenlanden aangaf in hoorzitting 2.

Ten slotte geeft de secundaire literatuur ook een indicatie dat de concessiewisseling niet zonder problemen is verlopen. Allereerst is er de boete van 3 ton die de provincie aan de vervoerder heeft opgelegd (Twynstra Gudde, 2020). Deze boete is volgens dit evaluatierapport (Twynstra Gudde, 2020) opgelegd omdat er nog steeds problemen in de uitvoering waren, ICT-problemen maar ook het (nog) niet voldoen aan enkele eisen in het PvE. Problemen in de uitvoering zijn in zekere zin ook terug te zien in de cijfers van de OV-klantbarometer zoals eerder al aan bod kwam in de probleemstelling. Het bleek daaruit dat de score voor het openbaar vervoer in 2019 ten opzichte van 2018 op enkele punten was gedaald zoals eerder bleek uit tabel 1.1. Daarmee bevestigt deze bevinding het geopperde verband van Mouwen en Rietveld (2013) dat de beoordeling op veel aspecten daalt als er een nieuwe vervoerder in een gebied komt.

### **4.3 De stakeholders in de praktijk**

De volgende deelvraag die aan bod komt is de deelvraag: *Wat is de rol en het belang van elke stakeholder en hoe wordt deze in de praktijk uitgevoerd?* Het doel hiervan is om inzichten te verkrijgen in de belangen en de rol van de verschillende betrokken stakeholders in het proces. Deze paragraaf is dus op te splitsen in twee onderdelen: een onderdeel (4.2.1) gericht op het bespreken van de rol van de geïnterviewde stakeholders en een ander onderdeel (4.2.2) gericht op het bespreken van de belangrijkste belangen.

### 4.3.1 Rol van stakeholders

De rol van de stakeholders in het proces is eerder besproken in paragraaf 4.1 aan de hand van wettelijke basis (Rijksoverheid, 2000). In de praktijk blijkt dat de verschillende stakeholders ook verschillende rollen hebben. Om deze rollen te bespreken zijn er grofweg drie groepen onderscheiden: contracterende partijen (Qbuzz en provincie Zuid-Holland), reizigersorganisatie (RODAG) en gemeenten (vertegenwoordigd door de regio's).

De eerste 'groep' stakeholders zijn de contracterende partijen. Een van deze partijen is eigenlijk de hoofdrolspeler namelijk de provincie Zuid-Holland, de concessieverlener. Zoals ook vaak werd benadrukt door de deelnemers beschikt de provincie over de middelen bijvoorbeeld het feit dat de provincie een '*x pot geld ter beschikking*' heeft om het openbaar vervoer te regelen zoals deelnemer 4 aangaf. Dit zorgt er voor dat '*uiteindelijk de portemonnee van de opdrachtgever bepalend is voor hoe de concessie eruit kan zien*' volgens deelnemer 8. Het blijkt dat de stakeholders vooral spreken over provincie als degene die met haar middelen bepaalt wat er gebeurt. Vanuit de regio werd aangegeven dat je daarom tegen de provincie kon zeggen: *dat willen wij en dan werd het voorgeschreven aan Qbuzz*' zoals deelnemer 2 aangaf de betaler zijn gaf deelnemer 2 aan. Overleg met de provincie werd daarmee door alle partijen van belang gevonden vanwege de bepalende rol die zij hebben in het proces. De provincie is uiteindelijk '*formeel verantwoordelijk*' zoals deelnemer 1 aangaf en deze bepaalt uiteindelijk wat er gebeurt zoals deelnemer 3 aangaf.

Een ander machtsmiddel wat werd genoemd in de secundaire literatuur, het evaluatieonderzoek van Twynstra Gudde (2020) is dat de provincie ook boetes kan opleggen. Gezien de voorgaande alinea kan het opleggen van een boete worden gelinkt aan gelinkt aan het feit dat de provincie de vervoerder aan zijn afspraken houdt. Een boete is alleen volgens deelnemer 9 (EBS) een teken dat er mogelijk '*heel weinig overleg is en dan krijg je heel snel van we gaan boetes opleggen en jij moet dit doen*'. Een boete kan volgens deelnemer 9 voortkomen uit een lastige relatie tussen opdrachtgever en vervoerder en het is '*een teken dat je slecht overleg hebt*'. Deelnemer 7 had hier ook een ervaring mee namelijk dat het overleg tussen vervoerder en provincie na de boete stroef verliep. Dit kwam naar voren dan het feit dat de provincie in eerste instantie niet met Qbuzz naar de gemeenteraad in Sliedrecht wilde komen om de volgende reden '*wij hebben een conflict met Qbuzz, straks zeggen we iets wat in ons nadeel is want wij hebben ze net een boete gegeven die ze aan het aanvechten zijn*' zoals deelnemer 7 vertelde. Ook in de artikelen van Eerdmans et al. (2010) en van de Velde et al. (2008) wordt dit beeld herkend dat de relatie tussen een vervoerder en opdrachtgever kan verslechteren door een strakke houding richting de vervoerder. Deze strakke houding komt in het DMG-gebied tot uiting in het geven van een boete.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat zowel de opdrachtgever als de vervoerder Qbuzz, waar zij een contract mee zijn aangegaan, aan het contract wordt gehouden, zoals deelnemer 3 van Qbuzz dit vertelde: '*Je wordt in grote lijnen aan je contract gehouden zowel dat de provincie ons aan ons contract en wij de provincie aan hun contract houden*'. Ook in hoorzitting 1 en 2 gaf de vertegenwoordiger van Qbuzz meermaals aan dat men zich aan de gemaakte afspraken houdt. Ook vanuit de kant van de opdrachtgever en vanuit de regio's is dit ook de insteek in met name bij de implementatie voor het eerste

jaar aldus deelnemer 4. Deelnemer 10 van de MRDH verwoorde dit als volgt: *'in principe is de concessie de concessie en de bieding de bieding dus dan is de vraag hoe krijgen we hun aanbod op straat ... en niet waar gaan we afwijken want in principe wordt er niet afgeweken'*. Ook vanuit het DMG-gebied is dit de gedachte in het eerste jaar, zo geven deelnemer 1, 2 en 4 aan dat de provincie en regio in het eerste jaar 'hard' zijn richting de vervoerder als het gaat om het nakomen van de afspraken. Vanaf het tweede jaar van de concessie verandert deze insteek en wordt er juist meer het overleg gezocht met elkaar volgens deelnemer 3. Ook vanuit de regio wordt hiervoor meer ruimte gegeven zoals deelnemer 2 aangaf: *'de inschrijver (de vervoerder) kan elk jaar voor het volgende jaar verbetervoorstellen kan doen ... Kleine wijzigingen en aanpassingen kunnen'*.

Een andere belangrijke stakeholder die ook is vastgelegd in de Wp2000 is een consumentorganisatie oftewel voor de DMG-concessie het RODAG (Reizigersoverleg Drechtsteden Alblasserwaard en Gorinchem). Dit kan worden gezien als een vertegenwoordiging van de verschillende reizigersbelangen zoals de belangen van gehandicapten, ouderen en studenten bij het openbaar vervoer aldus deelnemer 8 van het RODAG. Of in de woorden van deelnemer 2: *'Dat is een soort klankbordgroep van de gebruiker ... die mogen advies uitbrengen over voorstellen die worden gedaan om te wijzigen'*.

Een belangrijk gegeven wat duidelijk werd uit de bestudering van de secundaire data is dat de contracterende partijen verplicht zijn om het RODAG (tijdig) om advies te vragen over de plannen die hebben met het openbaar vervoer (Rijksoverheid, 2000). In het DMG-gebied is dit dan ook gebeurd zoals deelnemer 3 aangaf dat als zij wijzigingen voorstellen dat die altijd ter consultatie langs reizigersbelangenorganisaties (zoals RODAG) gaan. Echter, het bleef niet beperkt tot alleen maar een consultatie nadat de plannen al op papier stonden aldus deelnemer 8: *'Het PvE hebben we niet op tafel gekregen en reageer er maar eens op maar we hebben ook al een vergadering/sessie gehad daarvoor'*. Oftewel de kennis en ideeën van de reizigersorganisatie werden ook geraadpleegd aan de voorkant. Ook in het PvE bleef er een overleg bestaan tussen de provincie en later ook met de vervoerder. Deelnemer 8 van het RODAG gaf aan dat men tevreden is *'als het gaat om de samenwerking met de provincie Zuid-Holland en met Qbuzz'*. Ook uit het PvE blijkt dat de reizigersorganisatie een belangrijke rol heeft gekregen. In dit PvE is namelijk vastgelegd dat als een vervoerder een advies van het RODAG naast zich neerlegt dat zij dat dan moeten onderbouwen (Provincie Zuid-Holland, 2017).

Een laatste groep stakeholders die werd onderscheiden in het DMG-gebied waren de regio's Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (regio AV) en Drechtsteden als vertegenwoordiging of zoals deelnemer 4 van de provincie Zuid-Holland ook aangaf: *'Wij als provincie werken zeker op het gebied van openbaar vervoer met onze regio's samen en deze regio's vertegenwoordigen vervolgens weer hun eigen gemeente, zo hebben we dat in ieder geval georganiseerd'*. Deze samenwerking was geregeld in een stuurgroep waarin de provincie en later ook Qbuzz zaten aldus de wethouder van de gemeente Gorinchem in hoorzitting 2. Verder zaten in deze stuurgroep de regio's Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Drechtsteden en de gemeenten Dordrecht en Gorinchem aldus deelnemer 6. De gemeenten die door deze regio's vertegenwoordigd kregen zo nu en dan de mogelijkheid om input te leveren, zoals deelnemer 5 aangaf. Ook volgens deelnemer 2 werd dit gedaan deze deelnemer gaf aan dat alle gemeenten zijn bevroegd en er zijn bijeenkomsten georganiseerd met wethouders en raadsleden. Als er wordt

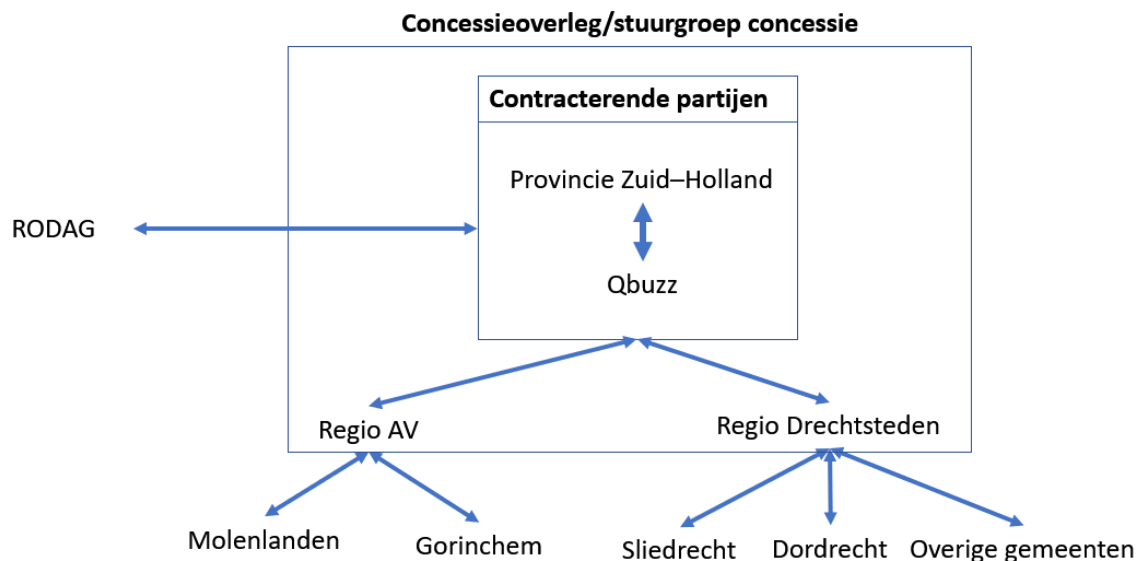
gekeken naar de literatuur (CROW, 2017) over de Wp2000 en deze wet stelt het niet verplicht om gemeenten te betrekken in het proces. In die zin sluit de praktijk niet aan op de theorie aangezien deze groep stakeholders wel betrokken is bij het proces. Echter, vanuit het CROW-KpVV (adviesorgaan voor overheden) wordt in haar literatuur (CROW, 2017) wel sterk aangeraden om deze stakeholders omwille van het draagvlak actief te betrekken in het proces. In die zin is de praktijk in het DMG-gebied wel in lijn met de besproken literatuur van het CROW-KpVV.

In het DMG-gebied zijn de gemeenten om meerdere redenen betrokken in proces vooral omdat zij bepaalde middelen hebben. Het eerste middel dat werd herkend in de interviews was het feit dat, in de woorden van deelnemer 1, de regio's en gemeenten een kennisvoorsprong hebben over het functioneren van het gebied. Om deze kennis optimaal te benutten is er samen met de provincie een kennisdocument opgesteld om alle kennis over het gebied te bundelen. Op deze wijze kon de provincie worden meegenomen in de zaken die spelen in het gebied wat er precies speelde in de regio aldus deelnemer 1. Volgens deelnemer 2 ging dit over uiteenlopende zaken zoals het in kaart brengen van voorzieningen waar mensen in de regio naar toe reizen met het openbaar vervoer. Een andere reden voor de provincie om dit kennisdocument op te stellen was om ervoor te zorgen dat nieuwe vervoerders gelijke kennis hebben over wat er speelt in het gebied ten opzichte van de zittende vervoerder aldus deelnemer 4.

Een tweede reden om een goede samenwerking met de gemeenten aan te gaan zit in het feit dat deelnemer 4 aangaf dat de gemeenten nodig zijn als wegbeheerder. Dit betekent dat als er bijvoorbeeld nieuwe haltes aangelegd moeten worden langs een gemeentelijke weg dat overleg dan noodzakelijk is. Daarnaast kan het voorkomen dat er een route moet worden gewijzigd waarvoor het noodzakelijk is om dit met elkaar af te stemmen zoals werd aangegeven door deelnemer 4. Ten einde zo problemen te voorkomen die deelnemer 9 (niet DMG) schetste namelijk dat haltes niet worden aangepast, verkeerlichten niet worden aangepast etc. Uiteindelijk is het betrekken van gemeenten ook om die reden noodzakelijk om tot een goede uitvoering te komen volgens deelnemer 9.

De rolverdeling zoals naar voren kwam vanuit het onderzoek is grotendeels in overeenstemming met de bestaande literatuur. Zo wordt ook in van de Velde et al. (2008) aangegeven dat opdrachtgevers er strak inzitten als het gaat om de vervoerder aan het contract houden. Het beeld dat is geschetst is dus niet nieuw en wordt ook al herkend in eerdere literatuur (van de Velde et al., 2008). Bovendien wordt ook het verhaal van deelnemer 7, waarbij moeilijkheden ontstonden omdat de vervoerder en de provincie in 'conflict waren' over een opgelegde boete herkend in Eerdmans et al. (2010). Dat een relatie tussen vervoerder en opdrachtgever niet altijd soepel is daarmee niet echt een nieuw fenomeen zoals blijkt uit de besproken literatuur (Eerdmans et al., 2010; van de Velde et al., 2008).

De rolverdeling van de betrokken actoren volgens de geïnterviewde actoren is weergegeven in figuur 4.2 dat een overzicht geeft van welke rol de verschillende actoren bij het proces hebben zoals besproken.



Figuur 4.2: De rolverdeling van de verschillende betrokken stakeholders. De contracterende partijen zijn weergegeven in een vlak en hetzelfde geldt voor het concessieoverleg.

### 4.3.2 Belangen van stakeholders

Als er wordt gekeken naar de belangen die de verschillende stakeholders bij het openbaar hebben dan komen er veel verschillende belangen naar boven (in totaal 27 verschillende). Een selectie van de belangrijkste belangen zal daarom worden besproken, de overige belangen zijn terug te vinden in bijlage 4. Een belangrijk belang heeft te maken met het feit dat er ook verdiend moet kunnen worden aan een concessie door de vervoerder zoals deelnemer 3 aangeeft: *als ik puur vanuit het belang van Qbuzz kijk is voor ons belangrijk dat we een OV-netwerk hebben waarmee we een dienstverlening kunnen leveren die meer oplevert dan het kost. En waarbij we daarmee en daardoor ook tevreden reizigers, tevreden opdrachtgever en tevreden stakeholders hebben.* Met andere woorden, de vervoerder wil ook aan een concessie kunnen verdienen om zo ook dienstverlening te kunnen leveren die leidt tot tevreden stakeholders. Vanuit de provincie is de insteek ook om de vervoerder ‘conform het bestek’ de kans te geven om wat te kunnen verdienen aan de concessie vertelde deelnemer 4. Bovendien wordt dit belang van de vervoerder versterkt doordat de vervoerder in het DMG-gebied opbrengstverantwoordelijk is. Dat wil zeggen dat de opbrengsten van de vervoerder in de DMG-concessie (Qbuzz) voor de helft bestaat uit reizigersopbrengsten en de andere helft bestaat uit subsidie van de provincie aldus deelnemer 3. De vervoerder is daarmee zelf verantwoordelijk voor de winst die ze maken gaf deelnemer 4 aan.

De vervoerder en opdrachtgever hebben beiden een belang voor efficiënt vervoer. Dit blijkt uit het feit dat deelnemer 4 van Qbuzz aangaf dat men kijkt of er *‘voldoende dekking is om een bepaalde bus te rijden’* en of er dus voldoende opbrengsten zijn in verhouding tot de kosten. Deelnemer 4 van de provincie gaf aan dat zij de pot geld die zij tot haar beschikking heeft proberen *‘zo goed en efficiënt mogelijk in te zetten’*. Dit gedeelde belang van de provincie en vervoerder botst in de praktijk wel eens met het meer lokale belang van de gemeenten zoals werd aangegeven door deelnemer 4 van de provincie. Volgens deelnemer 4 kijkt een gemeente soms meer vanuit het lokale belang (goed OV in de eigen gemeente) terwijl een provincie breder kijkt naar het aanbod in het hele gebied. Het is overigens wel zo dat een gemeente dichter bij de inwoners staat en daarmee meer te maken heeft met de lokale dynamiek (inwoners, gemeenteraad etc.) zoals deelnemer 7

aangaf. Een ander punt waar frictie zit is dat, volgens deelnemer 7, de inwoners (uiteindelijk de reizigers) vooral gesteld zijn op hun eigen halte en hun eigen lijn wanneer dan bijvoorbeeld 'hun' halte vervalt dan is dit per definitie 'slecht' ook als het hele plaatje wel beter is. Deze discussie kan leiden tot frustraties en onbegrip in de gemeenteraad en onder inwoners die in zo'n geval eerder de gemeenten (wethouder) weten te vinden dan de provincie, vertelde deelnemer 4. Ook deelnemer 5 gaf aan dat ontevreden reizigers *'bellen naar de gemeente van wat heb je nu weer gedaan'*.

Een ander punt is dat zowel de vervoerder en provincie aangegeven is dat zijn naar een mobiliteitsconcessie toe willen oftewel aanbod aanpassen aan de vraag door op plekken met weinig vraag ook te denken aan andere vormen van mobiliteit (flexibel vervoerder, deelfietsen etc.) aldus deelnemer 4 van de provincie. Dit botste met name met de belangen van het landelijke gebied van de Alblasserwaard omdat daar het exploiteren van busverbindingen minder rendabel is zoals deelnemer 2 van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden aangaf: *In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden moet je grote stukken rijden en zijn er relatief weinig deelnemers en dan verdien je dus minder of kost het misschien zelfs wel geld.* Er leefde een angst in het landelijke gebied dat verbindingen zouden verdwijnen dit blijkt uit de reactie van deelnemer 5 van de gemeente Molenlanden: *'Wij hebben onze zorgen ook wel aan de voorkant uitgesproken als gemeente: ja gaat dit nou wel goed, blijven onze kernen nu voldoende bediend op deze manier?'*. Er ontstond toen een spanningsveld, omschreven door deelnemer 2, dat een vervoerder de Drechtsteden zou zien als gebied waar men winst maakt en die dus een geweldig aanbod krijgen en dat er dan pas naar de regio AV zou worden gekeken. Er kan wel worden gesteld dat het belang van de plattelandsgemeenten vooral gericht is het op peil houden van de bediening en dat botst soms met de belangen van de provincie en vervoerder aldus deelnemer 4.

Naast de verschillende belangen, hebben de vervoerder en opdrachtgever in zekere zin ook een aantal gedeelde belangen zoals een efficiënt netwerk wat tevreden reizigers oplevert in de woorden van deelnemer 4. Het is wel zo dat de beleidsdoelstellingen in de politiek aan de voorkant worden bepaald oftewel in de Staten van de provincie Zuid-Holland aldus deelnemer 4 van de provincie. Een voorbeeld van zo'n beleidskeuze is de toegankelijkheid van het openbaar vervoer zodat bijvoorbeeld ook mensen in een rolstoel ook meekunnen met het OV zoals aangegeven door deelnemer 4. Ook het mobiliteitsbelang komt hieruit voort oftewel dat iedere inwoner in de provincie de toegang moet hebben tot een vorm van openbaar vervoer/mobiliteit (lijnbus, flexibel vervoer, deelfietsen etc.) aldus deelnemer 4. Een ander (politiek) belang is het duurzaamheidsbelang omdat de overheden met elkaar hebben afgesproken dat er in 2030 alleen nog maar zero-emissie bussen rondrijden in het openbaar vervoer gaf deelnemer 4 aan. Dit duurzaamheidsbelang wordt vooral ook vanuit stedelijk gebied erg belangrijk gevonden omdat er bijvoorbeeld in de binnenstad overlast is van dieselbussen bleek uit hoorzitting 2. Vanuit het platteland wordt hier dan weer wat anders naar gekeken en is men minder enthousiast. Zo vreesde deelnemer 5 van de gemeente Molenlanden dat het aanbieden van duurdere elektrische bussen ten koste zou gaan van de dienstregeling op het platteland.

Wat wel bleek is dat vrijwel elke stakeholder het belangrijk vindt dat het OV aantrekkelijk moet zijn voor inwoners/reizigers (zie ook tabel 4.3). Zo willen stakeholder vanuit het landelijke gebied vooral met de beschikbare middelen een zo goed mogelijke bediening

bereiken (beschikbaarheid) en daarnaast vindt men ook de betrouwbaarheid erg belangrijk aldus deelnemer 5. Dat laatste komt voort uit het feit dat het problematischer is als er bijvoorbeeld een bus uitvalt die minder rijdt (bijvoorbeeld een keer per uur) zoals op het platteland vaak het geval volgens deelnemer 5. Voor het stedelijk gebied lag de focus dan weer op het aanpassen van het lijnennet aan de reizigersstromen oftewel goed aansluiten op waar mensen naartoe willen gaf deelnemer 1 aan. Ten slotte is het hoofddoel van het RODAG ook aantrekkelijk openbaar vervoer oftewel vervoer waarmee alle reizigers (van studenten tot ouderen) op een prettige manier van a naar b kunnen reizen volgens deelnemer 8.

Tabel 4.2: De belangrijkste belangen van de direct betrokken (en geïnterviewde) stakeholders.

Stakeholders	Belang
<b>Alblasserwaard: Molenlanden, Gorinchem regio Alblasserwaard- Vijfheerenlanden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aandacht voor de bediening van het platteland</li> <li>- Betrouwbaarheid</li> <li>- Aantrekkelijk OV voor inwoners binnen beschikbare middelen</li> </ul>
<b>Drechtsteden: Sliedrecht en regio Drechtsteden (vanuit Dordrecht)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Update van lijnennet</li> <li>- Duurzaam vervoer in de stad</li> <li>- Aantrekkelijk OV voor inwoners</li> <li>- OV-netwerk gericht op groei</li> </ul>
<b>Vervoerders: Qbuzz (en EBS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Winstgevende exploitatie (veel reizigers)</li> <li>- Tevreden stakeholders, chauffeurs/reizigers</li> </ul>
<b>Opdrachtgever: Provincie Zuid- Holland (en MRDH)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tevreden personeel en veel reizigers: aantrekkelijk OV</li> <li>- Toegankelijkheid</li> <li>- Duurzaamheidsbelang</li> <li>- Mobiliteitsbelang</li> <li>- Efficiënt besteden van belastinggeld</li> </ul>
<b>RODAG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Goed en prettig vervoer voor reizigers van a naar b</li> </ul>

### 4.3.3 Samenvatting

Alles bij elkaar genomen bleek dat er over het algemeen meer aandacht is besteed aan het betrekken van stakeholders in het proces dan is vastgelegd in de Wp2000. In het proces was daarmee niet alleen een prominente rol weggelegd voor de contracterende partijen en voor het RODAG als adviesgever. Ook de gemeenten en regio's in het gebied zijn bewust betrokken in het proces. Met name de regio's als vertegenwoordiging van de gemeenten hebben een prominente rol gekregen in het aanbestedingsproces en ook in het implementatieproces. Men maakte namelijk deel uit van het concessieoverleg samen met de provincie en later ook met de vervoerder Qbuzz.

Daarnaast blijkt dat er veel verschillende belangen bestaan in het openbaar vervoer die soms ook botsen. In het DMG-gebied is dit met name het geval omdat het om een gebied gaat met daarin zowel een stedelijk gebied als een landelijk gebied. Vanuit het platteland ligt de focus meer op het op peil houden van de bediening van de dorpen. Terwijl vanuit stedelijk gebied duurzaamheid van het busvervoer en een efficiënter lijnennet meer centraal staat. Kortom in het openbaar vervoer zijn er veel partijen elk met hun eigen belangen die in de praktijk ook weleens botsen. Deze botsende belangen tussen de verschillende partijen zijn niet nieuw zo worden in Eerdmans et al. (2010) en van de Velde et al. (2008) de botsingen die kunnen ontstaan tussen opdrachtgever en vervoerder besproken.

## 4.4 Kennis en ervaring

Een andere onderzochte factor is de rol van kennis op het verloop van een concessiewisseling. Hiervoor is gekeken in hoeverre bepaalde kennis een invloed kan hebben gespeeld op het verloop van de concessiewisseling. Dit zal worden besproken op basis van 3 indicatoren namelijk gebiedskennis (4.4.1), ervaring met aanbestedingen (4.4.2) en kennisoverdracht (4.4.3). Door dit eerst uit te werken kan worden gekeken welke kennis een vervoerder nodig heeft voor een succesvolle implementatie oftewel een antwoord op de volgende deelvraag: *‘Over welke kennis moet een opdrachtgever/vervoerder beschikken om een succesvolle implementatie uit te voeren?’*

### 4.4.1 Gebiedskennis

Allereerst speelt een gebrek van kennis over het gebied, of dan wel het ontbreken van deze kennis een cruciale rol. Gebrek aan kennis over het gebied wordt dan ook meerdere keren genoemd in hoorzitting 1 en 2 en afgenomen interviews uit het DMG-gebied (interviews deelnemer 1 – 8, 2020) zo’n 12 keer wordt genoemd als reden voor ontstane problemen zoals de te krappe dienstregeling. Het gebrek aan kennis over het gebied bestaat uit verschillende onderdelen:

1. Verkeersdrukke in het gebied
2. Sensitiviteit met het gebied
3. Informatie van de zittende vervoerder

Allereerst de verkeersdrukke in het gebied. Het bleek dat Qbuzz de verkeersdrukke in het gebied heeft onderschat wat blijkt uit onder andere het evaluatierapport (Twynstra Gudde, 2020). Ook gaven meerdere geïnterviewden aan dat zij een sterk vermoeden hebben dat de dienstregeling daardoor te krap onder volgens deelnemer 6: *‘Ja, ik denk toch wel dat dienstregeling te strak ingeregeld was, dat denk ik echt’* Deze te krappe dienstregeling leidde tot vertragingen, gemiste overstappen en uitval van ritten (Twynstra Gudde, 2020) *‘Dat zag je ook met name de eerste maanden behoorlijk terug en dat heeft alles te maken met de inschatting van het wegbeeld in het opstellen van de nieuwe dienstregeling’* aldus deelnemer 4. Ook deelnemer 3 van Qbuzz gaf aan dat dit *‘zeker’* tot problemen heeft geleid in de dienstregeling. Op 31 maart 2019 werden dan ook aanpassingen gedaan om deze dienstregeling te verruimen met de nieuwe kennis over de rijtijden aldus Twynstra Gudde (2020).

Een tweede punt is de sensitiviteit die de nieuwe vervoerder Qbuzz had met het gebied. Of zoals deelnemer 7 dat verwoordt: *Van hoe sensitief ben je naar de streek, het is natuurlijk ook de Alblasserwaard dat zijn natuurlijk ook typetjes, zoals elke streek zijn eigen kenmerken heeft. Misschien zijn ze zich daar wel onvoldoende bewust van.’* Oftewel heeft zo’n nieuwe vervoerder wel voldoende idee van wat er precies speelt en hoe het gebied eruitziet? Deelnemer 7 gaf aan in ieder geval niets te hebben gemerkt dat de vervoerder een sensitiviteit had met het gebied. Opmerkelijk is dat deze bevinding niet echt wordt gedeeld in het evaluatieonderzoek van Twynstra Gudde (2020) waar juist werd aangegeven dat hun geïnterviewden juist onder de ‘indruk waren’ van de gebiedskennis die Qbuzz had. De bestaande onderzoeksliteratuur wordt daarmee ‘ontkracht’ door de bevindingen van onder andere deelnemer 7. Echter is het wel zo dat ook deelnemer 2 positief was over het feit dat medewerkers van Qbuzz van tevoren al in het gebied hebben rondgekeken bijvoorbeeld door zelf in de bussen te gaan zitten.

In het interview met de vervoerder Qbuzz werd ook erkend dat het als 'nieuwe' vervoerder lastig is om precies te weten hoe het gebied functioneert. Dit feit kan het lastig maken om de consequenties van veranderingen in te zien volgens deelnemer 3 *'Ja en iedere wijziging die je doorvoert in zo'n netwerk daar heb je geen praktijkervaring mee ook niet van een vorige vervoerder over hoe dat nu uitpakt en of dat werkt of niet werkt en noem maar op.'* Ook in hoorzitting 2 gaf Qbuzz aan dat men op sommige punten de consequenties heeft onderschat. Het is dus voor een vervoerder lastig om een beeld te krijgen van een gebied waar je nog geen praktijkervaring hebt. Bovendien is het goed om te beseffen is dat de inschrijving al in 2017 gemaakt moest worden (bestek stamt van 4 april 2017). De cijfers van toen zijn inmiddels alweer verouderd en bovendien gebeurt de inschrijving grotendeels op basis van papierwerk waardoor het soms lastig is om de gevolgen in een nieuw gebied in te schatten volgens deelnemer 3.

Een ander punt dat veelvuldig wordt genoemd vanuit de vervoerder maar ook vanuit de opdrachtgever in het DMG-gebied is dat men informatie moet ontvangen van de zittende vervoerder zoals informatie over reizigersaantallen en rijtijden. Volgens deelnemer 4 gaat dit vanwege de concurrentie tussen vervoerders niet altijd even soepel omdat de zittende vervoerder deze informatie het liefst zo beperkt mogelijk geeft. Of zoals deelnemer 3 aangaf dat zittende vervoerders op zo'n moment de concurrenten niet wijzer willen maken dan nodig en dus niet zo snel informatie zullen geven. Het gevolg hiervan is dat een nieuwe vervoerder het soms met verouderde kennis moet doen zoals Qbuzz zowel in het interview met deelnemer 3 als in hoorzitting 3 aangaf. Ook door deelnemer 9 en 10 van EBS en MRDH wordt dit herkend, zo gaf deelnemer 10 aan dat zij het gevoel hebben dat dit wel steeds beter gaat. Vervoerders zouden zich steeds meer bewust zijn van het feit dat zij later bij een volgende aanbesteding deze informatie ook nodig hebben aldus deelnemer 10.

Door deelnemer 9 (EBS) werd aangegeven zij er ervaring mee hebben dat de informatie van de zittende vervoerder niet altijd van een goede kwaliteit is doordat deze bijvoorbeeld verouderd of incompleet is. Vandaar dat deelnemer 9 aangaf dat zij als vervoerder zelf in het gebied gaan meten en tellen om er zeker van te zijn dat de cijfers die ze hebben gekregen kloppen. Volgens deelnemer 9 kunnen onjuiste cijfers namelijk voor problemen zorgen bijvoorbeeld dat een vervoerder te veel of juist te weinig materieel inkoop. Deelnemer 9 lichtte dit toe met behulp van een voorbeeld van een concessie in de provincie Utrecht waar het aanbod van de vervoerder grotendeels was gebaseerd op de aangeleverde informatie van de zittende vervoerder. Achteraf bleek dat deze frequentie te hoog was en er dus onnodig hoge kosten werden gemaakt. Gevolg daarvan is dat de vervoerder reizigersopbrengsten mist en de opdrachtgever duurder uit is aldus deelnemer 9.

De moeilijkheden rondom de informatieverstrekking vanuit de zittende vervoerder komt ook terug in de bestudeerde literatuur (Eerdmans et al., 2010; Veeneman, 2016). Zo wordt in Veeneman (2016) de bevinding bevestigd dat een zittende vervoerder informatie over bijvoorbeeld reizigersaantallen en rijtijden niet graag deelt met andere vervoerders omdat deze data wordt gezien als een strategisch voordeel in de concurrentie met de andere vervoerders. De bevindingen van met name deelnemer 3, 4, 9 en 10 worden daarmee bevestigd door Veeneman (2016). In de literatuur wordt alleen wel vooral gesproken over deze problemen vóór de definitieve gunning aan een vervoerder. Echter vanuit een hoorzitting 2 bleek dat de zittende vervoerder ook na de gunning informatie

moeizaam verstrekte zoals bijvoorbeeld gegevens over de onderhoudsgeschiedenis van de treinen volgens de vertegenwoordiger van Qbuzz. Dit terwijl deelnemer 3 van Qbuzz zich afvroeg wat voor belang een zittende vervoerder daarbij heeft want *'na de gunning weet je dat die partij dan in ieder geval voor de komende 8 jaar die concessie heeft dus heb je er niet echt veel belang bij om die partij dwars te zitten door geen informatie te delen'*.

#### **4.4.2 Ervaring met aanbestedingen**

Opvallend uit de resultaten was wel dat de meesten van de geïnterviewden in eerste instantie geen persoonlijke ervaringen hadden met aanbestedingen. Met name bij de gemeenten en de regio is dit het geval. Echter, er waren ook uitzonderingen zo gaf deelnemer 2 aan ook betrokken te zijn geweest bij de vorige aanbesteding in het gebied. Ook deelnemer 4 gaf aan al enige tijd in het openbaar vervoer actief te zijn.

Het is wel zo dat er binnen de organisaties van de geïnterviewden ervaring aanwezig is. Zo geeft deelnemer 6 aan dat er een persoon bij de gemeente Gorinchem was die ook betrokken is geweest bij de vorige aanbesteding. Deze persoon liep een groot deel van het traject mee en kon zo de ervaring overdragen aldus deelnemer 6. Het beeld wordt wel herkend dat er voor gezorgd wordt voldoende ervaring met aanbestedingen voorhanden is en anders zorgt men ervoor dat er experts worden ingevlogen die vaker *'met dat bijltje hebben gehakt'* is de ervaring volgens deelnemer 3.

De geïnterviewde van de MRDH en EBS bevestigen het beeld dat er ervaring voor handen is binnen de organisatie. Beide geïnterviewden (deelnemer 9 en 10) waren namelijk zelf al een tijd werkzaam in het openbaar vervoer. Dit bevestigt het beeld dat er bij opdrachtgevers steeds vaker mensen in dienst zijn die ervaring hebben met hoe het openbaar vervoer werkt. Vroeger zat je als vervoerder, volgens deelnemer 9, nog wel eens aan tafel met mensen die geen ervaring hadden met het openbaar vervoer. In het artikel van Eerdmans et al. (2010) wordt dit feit erkent dat het voorkomt dat een opdrachtgever weinig ervaring heeft met aanbestedingen omdat een aanbesteding niet vaak voorkomt en geen kernactiviteit is voor de opdrachtgevers zoals een provincie (Eerdmans et al., 2010). Echter, dit wordt ontkracht door de bevindingen uit het onderzoek aangezien deelnemer 9 aangaf dat er steeds vaker ervaren mensen bij de opdrachtgever in dienst zijn. Voorbeelden hiervan zijn deelnemer 4 en 10 die beiden ervaring in het openbaar vervoer hebben. Echter, in de resultaten bleek wel dat een gebrek aan ervaring ook nu nog weleens voorkomt en dan met name bij kleinere gemeenten die zelf niet de capaciteit hebben om zich zo met het OV bezig te houden.

#### **4.4.3 Kennisoverdracht van ervaringen/kennis uit aanbestedingen**

Uit de resultaten bleek dat bij vrijwel alle (overheids)organisaties kennis wordt op enige manier wordt geborgd. Een goed voorbeeld hiervan is dat deelnemer 6 aangaf dat de ambtenaar die betrokken is geweest bij de vorige concessiewisseling namens de gemeente Gorinchem ook een tijd heeft deelgenomen aan het proces. Op deze wijze is de ervaring van deze ambtenaar goed overgedragen aan onder andere deelnemer 6. Op verschillende manieren worden bij partijen de kennis en ervaringen geborgd. Zo wordt de ervaring met aanbesteden geborgd bij meerdere personen door middel van werken in een team of dubbelfuncties zoals werd aangegeven door deelnemer 3 en 9. Ook worden concessiewisselingen door partijen geëvalueerd en wordt deze kennis vastgelegd in de vorm van bijvoorbeeld een lessons-learned document en een evaluatierapport zoals is

gedaan in opdracht van de provincie Zuid-Holland aldus onder andere deelnemer 1 en 4. Deelnemer 1 gaf aan dat er met de provincie is afgesproken om elke concessiewisseling te evalueren om op deze wijze lessen en kennis mee te kunnen nemen bij toekomstige aanbestedingen.

Op basis van de kennis en ervaringen opgedaan in het DMG-gebied zijn er al concrete voorbeelden terug te zien van lessen die zijn getrokken. Zo is de provincie Zuid-Holland momenteel bezig met de voorbereiding van een volgende concessie: Zuid-Holland Noord. Men is er binnen de provincie bewust mee bezig om ervaringen uit het DMG-gebied bewust mee te nemen in het proces van de concessie Zuid-Holland Noord ook omdat de staten daar bovenop zitten aldus deelnemer 4. Een tastbaar voorbeeld hiervan is dat deelnemer 4 vertelde dat men overweegt om semitouringcarbussen waarvan de inzet in het DMG-gebied in de praktijk problematisch bleek, worden uitgesloten in de aanbesteding Zuid-Holland Noord. Naast de provincie heeft ook Qbuzz een aantal lessen geleerd in het DMG-gebied al in de praktijk gebruikt volgens deelnemer 3. Qbuzz had namelijk in 2019 een volgende 'nieuwe' (Qbuzz was daar al actief) concessie, namelijk de Groningen-Drenthe concessie. Dit was voor Qbuzz na DMG de tweede concessie waarbij grootschalig elektrische bussen werden geïntroduceerd vertelde deelnemer 3. Het aanbieden van elektrische bussen brengt nieuwe uitdagingen met zich mee en zowel die fout als goed gingen zijn meegenomen bij grootschalige implementatie van elektrische bussen in Groningen-Drenthe aldus deelnemer 3. Deelnemer 3 gaf aan zo werd voorkomen dat in Groningen-Drenthe dezelfde fouten werden gemaakt als in DMG.

#### 4.4.4 Samenvatting benodigde kennis

Alles bij elkaar genomen kan de deelvraag worden beantwoord die gaat over de benodigde kennis voor een succesvolle implementatie van een concessie. Allereerst heeft men kennis over het gebied nodig want in het DMG-gebied bleek dat deze kennis nog weleens te kort schoot waardoor er bijvoorbeeld een te krappe dienstregeling was bedacht. Concreet gaat het om de volgende gebiedskennis die nodig is:

- Kennis over de rijtijden in het gebied: Bijvoorbeeld door kennis te hebben over ontwikkelingen qua filedruk in het gebied maar ook kennis over de rijtijden van de vorige vervoerder.
- Reisgedrag van de inwoners in het gebied: Is er sprake van een bovenmatig OV-gebruik of juist niet? Wanneer pakken mensen het OV etc.
- Kennis over de routes die door het gebied lopen
- Mobiliteitsstromen in het gebied: Waar reizen de reizigers in het gebied naartoe?
- Kloppende cijfers van de zittende vervoerder bijvoorbeeld over reizigersaantallen en rijtijden. Of anders cijfers die een vervoerder zelf uit het gebied heeft verkregen door metingen in het gebied te doen.
- Sensitiviteit met het gebied: Hoe ziet het gebied er precies uit, wat voor mensen wonen er, wat is de betekenis van het openbaar voor de inwoners enzovoort.

Naast gebiedskennis is het ook van belang om kennis te hebben door ervaring met aanbestedingen en in het openbaar vervoer. Maar ook op het gebied van het borgen van kennis. De volgende zaken zijn nodig bijvoorbeeld te kunnen leren van fouten:

- Ervaring binnen de organisatie met het openbaar vervoer en aanbesteden dus bijvoorbeeld kennis over hoe vervoerders en aanbestedingen werken etc.

- Kennis vanuit vorige aanbestedingen die is geborgd: Om te kunnen leren van fouten in het verleden is het van belang om kennis geborgd te hebben. Kennis en ervaringen uit het verleden moeten worden meegenomen waar relevant.

## 4.5 Ontwikkelvrijheid voor vervoerder

Een andere factor die is bestudeerd is de ontwikkelvrijheid die een vervoerder krijgt. Hiervoor zal worden gekeken of dit een invloed heeft gehad op het verloop van de concessiewisseling. Uiteindelijk kan daarmee de volgende deelvraag worden beantwoord: *Hoe zou de balans tussen ontwikkelvrijheid van de vervoerder en de eisen van de opdrachtgever moeten zijn?* Waarbij de mate van ontwikkelvrijheid volgens het conceptueel model van invloed kan zijn op het verloop van de concessiewisseling. De vraag is hoe dit in de praktijk is in het DMG-gebied en hoe de balans qua ontwikkelvrijheid zou moeten zijn.

### 4.5.1 Ontwikkelvrijheid in de DMG-concessie

Allereerst is het van belang om te kijken naar de mate van vrijheid die volgens de geïnterviewden werd geboden dit vertelt ons meer over hoe zij dit hebben ervaren. Eigenlijk alle geïnterviewden gaven aan dat er veel ontwikkelvrijheid is voor de vervoerder in het DMG-gebied. Men heeft, in de woorden van deelnemer 2, geprobeerd de vervoerder zoveel mogelijk vrijheid te geven, met een basis van eisen (bijv. minimale bedieningseisen etc.) om zo de 'creativiteit en ervaring' van de vervoerder met het openbaar vervoer *'optimaal te benutten'*. Ook de contracterende partijen kijken hier vergelijkbaar naar want volgens deelnemer 4 kreeg de vervoerder de mogelijkheid om zijn eigen plan voor het OV in het gebied neer te leggen. Ook deelnemer 3 van de vervoerder Qbuzz gaf aan dat zij de ruimte kregen *'om onze eigen dingen te doen'*.

Overigens is er, naast beperkingen door enkele eisen, ook sprake van een financiële gebondenheid zoals deelnemer 8 aangaf. Voor het openbaar vervoer is volgens deelnemer 8 een bepaald budget vastgesteld en dit budget beperkt in enige mate de mogelijkheden voor vervoerders om een OV-netwerk op hun manier te ontwerpen oftewel de mate van ontwikkelvrijheid. Daarnaast is volgens deelnemer 3 de vervoerder altijd in zekere zin beperkt in zijn vrijheid omdat zij ten allen tijden goedkeuring moeten krijgen van de provincie. Ook in het PvE wordt aangegeven dat de concessieverlener bindende adviezen kan geven (Provincie Zuid-Holland, 2017). Ten slotte blijkt dat de veronderstelde gegeven vrijheid in de praktijk minder is dan vooraf geschetst in het PvE/bestek. De belangrijkste voorbeelden vanuit het DMG-gebied, zijn de semitouringcarbussen en de stewards op de trein die in paragraaf 4.5.2 zullen worden besproken.

### 4.5.2 Problemen met eisen in het DMG-gebied

Uit de resultaten is gebleken dat er eisen of wensen in het PvE zijn opgenomen die in de praktijk mogelijk problemen hebben veroorzaakt. Een eerste voorbeeld hiervan is de inzet van de inzet van T100 (bussen zonder staanplekken die tot 100 km/uur mogen rijden) semitouringcars op een tweetal lijnen (387 en 388) richting Utrecht. Uit de resultaten bleek dat de vervoerder zelf, chauffeurs en reizigers met een beperking deze bussen niet waarderen vanwege de matige toegankelijkheid en beperkte capaciteit omdat je in een T100 bus niet mag staan aldus deelnemer 4. Voor de beeldvorming is in figuur 4.3 een foto van deze bus (Scania Higer A30) opgenomen.



*Figuur 4.3: Foto van de semitouringcar die wordt ingezet in het DMG-gebied (Lubbers, 2020)*

Het feit dat er problemen zijn ontstaan bleek eerder al uit een inventarisatie van problemen waar de problemen met semitouringcar bussen duidelijk waren vertegenwoordigd. Het blijkt dat de vervoerder zelf al wist dat deze bussen niet echt geschikt zijn voor inzet in het openbaar vervoer volgens deelnemer 3. Zoals gezegd bleek dit onder andere uit de beperkte toegankelijkheid voor mindervaliden (hoge instap) en capaciteitsproblemen omdat er minder mensen in deze bussen passen. Als al deze problemen zijn ontstaan en er veel ontevredenheid is over deze bussen dan rijst de vraag: waarom zijn deze bussen dan überhaupt ingezet? Om hier inzicht in te krijgen is het goed om te zien wat er in het bestek/PvE hiervoor is vastgelegd. Hieruit bleek dat het aanbieden van deze bussen geen 'eis was vanuit het bestek/PvE, maar bij de gunningscriteria was wel het lijstje te vinden zoals in figuur 4.4 is te zien:

#### **Vermenigvuldigingsfactoren**

Bij de berekening van de score voor Gunningscriterium G1.1 rekent de Concessieverlener met vermenigvuldigingsfactoren voor de inzet van bepaalde typen Materieel:

- Auto: 60%;
- Kleinste Bus: 100%;
- Kleinere Bus: 100%;
- Bus: 100%;
- Gelede Bus: 100%;
- Semi-Touringcar Bus (80 km per uur): 105%;
- Semi-Touringcar Bus (100 km per uur): 110%;
- Trein: 0%.

*Figuur 4.4: Vermenigvuldigingsfactoren van materieel zoals opgenomen in het bestek. Noot. Herdrukt van 'Bestek Europese Aanbesteding openbaar vervoer DAV', door provincie Zuid-Holland, 2017, p. 51*

Uit figuur 4.4 blijkt dat het aanbieden van 100 kilometer per uur semitouringcarbussen de hoogste vermenigvuldigingsfactor opleverde. Simpel gezegd: het aanbieden van deze bussen leverde meer punten op voor de inschrijver en vergroot dus ook de kans om de concessie te winnen. Ondanks dat deze bussen meer punten opleverden was het niet verplicht om deze bussen aan te bieden en werd er in theorie een vrijheid gelaten voor de vervoerder. Dit is terug te zien in de reacties van enkele deelnemers, zo gaf bijvoorbeeld deelnemer 2 aan dat Qbuzz deze bussen zelf heeft aangeboden. In de praktijk blijkt echter wel dat, volgens deelnemer 3, dat zij als vervoerder dan eigenlijk geen andere

keus hebben dan deze bussen aan te bieden vanwege de concurrentiepositie met andere vervoerders. Een vervoerder wil een concessie graag winnen en dan doe je als vervoerder alles aan om zoveel mogelijk punten binnen te halen je als vervoerder er alles aan om zoveel mogelijk punten binnen te halen volgens deelnemer 3. In de woorden van deelnemer 3 dat je dan als vervoerder niet eigenwijs gaat doen en deze bussen wel gaat aanbieden om geen punten mis te lopen. Er is eigenlijk een soort 'angst' om een concessie te verliezen zoals werd aangegeven door deelnemer 9. Deelnemer 9 van de vervoerder EBS gaf aan dat vervoerders vaker zaken aanbieden waarvan ze al weten dat ze niet werken in de praktijk. Aan de andere kant vanuit de kant van regio en opdrachtgever wordt juist meer aangegeven dat Qbuzz deze bussen zelf heeft aangeboden zoals deelnemer 2 aangaf.

Een tweede voorbeeld uit het DMG-gebied ging over het aantal stewards op de trein. Zoals in het PvE valt te lezen dat de trefkans voor een medewerker in de trein (stewards) 66% moest bedragen (Provincie Zuid-Holland, 2017). Dus dat betekent dat in 66% van de ritten een steward aanwezig moet zijn aldus deelnemer 4. In de oude concessie (t/m 2018) was deze bezetting 100% wat blijkt uit de verschillende reacties van statenleden in hoorzitting 2. Het betekent dus dat er minder stewards aanwezig zijn op de trein wat betekent dat mindervaliden nu van tevoren moeten aangeven als ze met de trein willen aldus deelnemer 6. Bovendien is er ook een probleem met zwartrijden wat ook werd belicht door Qbuzz in hoorzitting 2. Ook hier is de vraag: waarom is er dan geen 100% is aangeboden?

Opvallend is hier dat vooral uit de interviews bleek dat met name de vervoerder Qbuzz en de provincie Zuid-Holland hier een andere kijk op hebben. Vanuit de vervoerder werd zowel in de hoorzitting 1 en 2 als door deelnemer 3 aangegeven dat men 'niet concurreert op veiligheid in de OV-sector'. Dit betekent voor hen dat zij niet meer konden aanbieden dan de minimale eis van 66% volgens deelnemer 3. Deelnemer 4 van de provincie gaf aan dat het niet concurreren op veiligheid gaat over andere zaken en niet per sé om de hoeveelheid stewards. In eigen woorden betekent dit dat de vervoerder dan 100% had aan kunnen bieden. Een ander punt was dat deelnemer 3 aangaf dat Qbuzz ervan uit ging dat het met 66% kon omdat dat het minimum was dat werd gesteld door de provincie. Deelnemer 3 gaf aan dat Qbuzz als nieuwe vervoerder in het gebied geen praktijkervaring had en dat het dan lastig is om in te kunnen schatten hoeveel stewards er nodig zijn.

Op het stellen van een specifieke eis van 66%, had deelnemer 7 van de gemeente Sliedrecht kritiek. Deelnemer 7 gaf namelijk aan dat het sturen op cijfers (bijv. 66%) eigenlijk niet relevant is maar dat het belangrijker is om de beleidsdoelstelling centraal te stellen zoals toegankelijk OV voor mindervaliden. Er moet dan worden gekeken of mensen met een beperking goede toegang hebben tot de trein en je dus voldoet aan de beleidsdoelstellingen aldus deelnemer 7. Het percentage is dan niet zo relevant want als het met 50% lukt om de doelstellingen te halen dan is dat ook prima maar als daar 100% voor nodig is dan moet 100% worden aangeboden volgens deelnemer 7.

De zojuist besproken voorbeelden van de semitouringcarbussen en de stewards op de trein zijn een goed voorbeeld van een fenomeen zoals beschreven in het artikel van van de Velde et al. (2008). Het gaat hierbij om het fenomeen dat beoordelingscriteria anders uitpakken dan verwacht. Zo ging het ook in het geval van de stewards dat 66% een

minimum was en vervoerders ook 100% konden bieden aldus deelnemer 4. Terwijl deelnemer 3 aangaf dat je bij een aanbesteding 'grofweg krijgt wat je vraagt'. De genoemde voorbeelden bevestigen daarmee het beeld wat hierover wordt geschetst in van de Velde et al. (2008).

#### 4.5.3 Samenvatting

Het is alles bij elkaar genomen een gevolg van een strikt PvE dat dan het risico bestaat dat er beslissingen worden genomen door partijen die zelf geen uitvoerder zijn in het openbaar vervoer. Een strikt PvE vergroot de kans dat er eisen worden gesteld die in de praktijk problematisch blijken te zijn. Terwijl met een vrij PvE deze kans kleiner zou worden omdat de beslissing dan ligt bij de partij met de praktijkervaring was de verwachting. Men moet, in de woorden van deelnemer 1 en 2, zoveel mogelijk gebruik proberen te maken van de praktijkervaring en kunde die een vervoerder in huis heeft. Een basis aan eisen vond men daarbij wel noodzakelijk maar voordereest moet de vervoerder de vrijheid hebben aldus deelnemer 1 en 2. Toch werd dit veronderstelde verband niet echt teruggevonden in het DMG-gebied want in de praktijk bleek dat de ontwikkelvrijheid in DMG al hoog lag en desondanks ontstonden er problemen zoals eerder al duidelijk werd.

Alles bij elkaar genomen zou het antwoord op de deelvraag zijn dat de balans van de ontwikkelvrijheid zoals gedefinieerd in deze studie met name meer naar de vervoerder zou moeten liggen. Nuancering hierbij is wel dat dit nog steeds gepaard kan gaan met enkele minimumeisen die nodig zijn om de beleidsdoelstellingen te halen. Het zou bovendien zo moeten zijn dat iedereen zich bemoeit met de eisen waar hij/zij de meeste kennis en ervaring mee heeft. Materieel is bijvoorbeeld iets wat meer past onder het operationele niveau zoals beschreven door Eerdmans et al. (2010) oftewel het terrein van de vervoerder en zou dan dus niet moeten worden voorgeschreven vanuit de opdrachtgever (die meer op het strategische niveau zit). En in het geval van de stewards waar de provincie juist beter weet hoe hard dat nodig is. In zo'n geval moet de provincie daarin juist eisen stellen en de vervoerder minder vrijheid geven om problemen en teleurstellingen zoals in DMG te voorkomen.

## 5 Conclusie

Na het beantwoorden van de deelvragen is het mogelijk om de onderzoeksvraag te beantwoorden. De onderzoeksvraag was als volgt geformuleerd: *'Op welke wijze wordt het verloop van een concessiewisseling in het openbaar vervoer beïnvloed door kennis/ervaring en vrijheid voor de vervoerder in het concessiegebied Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem (DMG)?'*. In dit hoofdstuk zal deze onderzoeksvraag allereerst beantwoord worden en vervolgens zal er ook worden gekeken in hoeverre de praktijk overeenkomt met de gevonden theorie.

De onderzoeksvraag bestaat uit twee delen namelijk de invloed van kennis en de invloed van ontwikkelvrijheid. Het eerste deel kan worden beantwoord met het feit dat de mate waarin kennis aanwezig is een invloed heeft op het verloop van een concessiewisseling. In het DMG-gebied is dit met name het geval als het gaat om de gebiedskennis van de nieuwe vervoerder. In het DMG-gebied heeft dit geleid tot een van de grootste problemen namelijk een te krappe dienstregeling door het onderschatten van de verkeersdruk in het gebied. Dit heeft een negatieve invloed gehad op het verloop van de concessiewisseling. Bovendien is er een aanleiding te veronderstellen dat het voor een vervoerder lastig is om 'gevoel bij een gebied te krijgen omdat zij geen praktijkervaring hebben in het gebied. De andere twee onderzochte indicatoren: het borgen van kennis en ervaring met aanbestedingen bleken in het DMG-gebied relatief goed op orde te zijn. Met andere woorden deze hebben naar verwachting een kleine invloed gehad op het verloop van de concessiewisseling.

Op het gebied van ontwikkelvrijheid is het antwoord dat dit van invloed kan zijn geweest op het verloop van de concessiewisseling. Al is dit minder eenduidig te zeggen aangezien hierover verschillen van inzichten in bestaan tussen verschillende stakeholders. Op het eerste gezicht was er in het DMG-gebied relatief veel ontwikkelvrijheid gelaten voor de vervoerder. Het algemene beeld is dat men zoveel mogelijk gebruik wil maken van de 'ervaring en creativiteit' van de vervoerder. Echter, dit gezegd hebbende kan er geen verband worden getrokken tussen de mate van ontwikkelvrijheid en het verloop van de concessiewisseling. Veel ontwikkelvrijheid zorgt niet per sé voor minder problemen met eisen in het PvE zoals blijkt in de casus DMG. In de casus DMG is er namelijk door het bestek/PvE toch onenigheid en problemen ontstaan. Een verband dat wel kan worden getrokken is dat als bepaalde eisen zoals eisen aan het materieel worden voorgeschreven of vrijheid die er in theorie amper is dan kan dat tot problemen leiden. Ligt de ontwikkelvrijheid niet bij de vervoerder als die de meeste kennis daarover heeft of andersom dan vergroot dat het risico op problemen bij een concessiewisseling. De veronderstelde invloed is daarmee dat als de ontwikkelvrijheid niet bij de 'goede' partij ligt dat er dan een negatief effect kan optreden op het verloop van een concessiewisseling. De consequenties hiervan zijn dat er problemen aan het licht komen bij de concessiewisseling die voortkomen uit eisen die in de praktijk problematisch uitpakken. Een voorbeeld van zo'n probleem is het feit dat er te weinig stewards op de trein bleken te zijn dan er eigenlijk nodig waren als dat wordt afgezet tegen het aantal zwartrijders en de toegankelijkheid van de trein voor mindervaliden.

Als deze conclusie wordt vergeleken met het conceptueel model dan blijkt daaruit dat er overeenkomsten te zien zijn. Op het gebied van kennis komt het veronderstelde verband in het conceptueel model, waarin een verband werd verondersteld tussen kennis en ervaring en het verloop van de concessiewisseling, terug in de praktijk. Door met name een gebrek aan gebiedskennis werd het verloop van de concessiewisseling negatief beïnvloed. In tegenspraak was wel het feit dat er in de literatuur ook een nadruk werd gelegd op de invloed van de ervaring over aanbestedingen en het doorgeven van kennis. In de praktijk blijkt dit steeds minder te spelen en is dat in de casus DMG ook amper terug te zien. Dit is misschien te verklaren doordat de literatuur waar het conceptueel model op is gebaseerd misschien wat ouder is op dat gebied (uit 2010 – 2014). Tegenwoordig is dit blijkbaar minder een probleem, wat overigens ook wordt bevestigd door deelnemer 9 die aangaf dat dit vroeger wel degelijk wel eens het geval was. In het verleden waren er weleens mensen in dienst bij de opdrachtgever die weinig ervaring hebben met aanbestedingen in het openbaar vervoer. Tegenwoordig is dat goed op peil en wordt er gezorgd voor voldoende ervaring bij de opdrachtgever volgens deelnemer 9.

Qua ontwikkelvrijheid wordt het beeld ook wel bevestigd dat er eisen of wensen in het PvE/bestek zitten zorgen voor problemen in de praktijk. Oftewel waarvan de gevolgen in de praktijk niet zijn voorzien. Echter het veronderstelde verband dat voortkwam uit het conceptueel model namelijk dat meer ontwikkelvrijheid zou leiden tot minder problemen met eisen is niet aangetoond in het DMG-gebied. In het DMG-gebied was veel ontwikkelvrijheid gelaten voor de vervoerder maar waren er eisen/wensen in het PvE en bestek die tot problemen en discussie leidden. Dit verband is dus niet aangetoond in de praktijk omdat er ondanks een hoge mate van ontwikkelvrijheid toch nog eisen/wensen door kunnen dringen die in de praktijk tot problemen leiden.

## 6 Discussie en suggesties voor vervolgonderzoek

### 6.1 Evaluatie onderzoeksopzet

Een belangrijk onderdeel van het evalueren van onderzoek is door te kijken naar de interne en externe validiteit van het onderzoek. Ten eerste de interne validiteit oftewel of de gekozen methoden aansluiten op de antwoorden die werden gezocht. Hiervoor is het goed om de doelstelling te citeren:

*‘Een praktijkgerichte kwalitatieve casestudy studie naar de invloed van kennis en de ontwikkelvrijheid voor vervoerders in de implementatie van nieuwe OV-concessies. Het onderzoek tracht zo meer diepgaande kennis te verkrijgen om zo een bijdrage te leveren aan het in kaart brengen van factoren die het verloop van een concessiewisseling mogelijk beïnvloeden. Op basis van deze bijdrage in kennis worden hebben stakeholders de mogelijkheid om gericht te interveniëren in het proces van aanbesteding zodat er lessen kunnen worden getrokken uit het verleden.’*

Het doel was dus om meer diepgaande kennis te verkrijgen in twee factoren die een concessiewisseling kunnen beïnvloeden. Om dit doel te bereiken zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd en zijn de gehouden hoorzittingen (hoorzitting 1 en 2) geanalyseerd. Met name de semigestructureerde interviews hadden een hoge interne validiteit omdat deze interviews puur zijn afgenomen om de onderwerpen aan bod te laten komen die werden onderzocht. De doelstelling en vraagstelling van het onderzoek stond dan ook centraal bij het opstellen van de interviewgide. Bij de hoorzittingen was dat niet het geval en was de interne validiteit lager omdat deze niet zijn opgezet op basis van de doelstelling voor dit onderzoek. Deze hoorzittingen zijn namelijk opgezet door anderen met vermoedelijk een andere achterliggende doelstelling. Relevante informatie moest ‘toevallig’ worden genoemd waardoor er ook heel irrelevante informatie voorbijkwam. Of sommige relevante zaken voor dit onderzoek kwamen helemaal niet aan bod.

Overigens zijn de semigestructureerde interviews zeker niet gevrijwaard van vragen of antwoorden die niet gingen over de doelstellingen. Echter, dit waren vragen ter kennismaking en uit interesse naar de geïnterviewde toe. Bovendien is het niet te voorkomen dat een geïnterviewde in zijn verhaal ook zaken uitlicht die minder relevant zijn voor dit onderzoek. De ene zal heel erg ‘to the point’ zijn terwijl de andere er meer een verhaal omheen vertelt. Ondanks deze nadelen gaf het middel van doorvragen de mogelijkheid om zaken te verduidelijken en toch te voldoen aan de achterliggende vraag - en doelstelling. Dit komt de interne validiteit van de interviews ten goede (Cresswell & Poth, 2018).

Een andere mate van validiteit is de externe validiteit. Zoals eerder aangegeven was het doel van dit onderzoek niet per sé om generaliseerbare kennis te genereren. In dat stadium is daarom ook bewust gekozen voor een kwalitatieve benadering met behulp van een casestudy naar een enkele case. Hierbij ben was ik mij er volledig bewust van dat dit zorgt voor een lagere externe validiteit. Problematisch is dit echter niet omdat dit de doelstelling ook niet is geweest. Overigens is er wel een extra vervoerder en opdrachtgever betrokken bij het onderzoek, mogelijk verhoogt dit de externe validiteit wel iets maar zeker onvoldoende om generaliseerbare uitspraken te kunnen doen.

## 6.2 Beperkingen onderzoeksresultaten

Het onderzoek kent daarnaast nog enkele andere beperkingen als het gaat om de onderzoeksresultaten. Allereerst heeft dit onderzoek zich alleen gefocust op de direct betrokkenen zoals de vervoerder, opdrachtgever en regio's. Ook gemeenten werden geïnterviewd maar dit waren zeker niet alle gemeenten uit het gebied vooral vanuit de regio Drechtsteden is het aantal interviews wat beperkt gebleven. Het is dus lastig om echte uitspraken te kunnen doen over de visie van deze gemeenten op de concessiewisseling. Ondanks dat de overkoepelende regio wel is geïnterviewd is het daarmee niet gezegd dat alle onderliggende gemeenten dezelfde visie delen.

Daarnaast is er een beperking te vinden in het feit dat de mensen die het dichtst bij de praktijk staan namelijk reizigers en chauffeurs niet in het onderzoek zijn meegenomen. Sommige wel in een vertegenwoordiging vanuit de hoorzitting of de reizigersorganisatie maar daar bleef het dan ook bij. De beperking zit hem in het feit dat er geen beeld is gevormd van de visie die individuele chauffeurs of reizigers hebben op de concessiewisseling. Het hoeft namelijk in de praktijk niet zo te zijn dat reizigers en chauffeurs dit in de praktijk ook echt zelf zo ervaren. Om het beeld wel te kunnen krijgen is het voor een volgend onderzoek aan te raden om deze reizigers/chauffeurs wel mee te nemen.

Een ander punt is dat in de loop van het onderzoek, na het onderzoeksvoorstel te hebben opgesteld op 28 februari, nog een wijziging in de interviewmethode nodig was. Dit allemaal vanwege de maatregelen die vanaf 13 maart 2020 werden genomen ter bestrijding van het coronavirus. In eerste instantie was het de bedoeling om de interviews face-to-face af te nemen maar door het coronavirus is omgeschakeld naar het voeren van computer-mediated interviews. Er werd ofwel telefonisch een interview afgenomen ofwel via videobellen. Op deze wijze werd geprobeerde de impact van het niet kunnen uitvoeren van face-to-face interviews te compenseren en zo toch een directe interactie te hebben met de geïnterviewden. Zoals bleek uit het methode hoofdstuk is de verwachte invloed van deze methode op de kwaliteit naar verwachting beperkt op basis van de literatuur (Curasi, 2001; Grözinger et al., 2020).

Ten slotte, een belangrijke beperking die ook voortkomt vanuit de maatregelen rondom het coronavirus is het feit dat het openbaar misschien wel zal veranderen na deze tijd. Het openbaar vervoer heeft door het coronavirus namelijk grote klappen gekregen omdat het aantal reizigers drastisch is afgenomen. Zo verwacht de NS pas in 2025 weer op hetzelfde aantal reizigers te zitten als voor de crisis (Duursma, 2020). Dit voorbeeld toont aan dat het openbaar vervoer er misschien wel heel anders uit gaat zien. Op het onderwerp van deze studie zal dit ook een invloed kunnen hebben bijvoorbeeld dat het lastiger inschatten wordt hoe bijvoorbeeld reizigersstromen eruit gaan zien. In juni 2020 is het nog niet bekend wat de precieze gevolgen gaan zijn voor het openbaar vervoer in de komende jaren.

## 6.3 Suggesties vervolgonderzoek

De resultaten van deze scriptie beantwoorden de hoofdvraag, echter de conclusie van deze studie roept ook weer nieuwe vragen op en vormt daarmee ook de aanleiding voor andere onderzoeken. Allereerst betrof deze studie een casestudy met de focus op een casus wat betekent dat deze studie nog breder zou kunnen worden uitgevoerd in andere concessiegebieden in Nederland om te onderzoeken in hoeverre de bevindingen uit het

DMG-gebied ook van toepassing zijn voor andere gebieden. Concrete voorbeelden voor gebieden die onlangs van start zijn gegaan: Haaglanden-Streek (Connexxion naar EBS) en Groningen-Drenthe (opnieuw gewonnen door Qbuzz). Daarnaast is een concessie die interessant is om in de gaten te houden namelijk de concessie IJssel-Vecht omdat dit een concessie lijkt te gaan worden met relatief grote wijzigingen. Echter, ook een concessie waarin recent ongeregelheden zijn opgetreden die mogelijk kunnen leiden tot het intrekken van deze gunning (Keukenkamp, 2020)

Ten tweede, in het onderzoek werden door stakeholders ook andere zaken genoemd die van invloed kunnen zijn op het verloop van de concessiewisseling. Wat hieruit het meest naar voren kwam is de tegenwerking van een zittende vervoerder ná de gunning van een concessie. Dit kwam naar boven zonder dat er expliciet naar is gevraagd en daarmee is het mogelijk dat deze factor een grote rol speelt in hoe de concessiewisseling verloopt. Specifiek voor de casus van het DMG-gebied is dit interessant om dit proberen te onderzoeken in hoeverre concurrentie perikelen in het openbaar vervoer ná de gunning van invloed is geweest op het verloop van de concessiewisseling. En is dit iets wat alleen in het DMG-gebied speelt of is dit een fenomeen dat vaker voorkomt in het Nederlandse OV? Zo'n onderzoek levert een bijdrage aan de kennis op dit gebied en kan bijvoorbeeld opdrachtgevers helpen om dit aan te kunnen pakken.

Ten slotte, iets dat ook wordt genoemd in de interviews was een slecht imago wat kan optreden als een vervoerder in de fout gaat bij een concessiewisseling. In het DMG-gebied heeft de lokale media hier mogelijk een rol in gespeeld aangezien er vele artikelen verschenen over het DMG-gebied. Interessant is om te zien wat hun rol is in de beeldvorming rondom een concessiewisseling. Wordt het slechte imago van vervoerders vooral beïnvloed door de lokale media of vooral door eigen ervaringen van reizigers?

## 7 Aanbevelingen

Uit het uitgevoerde onderzoek kwamen 8 belangrijke aanbevelingen naar voren. In deze aanbevelingen zitten ook meer persoonlijke ideeën verweven die voortkomen vanuit mijn eigen ervaringen in dit onderzoek. Voor de aanbevelingen die verder nog zijn genoemd door de geïnterviewden zie daarvoor bijlage 5.

- 1. Stel een openbare consultatieversie van het vervoerplan op voor reizigers en andere geïnteresseerden.** Om zo reizigers meer te betrekken in het vervoerplanproces. Een goed voorbeeld hiervan wordt gegeven door de provincie Utrecht want in haar concessies van Syntus Utrecht (Keolis) en U-OV (Qbuzz) worden vroeg in het jaar uitgebreide consultatieversies van de vervoerplannen gepubliceerd. Deze vervoerplannen geven openheid in de redentatie voor bepaalde wijzigingen bijvoorbeeld door die te onderbouwen met aantal instappers, daarmee kan dit positief zijn voor het draagvlak van wijzigingen onder reizigers. Bovendien krijgen reizigers ook de mogelijkheid om hun oordeel te geven over bepaalde wijzigingen wat niet mogelijk is als de dienstregeling 'pas 2 weken' van tevoren wordt gepubliceerd.
- 2. Verplicht of stimuleer de zittende vervoerder om mee te werken aan een soepele overgang.** In het DMG-gebied waren de zittende vervoerder en de nieuwe vervoerder op zijn zachtst gezegd niet de beste vrienden. Zelfs na de gunning schijnt dat er nog tegenwerking was (bijvoorbeeld dat Qbuzz de toegang werd ontzegd tot de CAO-onderhandelingen voor het treinpersoneel). Ook deelnemer 8 gaf aan dat Qbuzz 'op een niet zo makkelijke manier de concessie moest overnemen'. Het is mijns inziens een morele plicht van vertrekkende vervoerders naar de medewerkers toe die zich jaren hebben ingezet en naar de trouwe reizigers toe. Bovendien heeft een vervoerder er na de definitieve gunning geen enkel doel mee anders dan de opvolgende vervoerder dwarszitten. Indien blijkt dat vervoerders deze morele plicht niet vanuit zichzelf vervullen is het voor de opdrachtgever goed om te onderzoeken hoe ze vervoerders een zetje in de goede richting kunnen geven door dit bijvoorbeeld specifiek op te nemen in het PvE/bestek.
- 3. Betrek chauffeurs en ander personeel in een vroeg stadium.** Wat naar voren komt in het DMG-gebied is dat er met name bij de vakbonden en OR veel onvrede heerst over het proces. Om deze ontevredenheid te voorkomen zouden chauffeurs al in een vroeg stadium de mogelijkheid moeten krijgen om op zijn minst advies uit te brengen. Betrek óf de chauffeurs zelf of mensen die ervaring hebben met het beroep chauffeur bij de ontwikkeling van het PvE. En de vervoerder moet in samenwerking met de zittende vervoerder de chauffeurs ook in het implementatieproces te betrekken. Op deze wijze kan ervoor gezorgd worden dat 'problemen' die vooral op chauffeursniveau naar voren komen vroegtijdig worden herkend door bijvoorbeeld instructieritten te rijden met chauffeurs.
- 4. Een zittende vervoerder mag geen kennisvoorsprong hebben in de aanbesteding.** Zoals werd herkend door met name de opdrachtgevers en vervoerders is dat zittende vervoerders soms niet bereid zijn of maar met moeite informatie geven over bijvoorbeeld reizigersaantallen en rijtijden. Op deze wijze wordt er geen gelijk 'level playing field' gecreëerd en heeft de zittende vervoerder een kennisvoordeel. Dit

kennisvoordeel voor een zittende vervoerder moet zo klein mogelijk worden gehouden om zo de concurrentie zo eerlijk mogelijk te maken. Een kennisdocument zoals in het DMG-gebied kan daarbij helpen maar ook moet de zittende vervoerder (verplicht) complete informatie leveren. Elke vervoerder zou dit bovendien zelf in die situatie ook fijn vinden om die informatie te hebben. Ten slotte is het mijn persoonlijke mening dat het te gek voor woorden is dat vervoerders elkaars cijfers moeten wantrouwen. Vervoerders moeten ten allen tijden op deze cijfers kunnen vertrouwen.

**5. Laat een vervoerder doorrijden met dezelfde dienstregeling in het eerste jaar.**

Deze aanbeveling werd door meerdere stakeholders genoemd in het onderzoek. Door het opvolgen van deze aanbeveling krijgen chauffeurs en reizigers de kans om te 'wennen' aan de nieuwe vervoerder. Bovendien zorgt dit er mede voor dat de nieuwe vervoerders in het gebied de kans krijgen om de dagelijkse praktijk te leren kennen in het gebied. Hierdoor kunnen problemen die anders zouden ontstaan door een gebrekkige gebiedskennis deels worden voorkomen doordat een vervoerder dan al zelf in het gebied rijdt. Samengevat in de woorden van deelnemer 4: *'Hij heeft dan nog rustig een jaar de tijd om de communicatie, mensen goed voor te bereiden dat het in het tweede jaar wel eens anders wordt.'*

**6. Denk goed na over de gevolgen die het geven van extra punten op het bod van de vervoerder heeft.**

Er moet voldoende stil worden gestaan bij de prikkels die een vervoerder heeft om zaken aan te bieden die de meeste punten opleveren. De haalbaarheid in de praktijk is bij de inschrijving nog geen overweging die wordt gemaakt door een vervoerder, men is op zo'n moment vooral bezig een concessie te winnen. Ga er daarom van uit dat een vervoerder altijd datgene zal doen dat de meeste punten oplevert en onderzoek of dat écht wenselijk is.

**7. Geef de vervoerder op het tactische niveau de mogelijkheid om zijn creativiteit en praktijkkennis ten volle te benutten.**

Eigenlijk zoals in het DMG-gebied is gedaan waar vooral kaders zijn gesteld waarbinnen de vervoerder vrijheid heeft. Eisen vastleggen zou alleen moeten gebeuren als dit noodzakelijk is om aan de beleidsdoelstellingen te voldoen. Is het bijvoorbeeld nodig om voor de toegankelijkheid van de trein of het aantal zwartrijders een 100% bezetting te hebben qua stewards dan moet de opdrachtgever ook 100% eisen.

**8. Wees als vervoerder altijd eerlijk als er dingen worden gevraagd waarvan je weet dat ze in de praktijk niet werken.**

Als je als vervoerder een eis ontdekt die in de praktijk niet handig is dan is het verstandig om de opdrachtgever daar op te wijzen. Hoe eerder in het proces dat kan, hoe beter het is. Of zoals deelnemer 9 aangaf: *Het is de kunst van het tenderteam om bij je bieding die je indient ook duidelijk aan te geven van dat is wel een wens maar...* Oftewel geef in de bieding beargumenteerd weer waarom iets niet werkt, want als je het eenmaal hebt aangeboden dan is er vaak geen weg meer terug. Alle vervoerders zouden zo moeten denken want dan wordt de kans erg klein dat er op dit punt problemen ontstaan.

EINDE

## Literatuurlijst

- Argote, L., & Miron-Spektor, E. (2011). Organizational learning: From experience to knowledge. *Organization Science*, 22(5), 1123-1137.  
<https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0621>
- Bakker, P., & Zwaneveld, P. (2009). *Het belang van openbaar vervoer De maatschappelijke effecten op een rij* (9789089020468).  
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/het-belang-van-openbaar-vervoer-de-maatschappelijke-effecten-op-een-rij.pdf>
- Becker, S., Beveridge, R., & Röhring, A. (2016). Energy Transitions and Institutional Change: Between Structure and Agency. In L. Gailing & T. Moss (Eds.), *Conceptualizing Germany's Energy Transition: Institutions, Materiality, Power, Space* (pp. 21-41). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-50593-4\\_3](https://doi.org/10.1057/978-1-137-50593-4_3)
- Cambridge University. (2020). Knowledge. In *Cambridge English Dictionary*.  
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/knowledge>
- Cresswell, J. W., & Poth, C. N. P. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4 ed.). SAGE Publications.
- CROW-KpVV. (2019). *Staat van het regionale openbaar vervoer 2018*.  
<https://www.crow.nl/publicaties/staat-van-het-regionale-openbaar-vervoer-2018>
- CROW. (2017). *Toolbox beter bestek*.  
<https://kennisbank.crow.nl/KennisModule/Detail/24232#24232>
- CROW. (2020). *OV-klantbarometer 2019 Hoofdrapport*.
- Curasi, C. F. (2001). A Critical Exploration of Face-to Face Interviewing vs. Computer-Mediated Interviewing. *International Journal of Market Research*, 43(4), 1-13.  
<https://doi.org/10.1177/147078530104300402>
- Duursma, M. (2020). NS: komende vijf jaar veel minder reizigers, verlies van 4,7 miljard euro. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/05/21/ns-komende-vijf-jaar-veel-minder-reizigers-verlies-van-47-miljard-euro-a4000448>
- Eerdmans, D. A., van Kooij, S. C. E., van de Velde, D. M., & Westerink, H. (2010). Are we doing it wrong or do we expect too much? Forces that push authorities to become

public transport designers. *Research in Transportation Economics*, 29, 133-139.  
<https://doi.org/10.1016/j.retrec.2010.07.017>

Giddens, A. (1984). Elements of the theory of structuration. In *The Constitution of Society: Outline of the theory of structuration* (pp. 1-28). University of California Press.  
<https://brightspace.ru.nl/d2l/le/content/94869/viewContent/625578/View>

Grözinger, N., Irlenbusch, B., Laske, K., & Schröder, M. (2020). Innovation and Communication Media In Virtuel Teams - An Experimental Study. *Hannover Economic Papers (HEP)*. <https://ideas.repec.org/p/han/dpaper/dp-672.html>

Hoorzitting dienstverlening Qbuzz Drechtsteden-Molenlanden-Gorinchem, (2020).  
<https://api.notubiz.nl/documents/8690094/1/file?version=2.0.0&open=browser&token=>

Hoorzitting start concessie Drechtsteden Molenlanden Gorinchem - Qbuzz, (2019).  
<https://api.notubiz.nl/documents/8690095/1/file?version=2.0.0&open=browser&token=>

Inglis, D., & Thorpe, C. (2018). Structurationist Paradigms. In *An Invitation to Social Theory* (pp. 90-997i). Polity Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ubnru-ebooks/detail.action?docID=5625427>

Jacobs, I. (2017). *Syntus past dienstregeling in Utrecht aan na klachtenregen*. Geraadpleegd 15 februari van <https://www.ovpro.nl/bus/2017/02/08/syntus-past-dienstregeling-in-utrecht-aan-na-klachtenregen/>

Jacobs, I. (2019). *Onrust bij Qbuzz in concessie DMG duurt voort*. OVPro.nl. Geraadpleegd 20 februari van <https://www.ovpro.nl/personeel/2019/07/30/onrust-bij-qbuzz-in-concessie-dmg-duurt-voort/>

Jacobs, I. (2020). *Miljoenenverlies voor Qbuzz in concessie DMG*. OVPro.nl. Geraadpleegd 20 februari van <https://www.ovpro.nl/management/2020/01/29/miljoenenverlies-voor-qbuzz-in-concessie-dmg/>

Keukenkamp, S. (2020). Expert over 'fraude' bij mega-aanbesteding Keolis: 'Dit is liegen tegen de provincie'. *de Stentor*. <https://www.destentor.nl/deventer/expert-over-fraude-bij-mega-aanbesteding-keolis-dit-is-liegen-tegen-de-provincie~ade01aed/?referrer=https://www.google.com/>

- Kooiman, R. (2019). *Busvervoer in de Drechtsteden. Van Museumbus tot zero-emissie: 2003 - 2018* (1 ed.). Uitgeverij de Alblas.
- Leroy, P., Arts, B., & van Tatenhove, J. (2003). *Verandering en continuïteit in milieubeleid: een kader voor analyse en duiding*. Nijmegen University Press.
- Mouwen, A., & Rietveld, P. (2013). Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands. *Transportation Reserach* 51, 29-45. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2013.03.002>
- Niaounakis, T. K., Blank, J. L. T., & Veeneman, W. W. (2016). *Doelmatig aanbesteden: Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen aanbestedingskenmerken en de kostendoelmatigheid van concessies in het regionaal openbaar vervoer* (9789461866240). (IPSE Studies Research Reeks, Issue. [www.ipsestudies.nl](http://www.ipsestudies.nl))
- Provincie Zuid-Holland. (2017). *Definitief Programma van Eisen*.
- Provincie Zuid-Holland, Drechtsteden, & Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. (2016). *Kennisdocument t.b.v. DAV concessie 2018*.
- Wet personenvervoer 2000, (2000). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/2019-12-31>
- RODAG. (n.d.). *Welkom bij RODAG*. Geraadpleegd 15 mei van rodag.nl
- RTV Rijnmond. (2019). *EBS erkent 'opstartproblemen' ov Voorne-Putten en Rozenburg - Rijnmond*. RTV Rijnmond. Geraadpleegd 28 februari van <https://www.rijnmond.nl/nieuws/176119/EBS-erkent-opstartproblemen-ov-Voorne-Putten-en-Rozenburg>
- Soiferman, L. K. (2010). *Compare and Contrast Inductive vs. Deductive Research Approaches* (Research Approaches, Issue. <https://eric.ed.gov/?id=ED542066>)
- Swanborn, P. (2010). *Case Study Research* (1 ed.). SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781526485168>
- Twynstra Gudde. (2020). *Evaluatie implementatieproces OV concessie DMG*. [https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/24972/a7\\_evaluatie\\_implementatieproces\\_ov\\_concessie\\_dmg.pdf](https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/24972/a7_evaluatie_implementatieproces_ov_concessie_dmg.pdf)

- van Buiren, K., Gerritsen, M., Leussink, L., & van der Voort, J. (2012). Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer. *TPEdigitaal*, 6(1), 63-74.  
[https://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/het\\_effect\\_van\\_aanbesteden\\_op\\_de\\_kwaliteit\\_van\\_het\\_openbaar\\_vervoer.pdf](https://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/het_effect_van_aanbesteden_op_de_kwaliteit_van_het_openbaar_vervoer.pdf)
- van Buiren, K., & Smits, T. (2017). Kwaliteit aanbesteed OV daalt gedurende de concessieperiode. *Marktordering ESB*, 102(4745), 45-47.
- van de Velde, D., Veeneman, W., & Schipholt, L. L. (2008). Competitive tendering in The Netherlands: Central planning vs. functional specifications. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42(9), 1152-1162.  
<https://doi.org/10.1016/j.tra.2008.05.008>
- Veeneman, W. (2016, 11 januari). Public transport governance in the Netherlands: More recent developments. *Research in Transportation Economics*, 59, 116-122.  
<https://doi.org/10.1016/j.retrec.2016.07.011>
- Veeneman, W., & van de Velde, D. (2014, 12). Developments in public transport governance in the Netherlands: A brief history and recent developments. *Research in Transportation Economics*, 48, 41-47.  
<https://doi.org/10.1016/j.retrec.2014.09.030>
- Veeneman, W., Wilschut, J., Urlings, T., Blank, J., & van de Velde, D. (2014, 22 oktober). Efficient frontier analysis of Dutch public transport tendering: A first analysis. *Research in Transportation Economics*, 48, 101-108.  
<https://doi.org/10.1016/j.retrec.2014.09.037>
- Wiering, M., & Immink, I. (2009). Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening? In *Ruimte en water: Planningsperspectieven voor de Nederlandse Delta* (1 ed., Vol. 10, pp. 219-236). Sdu Uitgevers.  
<http://hdl.handle.net/2066/78456>