

7-2-2014

# Operationeel verkeersmanagement: Uitbesteden of in eigen beheer houden?

*Een onderzoek naar de factoren die verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden*



Bram Jacobs

## **Operationeel verkeersmanagement: Uitbesteden of in eigen beheer houden?**

*Een onderzoek naar de factoren die verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden*

### **Bram Jacobs**

Studentnummer: 4168119

E-mail: bram.jacobs@student.ru.nl

Masterthesis Bestuurskunde, specialisatie Beleid & Advies

Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen

Verschijning: 7-2-2014

Studiejaar: 2012-2013 (met uitloop naar studiejaar 2013-1014)

Begeleiding:

Radboud Universiteit Nijmegen: Mevr. Dr. M. E. Honingh

Vialis: ir. R. J. Lagerweij

Tweede lezer Radboud Universiteit Nijmegen: Mevr. Prof. Dr. S. Van Thiel

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis ter afronding van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. De thesis, met als titel *Operationeel verkeersmanagement: Uitbesteden of in eigen beheer houden?*, vormt het einde van een periode van intensief werk. Het succesvol afronden van het onderzoek heeft mij enorm gemotiveerd in deze laatste fase van mijn studie Bestuurskunde.

De thesis gaat in op welke factoren verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. Het operationeel verkeersmanagement is een gemeentelijke taak waarvan te verwachten is dat het de komende jaren flink in importantie toeneemt. Het onderzoek maakt duidelijk dat er nogal wat factoren zijn die (kunnen) verklaren dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Vialis, een facilitaire dienstverlener die zich richt op een efficiëntie, duurzame en veilige mobiliteit. Vialis heeft in dit onderzoek enkel een opdrachtgevende functie en faciliteert dit onderzoek. De totstandkoming van deze thesis ging niet zonder slag of stoot, wat heeft geleid tot de nodige vertraging. Met name het op een juiste wijze formuleren van de inhoud van de thesis vormde een grote uitdaging en zorgde voor de nodige hoofdbrekens.

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp en inzet van enkele personen. Langs deze weg wil ik enkele personen bedanken. Ik wil Rudi Lagerweij bedanken voor zijn inzet en deskundige feedback en adviezen tijdens de onderzoeksperiode. Ook wil ik graag Marlies Honingh, als begeleidend docente van de Radboud Universiteit bedanken voor haar inzet en feedback. Mevrouw Honingh heeft mij enorm geholpen in het op een juiste wijze formuleren van teksten in de thesis. Daarnaast wil ik graag Vialis bedanken voor de kans die ze mij gegeven hebben om gedurende de onderzoeksperiode deel uit te maken van deze dynamische organisatie. Ook wil ik alle respondenten die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek bedanken. Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn naaste familie die mij gestimuleerd heeft gedurende deze onderzoeksperiode.

Rest mij u veel leesplezier te wensen,

Bram Jacobs

Sambeek, 2014

## Samenvatting

Als gevolg van de wereldwijde economische crisis is de Nederlandse overheid genoodzaakt tot bezuinigen. Een van de bezuinigingen is het korten op het gemeentefonds, waardoor gemeentelijke taken onder druk komen te staan en het personeelsbestand van gemeenten teruggebracht moet worden. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op de invulling van gemeentelijke taken, waaronder het operationeel verkeersmanagement. Houdt de gemeente het operationeel verkeersmanagement in eigen beheer of gaat de gemeente deze taak uitbesteden. Bovenstaande maakt het relevant om de volgende vraag te stellen: *Welke factoren verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden?* Uit eerder empirisch onderzoek blijkt namelijk dat uitbesteden gemeenten kostenbesparingen kan opleveren (Dijkgraaf, 2004; Jensen & Stonecash, 2005). Het doel dat aan deze vraagstelling ten grondslag ligt is: *Inzicht krijgen in de wijze waarop gemeenten het operationeel verkeersmanagement invullen, teneinde in kaart te brengen of gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden.*

Uitbesteden en operationeel verkeersmanagement zijn de twee centrale onderzoeksbegrippen. Uitbesteden is: *Het besluit om de niet kernactiviteiten van publieke diensten, op basis van publieke, private of hybride vormen, geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een derde die de benodigde expertise in huis heeft om de taak te volbrengen. De eindverantwoordelijkheid voor de taak blijft bij de betreffende overheidslaag liggen.* Operationeel verkeersmanagement kent de volgende definitie: *Een beleidsinstrument dat zich richt op de dynamiek van het verkeer in het stedelijk gebied van minuut tot minuut, waarbij wordt ingezet op veilige mobiliteit, bereikbaarheid, duurzaamheid en leefbaarheid en direct wordt ingegrepen als zich problemen voordoen.*

Het vergelijkend kwalitatief multiple casestudyonderzoek is uitgevoerd bij zes gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Enschede, Almere, Purmerend en Leeuwarden). Deze gemeenten zijn met behulp van inhoudsanalyses en semigestructureerde interviews onderzocht op tien factoren, te weten: 1) unieke resources; 2) kerncompetenties; 3) de omgevingskenmerken onzekere/complexiteit en aantal relevante actoren in de markt; 4) ex ante informatieasymmetrie, ook wel adverse selection; 5) ex post informatieasymmetrie, ook wel moral hazard; 6) de standaard contractbenadering met daarin de te dekken risico's en (on)voorspelbaarheid over het eindproduct; 7) mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid; 8) ervaringen met uitbesteden; 9) houding over uitbesteden; 10) mogelijkheden tot uitbesteden. De eerste zes factoren zijn opgesteld op basis van vier wetenschappelijke theorieën die

betrekking hebben op uitbesteden. Deze theorieën zijn de Resource Based View, de kerncompetentiebenadering, de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie.

Uit de inhoudsanalyses en semigestructureerde interviews blijkt dat gemeenten, als gevolg van bevolkingsgroei, te maken krijgen met een veranderende mobiliteit. Door mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid te ontwikkelen, waarin vooral de samenwerking met derden belangrijk is, spelen gemeenten in op de veranderende mobiliteit. Tevens proberen de gemeenten door samen te werken met derden de klap van de bezuinigingen op te vangen. Daarnaast blijkt dat er bij de respondenten onduidelijkheid en verschil van inzicht bestaat over het begrip operationeel verkeersmanagement, maar dat de respondenten in grote lijnen hetzelfde denken over de verschillende onderdelen van het operationeel verkeersmanagement zoals het belang van de taak, de investeringen in het operationeel verkeersmanagement en de te verwachte ontwikkelingen op operationeel verkeersmanagementgebied. Tot slot blijkt uit de semigestructureerde interviews dat de respondenten aangeven dat gemeenten over het algemeen positieve ervaringen hebben met uitbesteden van gemeentelijke taken, dat de respondenten positief staan tegenover uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement) en dat de respondenten mogelijkheden zien om het operationeel verkeersmanagement of andere gemeentelijke taken uit te besteden. De onduidelijkheid en het verschil van inzicht over het begrip operationeel verkeersmanagement en de eensgezindheid over zowel de verschillende onderdelen van het operationeel verkeersmanagement als de ervaringen met, houding over en mogelijkheden tot uitbesteden, maken het niet mogelijk om aan te geven of het voor een bepaalde subgroep gemeenten (klein, midden of groot) aantrekkelijker is om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden.

Deze bevindingen in ogenschouw nemend en terugkomend op de hoofdvraag, is de conclusie te trekken dat negen van de tien te onderzoeken factoren (kunnen) verklaren dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. Het gebrek aan unieke resources; het ontbreken van kerncompetenties; het in beperkte mate aanwezig zijn van zowel ex ante informatieasymmetrie (adverse selection) als ex post informatieasymmetrie (moral hazard); het gebruik van de standaard contractbenadering; het ontwikkelde mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid; en de ervaringen met, houding over en mogelijkheden tot uitbesteden zijn allemaal factoren die (kunnen) verklaren dat gemeenten eerder de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. Alleen de factor omgevingskenmerken, die ingaat op de onzekerheid/complexiteit van de situatie en het aantal relevante actoren in de markt, verklaart niet dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden.

# Inhoud

Voorwoord .....	2
Samenvatting .....	3
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1 Aanleiding .....	7
1.2 Probleemstelling .....	8
1.3 Maatschappelijke relevantie .....	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie .....	10
1.5 Vooruitblik theoretisch kader .....	10
1.6 Vooruitblik methodologie .....	11
1.7 Afbakening .....	11
1.8 Leeswijzer .....	12
<b>2 Beleidskader</b> .....	<b>13</b>
2.1 Wet- en regelgeving omtrent uitbesteden .....	13
2.2 Operationeel verkeersmanagement: een dynamisch proces .....	15
2.3 Richtlijnen voor invulling van het operationeel verkeersmanagement .....	16
2.4 Toekomstige ontwikkelingen .....	20
2.5 Resumé .....	23
<b>3 Theoretisch kader</b> .....	<b>24</b>
3.1 Wat is uitbesteden en wat betekent het voor de publieke sector? .....	24
3.2 Theoretische perspectieven .....	27
3.2.1 Resource Based View en kerncompetentiebenadering .....	27
3.2.2 Transactiekostentheorie .....	29
3.2.3 Principaal-agenttheorie .....	31
3.2.4 Verhoudingen tussen theorieën en te trekken lessen .....	34
3.3 Eerder empirisch onderzoek naar uitbesteden van gemeentelijke taken .....	36
3.4 Resumé .....	39
<b>4 Methodologie</b> .....	<b>41</b>
4.1 Onderzoeksdesign .....	41
4.2 Casusselectie .....	44
4.3 Conceptueel model en operationalisatie .....	45
4.4 Data-analyse .....	49
4.5 Resumé .....	51
<b>5. Resultaten</b> .....	<b>52</b>
5.1 Casusbeschrijving Heerlen .....	52

5.2 Casusbeschrijving Nieuwegein .....	54
5.3 Casusbeschrijving Enschede .....	56
5.4 Casusbeschrijving Almere .....	59
5.5 Casusbeschrijving Purmerend .....	61
5.6 Casusbeschrijving Leeuwarden .....	63
6 Analyse .....	66
6.1 Operationeel verkeersmanagement .....	66
6.2 Ervaringen met uitbesteden .....	69
6.3 Houding over uitbesteden .....	70
6.4 Gemeentelijke kenmerken .....	72
6.5 Groepen gemeenten .....	73
6.6 Resumé .....	74
7 Conclusie .....	75
8 Reflectie .....	80
9 Aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek .....	81
Literatuur .....	83
Bijlage 1 Betekenis stappen inkoopproces .....	91
Bijlage 2 Documenten inhoudsanalyse .....	93
Bijlage 3 Interviewhandleidingen .....	94
Bijlage 4 Lijst met respondenten .....	105
Bijlage 5 Tabellen selectiecriteria .....	106
Bijlage 6 Tabellen operationalisatie .....	110
Bijlage 7 Stapsgewijze codering interview .....	114

# 1 Inleiding

Onder invloed van de wereldwijde economische crisis is het Rijk genoodzaakt tot bezuinigen. Een van de bezuinigingen is dat het Rijk aanzienlijk minder geld overdraagt aan gemeenten en provincies. Kregen de gemeenten in 2012 nog 18.501 miljoen euro vanuit het Rijk. In 2017 moeten de gemeenten het met 16.603 miljoen euro doen. Hiermee krimpt het gemeentelijk budget met ruim 10%. Daarnaast draagt het Rijk meer taken over aan gemeenten (decentralisatie). Dit betekent dat gemeenten meer taken met minder geld uit moeten voeren. Het budget van de provincies krimpt nog sterker dan het budget van de gemeenten. Kregen provincies in 2012 nog 1.686 miljoen euro. In 2017 is dit gereduceerd tot 883 miljoen euro. Dat is een korting van bijna 50% (Rijksoverheid, 2013).

## 1.1 Aanleiding

De krimpende gemeentelijke budgetten zorgen ervoor dat gemeentelijke taken meer onder druk komen te staan en dat het personeelsbestand teruggebracht moet worden (Donkers, Jooren, Hoevenagel, Moggré & Jansen, 2012; Elzinga, 2010; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012b, 2013; Werknemers bij de overheid, 2012). Daarnaast is er sprake van een terugtrekkende overheid (Elzinga, 2010; Huisken & Broeders, 2012, p. 2). Dit maakt dat gemeenten keuzen moeten maken over de invulling van gemeentelijke taken. In de praktijk komt dit vaak neer op kiezen tussen uitbesteden of in eigen beheer houden.

Deze keuze speelt ook bij het operationeel verkeersmanagement. De gemeente is verantwoordelijk voor de veiligheid en afwikkeling van het verkeer binnen de gemeentegrens, maar er zijn taken die niet noodzakelijkerwijs door de gemeente of andere overheden uitgevoerd hoeven te worden (Huisken & Broeders, 2012, p. 2). Gemeenten dienen bij de invulling van het operationeel verkeersmanagement wel rekening te houden en afstemming te zoeken met de gemeenten in de omliggende regio, omdat het wegen- en verkeersnetwerk zich uitstrekt over het gehele land en geen gemeentelijke afbakening kent (R. Lagerweij, persoonlijke communicatie, 12 maart 2013). Daarnaast stellen verkeerskundigen dat verkeersmanagement in enkele jaren is uitgegroeid van een bijzaak tot een belangrijk beleidsinstrument en zijn verkeerskundigen ervan overtuigd dat het potentieel van het verkeersmanagement nog veel groter is. Ook heeft verkeersmanagement de veiligheid en doorstroming verbeterd, is het flexibel en snel inzetbaar en is het goedkoper dan het aanleggen van nieuwe wegen. In tijden van bezuinigingen en mobiliteitsproblemen, zoals de hoge dichtheid op



snelwegen, files, luchtvervuiling, CO<sub>2</sub>-uitstoot en congestie<sup>1</sup>, is dit een aantrekkelijk perspectief (Hoogendoorn, et al. 2011, p. 4-5). Echter zijn operationeel verkeersmanagementtaken tot nu toe vooral directe gemeentelijke taken gebleven (Huisken & Broeders, 2012, p. 2). De vraag is nu of gemeenten het operationeel verkeersmanagement, als gevolg van de onder druk staande gemeentelijke taken, het reducerende personeelsbestand, de terugtrekkende overheid en het te verzetten werk om de mobiliteitsproblemen op te lossen, beter in eigen beheer kunnen houden of dat gemeenten dit beter uit kunnen besteden.

## 1.2 Probleemstelling

Het is duidelijk dat gemeenten na moeten denken over de invulling van het operationeel verkeersmanagement en een weloverwogen keuze moeten maken tussen het in eigen beheer houden of uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. Het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement vormt een interessante optie om nader te onderzoeken. Uit eerder empirisch onderzoek, dat zich vooral richt op het uitbesteden van de afvalinzameling, blijkt namelijk dat uitbesteden kostenbesparingen kan opleveren (Dijkgraaf, 2004; Jensen & Stonecash, 2005). De mogelijke kostenbesparingen bij uitbesteden en de reeds aangehaalde ontwikkelingen waar gemeenten mee te maken krijgen, leiden tot het volgende doel van dit onderzoek: *Inzicht krijgen in de wijze waarop gemeenten het operationeel verkeersmanagement invullen, teneinde in kaart te brengen of gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden.*

De intentie die gemeenten al dan niet hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden, is afhankelijk van verschillende factoren. Zo kan het beleid dat de gemeente hanteert een factor zijn die invloed heeft op het al dan niet hebben van de intentie tot uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. Daarnaast kunnen eerdere ervaringen met uitbesteden de intentie tot het al dan niet uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement beïnvloeden. Tevens bevatten wetenschappelijke theorieën en gemeentelijke kenmerken nog een aantal factoren die mogelijk van invloed zijn op het al dan niet hebben van de intentie om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. Deze verschillende invalshoeken bieden kortom een aantal factoren die mogelijk van invloed zijn op de intentie die gemeenten al dan niet hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. Dit leidt tot de volgende centrale vraag van dit onderzoek: *Welke factoren verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het*

---

<sup>1</sup> Congestie is het overvol raken van wegen waardoor deze dichtslibben. Congestie kan files en bereikbaarheidsproblemen veroorzaken.

*operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden?* Op grond van deze centrale vraag zijn deelvragen geformuleerd die betrekking hebben op het beleid, de theorie en de empirie.

#### Beleid

- Wat is de beleidscontext van uitbesteden en het operationeel verkeersmanagement in Nederland?
- Welke (nationale en internationale) ontwikkelingen hebben invloed op het operationeel verkeersmanagement?

#### Theorie

- Welke lessen kunnen we trekken uit wetenschappelijke theorieën over uitbesteden?
- Wat weten we van eerder Nederlands en internationaal empirisch onderzoek over uitbesteden van gemeentelijke taken en welke lessen zijn hieruit te trekken?

#### Empirie

- Wat zijn de ervaringen van Nederlandse gemeenten met het uitbesteden van gemeentelijke taken en welke lessen zijn hieruit te trekken?
- Hoe staan de respondenten uit de te onderzoeken gemeenten tegenover uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement en welke mogelijkheden zien de respondenten hiervoor?

Om tot antwoord op de centrale vraag en deelvragen te komen, is een vergelijkend kwalitatief multiple casestudyonderzoek uitgevoerd.

De probleemstelling maakt duidelijk dat uitbesteden en operationeel verkeersmanagement de twee centrale onderzoeksbegrippen zijn. Uitbesteden is in de literatuur op verschillende manieren gedefinieerd. Op basis van deze definities is in dit onderzoek de volgende definitie van uitbesteden geformuleerd: *Het besluit om de niet kernactiviteiten van publieke diensten, op basis van publieke, private of hybride vormen, geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een derde die de benodigde expertise in huis heeft om de taak te volbrengen. De eindverantwoordelijkheid voor de taak blijft bij de betreffende overheidslaag liggen.* De definitie van operationeel verkeersmanagement in dit onderzoek luidt als volgt: *Een beleidsinstrument dat zich richt op de dynamiek van het verkeer in het stedelijk gebied van minuut tot minuut, waarbij wordt ingezet op veilige mobiliteit, bereikbaarheid, duurzaamheid en leefbaarheid en direct wordt ingegrepen als zich problemen voordoen.* Het operationeel verkeersmanagement vereist hiermee eigenlijk een continue inzetbare ‘regelkamer’.

### 1.3 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke waarde van dit onderzoek ligt in het feit dat gemeenten aan de hand van de te onderzoeken factoren een afweging kunnen maken over de manier waarop ze het operationeel verkeersmanagement in kunnen vullen. Het maken van deze afweging is ook van waarde voor de burgers. Burgers zijn er namelijk bij gebaat dat ze zo weinig mogelijk hinder ondervinden in het verkeer, dat het verkeer doorstroomt en dat bestemmingen bereikbaar zijn. Ook is het de verwachting dat het (operationeel) verkeersmanagement door nauwere samenwerking tussen wegbeheerders en marktpartijen en dankzij nieuwe technologieën effectiever wordt. Hiermee kunnen gemeenten tegemoet komen aan de mobiliteitsproblemen (hoge dichtheid op snelwegen, files, luchtvervuiling, CO<sub>2</sub>-uitstoot en congestie) en de kortingen op het gemeentefonds, wat het (operationeel) verkeersmanagement maatschappelijk relevant en zelfs urgent maakt (Hoogendoorn et al. 2012, p. 5).

### 1.4 Wetenschappelijke relevantie

Uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement krijgt in wetenschappelijk onderzoek tot nu toe nauwelijks aandacht. Andere gemeentelijke taken zoals de openbare verlichting, het parkeerbedrijf en vooral het ophalen van huisvuil zijn wel veelvuldig uitbesteed en geëvalueerd. Het onderzoeken van het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement is hiermee een verbreding van het onderzoeksterrein en zorgt wellicht voor nieuwe inzichten. Daarnaast is het onderzoek relevant voor de wetenschap, omdat het inzicht geeft in het uitbesteden van een gemeentelijke taak waarbij samenhang en samenspel tussen verschillende gemeenten noodzakelijk is. Bij het operationeel verkeersmanagement is het noodzakelijk dat gemeenten haar maatregelen afstemmen op de gemeenten in de regio, omdat het wegen- en verkeersnetwerk zich uitstrekt over het gehele land en geen strikte gemeentelijke afbakening kent zoals bij het parkeerbedrijf, de openbare verlichting en de afvalinzameling (R. Lagerweij, persoonlijke communicatie, 12 maart 2013). Tevens is dit een eerste empirisch onderzoek naar het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement in Nederland, waarmee het als startpunt kan dienen voor verder empirisch onderzoek op dit terrein.

### 1.5 Vooruitblik theoretisch kader

In dit onderzoek komen vier wetenschappelijke theorieën aan bod die relevant zijn voor uitbesteden. Dit zijn de Resource Based View, de kerncompetentiebenadering, transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie. Deze theorieën bevatten factoren die een rol spelen bij de beslissing om gemeentelijke taken al dan niet uit te gaan besteden. Voordat inzicht in de theorieën wordt gegeven, komt eerst in het theoretisch kader aan bod wat uitbesteden is en wat het betekent voor de publieke sector. Vervolgens komt de inhoud van de theorieën aan bod en wat er op basis van de theorieën te

verwachten is over de intentie die gemeenten al dan niet hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. Daarna wordt in het theoretisch kader ingegaan op hoe de theorieën zich tot elkaar verhouden in de verschillende fasen van uitbesteden en welke lessen er uit de theorieën te trekken zijn. Tot slot komt in het theoretisch kader aan bod wat eerder Nederlands en internationaal empirisch onderzoek naar het uitbesteden van gemeentelijke taken heeft opgeleverd en welke lessen hieruit te trekken zijn.

## 1.6 Vooruitblik methodologie

De methodologie geeft inzicht in de manier waarop het vergelijkend kwalitatief multiple casestudyonderzoek is uitgevoerd. Er zijn zes gemeenten geselecteerd op basis van twee selectiecriteria. Ten eerste is dit het inwonersaantal. Gemeenten met een inwonersaantal tussen de 60.000 en 200.000 komen in aanmerking voor dit onderzoek. Ten tweede is dit de dichtheid. Gemeenten met meer dan duizend inwoners per vierkante kilometer komen eveneens in aanmerking voor dit onderzoek. Zowel het inwonersaantal als de dichtheid zijn gebaseerd op cijfers uit 2012. De zes geselecteerde gemeenten zijn onderverdeeld in drie subgroepen. Er is onderscheid gemaakt tussen kleine (60.000 – 80.000 inwoners), midden (80.000 – 120.000 inwoners) en grote gemeenten (120.000 – 200.000 inwoners).

Om dit onderzoek uit te voeren, is gebruik gemaakt van inhoudsanalyses en semigestructureerde interviews. De inhoudsanalyses zijn uitgevoerd om de belangrijkste informatie uit relevante documentatie van de onderzochte gemeenten te destilleren. Er zijn semigestructureerde interviews gebruikt, omdat dit het mogelijk maakt om de interviews uit de verschillende casussen met elkaar en met de inhoudsanalyse te vergelijken. Per casus zijn drie respondenten met verschillende functies geïnterviewd om zodoende een representatief beeld van de gemeente te vormen. Alvorens de verzamelde data te analyseren, is de data via codering klaargemaakt voor analyse. In de analyse zijn verbanden gelegd tussen de casusbeschrijvingen van de onderzochte gemeenten op het gebied van het operationeel verkeersmanagement, de ervaringen met uitbesteden, de houding over uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement) en de gemeentelijke kenmerken. Tot slot is nagegaan of er sprake is van een overeenkomsten en/of verschillen tussen de drie onderscheidde subgroepen gemeenten.

## 1.7 Afbakening

Bij uitbesteden kunnen zowel publieke als private organisaties betrokken zijn, wat het wenselijk maakt om beide soorten organisaties te onderzoeken. Omdat dit onderzoek ingaat op de intentie die

gemeenten al dan niet hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden, ligt de focus van dit onderzoek op de gemeente als publieke organisatie. Dit betekent dat private organisaties buiten de scope van dit onderzoek vallen. Bovendien zou het onderzoeken van private organisaties verder reiken dan het doel van dit onderzoek.

## 1.8 Leeswijzer

Naast dit inleidende hoofdstuk volgen nog acht hoofdstukken. Het tweede hoofdstuk gaat in op wat de beleidscontext is van uitbesteden en het operationeel verkeersmanagement en welke ontwikkelingen er te verwachten zijn op operationeel verkeersmanagementgebied. Het derde hoofdstuk gaat in op de voor dit onderzoek relevante wetenschappelijke theorieën, hoe deze theorieën zich tot elkaar verhouden in het uitbestedingsproces en welke lessen er uit de wetenschappelijke theorieën en uit eerder empirisch onderzoek te trekken zijn. Vervolgens geeft het vierde hoofdstuk aan op welke manier het onderzoek is uitgevoerd en hoe de verzamelde data is geanalyseerd. Hoofdstuk vijf beschrijft de resultaten per onderzochte casus, waarna in hoofdstuk zes de resultaten uit de casussen met elkaar zijn vergeleken. De conclusie geeft vervolgens antwoord op de centrale vraag van het onderzoek. Hoofdstuk acht bevat een reflectie op het onderzoek en hoofdstuk negen gaat tot slot in op enkele aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek.

## 2 Beleidskader

De inleiding maakt duidelijk dat uitbesteden en operationeel verkeersmanagement de centrale onderwerpen van dit onderzoek zijn. Uitbesteden kent enkele synoniemen en aanverwante begrippen zoals outsourcen, inkopen en aanbesteden. Alvorens in het theoretisch kader stil te staan bij het begrip uitbesteden, staat dit hoofdstuk stil bij de wet- en regelgeving omtrent uitbesteden, het beleid omtrent het operationeel verkeersmanagement en de verwachte ontwikkelingen die betrekking hebben op het operationeel verkeersmanagement.

### 2.1 Wet- en regelgeving omtrent uitbesteden

Uitbesteden valt onder de Aanbestedingswet 2012 die op 1 april 2013 in werking is getreden en verschillende eerdere regelingen over uitbesteden in trekt. De Aanbestedingswet bestaat uit vier onderdelen. Het eerste deel bevat algemene bepalingen en heeft betrekking op alle overheidsopdrachten. Het tweede deel gaat over het aanbesteden van overheidsopdrachten voor werken, diensten en leveringen boven de gestelde drempelwaarden<sup>2</sup>. Deel drie gaat over het Europees aanbesteden van speciale overheidsopdrachten boven de drempelwaarden. Het vierde deel betreft een algemeen deel. De Aanbestedingswet past de Europese regels over uitbesteden zo goed mogelijk toe op de Nederlandse situatie en moet leiden tot: meer concurrentie, doordat meer ondernemers mee kunnen dingen naar een overheidsopdracht; minder administratieve lasten; meer lijn in aanbestedingsprocedures; betere naleving van regels; betere besteding van belastinggeld; en een eenvoudiger klachtenafhandeling. De Aanbestedingswet moet vooral het midden- en kleinbedrijf (MKB) en zelfstandigen zonder personeel kansen bieden op overheidsopdrachten (Kennisportal Europese aanbesteding, n.d.; Rijksoverheid, n.d.).

De Aanbestedingswet bevat een aantal wijzigingen ten opzichte van eerdere regelgeving. Voor dit onderzoek zijn dit vijf relevante wijzigingen. De eerste wijziging heeft betrekking op het beginsel van proportionaliteit. De eisen die bij een aanbesteding aan een ondernemer worden gesteld, moeten in verhouding staan tot de opdracht. De tweede wijziging is het niet mogen clusteren van opdrachten. Opdrachten mogen in principe, behalve bij deugdelijke motivering, niet meer op zo'n manier worden geclusterd dat kleinere bedrijven geen kans maken op de aanbesteding. Wijziging drie betreft een eigen verklaring. Ondernemers kunnen voortaan met een eigen verklaring aangeven dat ze voldoen aan de gestelde eisen. Tot nu toe moesten alle deelnemers de originele bewijsstukken aanleveren, wat

---

<sup>2</sup> Drempelwaarden geven de maximale bedragen van overheidsopdrachten aan voor aanbesteden. Een overheidsopdracht die evenveel of meer bedraagt dan de drempelwaarde moet Europees worden aanbesteed.

tijd en moeite kost. De Aanbestedingswet maakt duidelijk dat alleen de winnende ondernemer de originele bewijsstukken moet aanleveren. De vierde wijziging betreft het meer lijn brengen in aanbestedingsprocedures. De Aanbestedingswet 2012 stelt het gebruik van het Aanbestedingsreglement Werken 2012 verplicht voor overheidsopdrachten met een waarde onder de Europese drempelwaarden. De laatste wijziging is het in het leven roepen van een commissie van aanbestedingsexperts die klachten behandelt, bemiddelt en adviezen geeft (Kennisportal Europese aanbesteding, n.d.; Rijksoverheid, n.d.).

Om tegemoet te komen aan de Aanbestedingswet 2012 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in samenwerking met gemeenten en na raadpleging van het bedrijfsleven, een VNG model Inkoop- en Aanbestedingsbeleid ontwikkeld voor gemeenten. Het VNG model biedt een raamwerk van verschillende beleidsmaatregelen, waarbij gemeenten op basis van lokale beleidskeuzes eigen accenten kunnen leggen. Het VNG model stelt gemeenten in staat een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid te realiseren. Doelen die gemeenten met het inkoop- en aanbestedingsbeleid willen realiseren zijn: rechtmatig en doelmatig inkopen; een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper er opdrachtgever zijn; inkopen tegen de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding; een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente; een administratieve lastenverlichting voor de gemeente zelf en voor ondernemers voorop stellen; en het inkoop- en aanbestedingsbeleid zoveel mogelijk aan laten sluiten op het algemene beleid van de gemeente. Om de doelen te realiseren leggen gemeenten juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten vast in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012a).

Een eerste juridisch uitgangspunt is dat de gemeente de relevante wet- en regelgeving naleeft. Dit betreft de eerder aangehaalde Aanbestedingswet 2012 en Europese wet- en regelgeving. Daarnaast zijn dit het burgerlijk wetboek en de gemeentewet. Een tweede uitgangspunt is dat de gemeente ernaar streeft om uniforme documenten te hanteren, zodat ondernemers niet steeds met verschillende procedureregelingen worden geconfronteerd. Een derde uitgangspunt is dat de gemeente de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt. Een laatste juridisch uitgangspunt is dat afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid mogelijk zijn op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van Burgemeester en Wethouders en voor zover de geldende wet- en regelgeving hier mogelijkheden toe biedt (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012a).

De ethische en ideële uitgangspunten hebben betrekking op integriteit, duurzaam inkopen en innovatie. De uitgangspunten zijn: de gemeente stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop; de gemeente contracteert enkel integere ondernemers; bij het inkopen neemt de gemeente milieuaspecten in acht; de gemeente moedigt innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aan (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012a).

Een eerste economisch uitgangspunt is dat inkoop<sup>3</sup> plaatsvindt op basis van een voorafgaande product- en marktanalyse. Een tweede uitgangspunt is dat de gemeente een te grote afhankelijkheid van ondernemers niet wenselijk acht. Het derde economisch uitgangspunt is dat gemeenten oog hebben voor de lokale economie, zonder dat dit tot enige vorm van discriminatie leidt, en dat de gemeente oog heeft voor het MKB. Daarnaast hanteert de gemeente als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij inkoop. Een vijfde uitgangspunt is dat de gemeente zelf de inkoopprocedure mag bepalen. Het zesde uitgangspunt is dat inkoop plaatsvindt op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. Een laatste economisch uitgangspunt is dat er eerlijke mededinging moet zijn (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012a).

De organisatorische uitgangspunten hebben betrekking op het inkoopproces en de verantwoordelijkheden. Uitgangspunt bij het inkoopproces is dat gemeenten de verschillende fasen van het inkoopproces bij het voortraject moeten starten. Hoe deze fasen er precies uitzien, komt terug in het theoretisch kader. Het uitgangspunt bij de verantwoordelijkheden is dat de inkoop concreet wordt uitgevoerd door het ambtelijk apparaat. Het college van Burgemeester en Wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De portefeuillehouder Inkoop is verantwoordelijk voor de inkoop (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012a).

De onderzochte gemeenten gebruiken het VNG model Inkoop- en Aanbestedingsbeleid allemaal, in meer of mindere mate, als handvat voor het realiseren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de betreffende gemeente.

## 2.2 Operationeel verkeersmanagement: een dynamisch proces

Het operationeel verkeersmanagement is context specifiek, wat betekent dat elke gemeente het operationeel verkeersmanagement op een andere manier invult. Dit is wellicht de reden dat er momenteel geen algemene definitie van operationeel verkeersmanagement bestaat die gemeenten

---

<sup>3</sup> Inkopen omvat alle activiteiten die in een gemeente worden uitgevoerd om werken, leveringen en diensten van een derde te betrekken.



als blauwdruk kunnen gebruiken. Om enige mate van eenduidigheid te creëren, is op basis van gesprekken en in overleg met een deskundige uit de praktijk tot de volgende definitie van operationeel verkeersmanagement gekomen: *Een beleidsinstrument dat zich richt op de dynamiek van het verkeer in het stedelijk gebied van minuut tot minuut, waarbij wordt ingezet op veilige mobiliteit, bereikbaarheid, duurzaamheid en leefbaarheid en direct wordt ingegrepen als zich problemen voordoen.* De betreffende gemeente blijft wel eindverantwoordelijk voor het operationeel verkeersmanagement. Om invulling van het operationeel verkeersmanagement te realiseren, werken wegbeheerders (gemeente, provincie en het Rijk) onderling vaak samen en werken wegbeheerders regelmatig samen met private partijen. Hierdoor ontstaat een netwerk van samenwerkende publieke en private partijen. Daarnaast gaat het operationeel verkeersmanagement verder dan de eigen gemeentegrenzen, wat gemeenten noodzaakt om rekening te houden met de genomen maatregelen van omliggende gemeenten (R. Lagerweij, persoonlijke communicatie, 9 april 2013). Tevens zorgen marktpartijen voor nieuwe ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de invulling van het operationeel verkeersmanagement. Bovenstaande maakt het operationeel verkeersmanagement een dynamisch proces. Omdat invulling van het operationeel verkeersmanagement vaak in een netwerk van verschillende overheden en marktpartijen geschiedt, is het van belang inzicht te krijgen in de samenwerking tussen de verschillende actoren.

De samenwerking tussen de verschillende actoren krijgt vorm in regionaal verkeersmanagement, waarin verschillende overheidslagen in een bepaalde regio samenwerken om het (operationeel) verkeersmanagement in goede banen te leiden. In de regionale samenwerkingsverbanden ontbreekt het aan regio-overstijgende samenwerking. Dit is de voornaamste reden geweest om het Landelijk Verkeersmanagement Beraad (LVMB) op te richten. “Het doel van het LVMB is het verkennen, bespreken en uitwerken van gemeenschappelijke onderwerpen op het gebied van (tactisch en operationeel) verkeersmanagement” (Wegbeheerders ontmoeten wegbeheerders, 2013b). Het LVMB heeft een Werkplan Regionaal Verkeersmanagement 2013-2014 opgesteld met als doel om een samenwerkingsvoordeel te realiseren, door in het LVMB gemeenschappelijk (delen van) projecten op te pakken die anders in meerdere regionale samenwerkingsverbanden afzonderlijk opgepakt zouden worden. Dit werkplan moet voor meer gelijkmatigheid zorgen tussen de regionale samenwerkingsverbanden onderling (Wegbeheerders ontmoeten wegbeheerders, 2013a).

### 2.3 Richtlijnen voor invulling van het operationeel verkeersmanagement

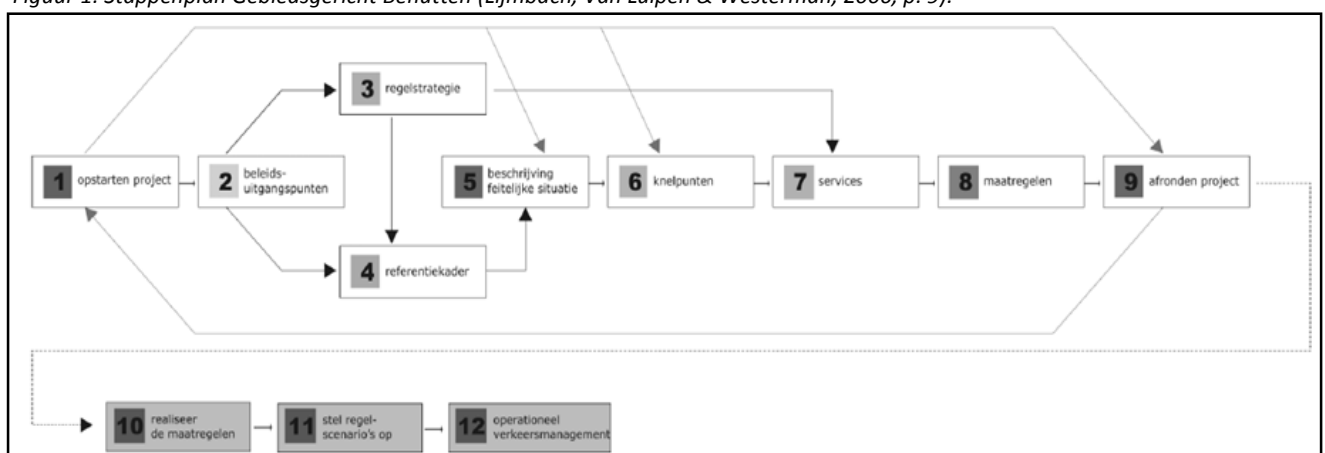
Omdat het operationeel verkeersmanagement context specifiek is, ontbreekt het aan overstijgend landelijk beleid op dit terrein. Om beleidslijnen voor het operationeel verkeersmanagement te

ontwikkelen, kunnen gemeenten gebruik maken van landelijke beleidsdocumenten en actieprogramma's die raakvlakken hebben met het operationeel verkeersmanagement. Het operationeel verkeersmanagement kan namelijk aansluiting vinden bij de ambities, het streven en de doelen van deze beleidsdocumenten en actieprogramma's, zodat gemeenten het operationeel verkeersmanagement op een verantwoorde manier invullen. De beleidsdocumenten en actieprogramma's zijn in chronologische volgorde behandeld, beginnend bij de oudste.

*Gebiedsgericht benutten: komen tot concreet operationeel verkeersmanagement op de weg*

Twee belangrijke veranderingen in het (verkeers- en vervoers)beleid met grote invloed op het verkeersmanagement zijn de focus op benutten en de opkomst van de decentralisatie sinds de jaren 90 van de vorige eeuw. Op basis van deze veranderingen is de Verkeerskundige Architectuur (VA) ontworpen. De VA zorgt ervoor dat de wegbeheerders van het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet samen de problemen aanpakken. De VA is in 2002 uitgewerkt in een werkboek Gebiedsgericht Benutten. Het werkboek geeft beleidsmedewerkers een stappenplan voor het gestructureerd samenwerken aan regionaal verkeersmanagement. De achterliggende gedachte van het werkboek is een gezamenlijke aanpak van individuele knelpunten, door een netwerkbrede benadering. Het werkboek bestaat uit twaalf stappen, die onder te verdelen zijn in een beleidsmatig gedeelte (1 t/m 9) en een operationeel gedeelte (10 t/m 12), zie figuur 1. Deze stappen maken dat het verkeer in een bepaald gebied gemanaged wordt door de huidige wegcapaciteit zo optimaal mogelijk te benutten, wat voor concreet operationeel verkeersmanagement op de weg kan zorgen (Rijkswaterstaat, 2005, p. 8-11; Lijmbach, Van Luipen & Westerman, 2006, p. 5-8).

*Figuur 1: Stappenplan Gebiedsgericht Benutten (Lijmbach, Van Luipen & Westerman, 2006, p. 9).*



De eerste negen stappen zijn vanaf 2002 tot 2010 geoptimaliseerd en dominant geweest. De laatste stappen zijn in 2011 en 2012 op de voorgrond getreden en ontwikkelen zich nu verder. Hierbij is vooral het LVMB betrokken (R. Lagerweij, persoonlijke communicatie, 9 april 2013).

### *Nota mobiliteit*

De Nota Mobiliteit (2004) legt de koers van het verkeers- en vervoerbeleid tot 2020 vast in de pijlers Bouwen, Beprijzen en Benutten. Het Rijk streeft naar betrouwbare en acceptabele reistijden, waarbij het Rijk het hoofdwegennet en het onderliggende wegennet als samenhangend netwerk benadert. Dit streven kent de volgende drie hoofdlijnen: prioriteit geven aan de hoofdverbindingen; inzetten op een netwerkbenadering; en samenhang realiseren tussen de beleidsvelden mobiliteit, economie en ruimtelijke ordening. Om de hoofdlijnen te realiseren, zijn naast het Rijk ook de decentrale overheden van belang. De decentrale overheden geven in de regionale en provinciale plannen aan welke verbeteringen zij door zullen voeren. De rol van het Rijk verschuift van 'zorgen voor anderen' naar 'zorgen dat anderen' eigen afwegingen kunnen maken. Voor een krachtige uitvoering van de Nota Mobiliteit zijn publiek-publieke en publiek-private samenwerking en verminderde regelgeving van belang (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 4-47). De speerpunten van de Nota Mobiliteit kunnen als kader dienen voor de invulling van het operationeel verkeersmanagement.

### *Beleidskader Benutten*

Het Nederlandse verkeers- en vervoersbeleid richt zich sinds 2005 op het zo optimaal mogelijk benutten van de bestaande wegcapaciteit, omdat de pijlers Bouwen en Beprijzen, uit de Nota Mobiliteit, geen vruchten afwerpen (Lijmbach, Van Luijck & Westerman, 2006, p. 3, 6). De pijler Benutten is verder uitgewerkt in het Beleidskader Benutten (2008), waarbij twee vragen centraal staan. De eerste vraag is, welke rol wil de Nederlandse overheid spelen op het gebied van benutten? Er is een duidelijke ontwikkeling in de richting van meer publiek-publieke en publiek-private samenwerking. De tweede vraag is, welke wegkantssystemen<sup>4</sup> moeten in stand blijven of gerealiseerd worden voor een goede uitvoering van het benutten? Bij investeringen in wegkantssystemen met hetzelfde doel als voertuigsystemen<sup>5</sup>, is het belangrijk nut en noodzaak af te wegen. Wegkant- en voertuigsystemen kunnen elkaar niet vervangen. Wel kunnen deze systemen elkaar aanvullen. Op basis van deze twee vragen heeft het Rijk het programma Benutten opgesteld, dat aanknopingspunten biedt om het wegennet beter te benutten. Deze aanknopingspunten hebben onder andere betrekking op het stimuleren en faciliteren van slimmere voertuigen en coöperatieve systemen; het bevorderen van netwerkmanagement op regionaal niveau; en kennisontwikkeling en innovatie door middel van een evaluatie- en monitoringsprogramma (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008, p. 5-6, 14, 29,

---

<sup>4</sup> Wegkantssystemen zijn systemen die langs de kant van de weg staan en reizigers informatie verschaffen over hoe het beste hun reis te volbrengen.

<sup>5</sup> Voertuigsystemen zijn systemen in de auto (of het betreffende voertuig) die reizigers informatie verschaffen over hoe het beste hun reis te volbrengen.

40-41). Om invulling te geven aan het operationeel verkeersmanagement kan een gemeente gebruik maken van deze focus op benutten.

#### *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*

Het meest recente beleidsdocument van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) 2012. In de SVIR streeft het Rijk, samen met andere overheden, naar een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland. Het Rijk brengt de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij burgers en bedrijven, laat meer over aan provincies en gemeenten en stelt de gebruiker centraal. Daarnaast versterkt het Rijk de samenhang tussen de ruimtelijke ordening en mobiliteit. Om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden, zijn drie doelstellingen voor de (middel)lange termijn (2028) geformuleerd. Een van deze doelen is het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid, waarbij de gebruiker voorop staat (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b, p. 5-12, 25-29, 91, 120-123). Dit doel kan als aanknopingspunt dienen voor invulling van het operationeel verkeersmanagement.

#### *Beter Benutten en Beter geïnformeerd op weg*

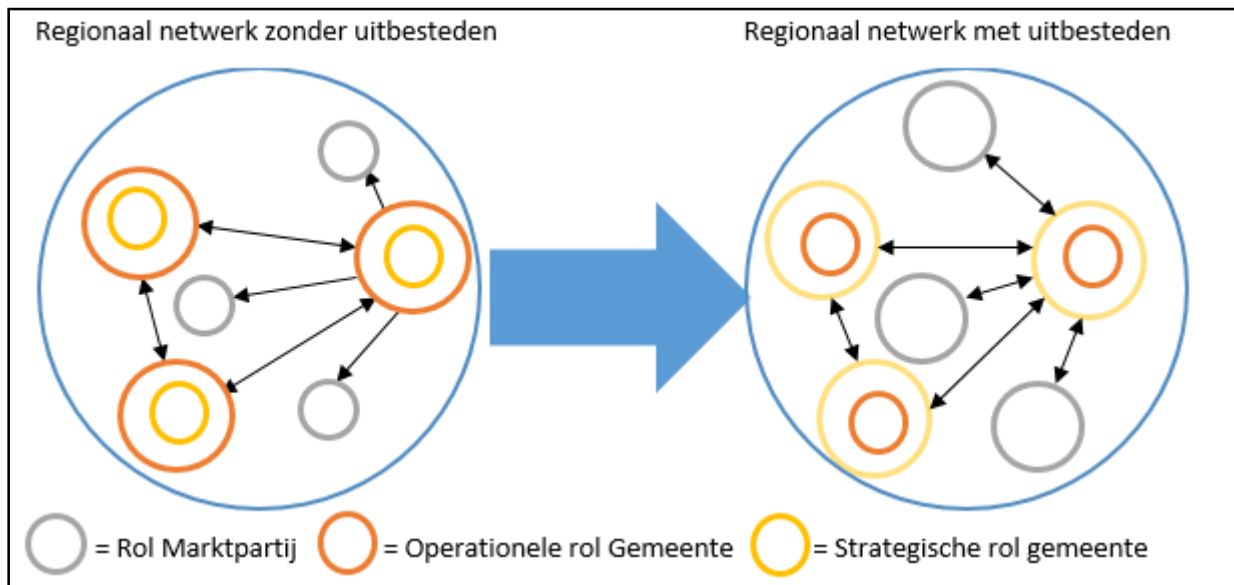
Recent heeft de minister van Infrastructuur en Milieu een aanzet gegeven voor een nieuw programma en kondigt dezelfde minister een nieuwe koersbepaling aan op het gebied van reisinformatie en verkeersmanagement. Met het programma Beter Benutten wil de minister op een innovatieve wijze komen tot een verbeterde benutting en een betere spreiding in het gebruik van de bestaande wegennetwerken. Daarnaast dient de beschikbare capaciteit van de wegennetwerken te optimaliseren en moeten deze netwerken slim(mer) met elkaar verbonden worden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011b). De koersbepaling Beter geïnformeerd op weg richt zich op de ontwikkeling van nieuwe informatiediensten. Met de koersbepaling neemt het ministerie van I&M het initiatief om een gezamenlijke koers te varen en om een concrete agenda op te stellen voor ontwikkeling en innovatie. De koersbepaling en agenda kennen hun uitwerking in een actieprogramma dat beroep doet op marktpartijen en wegbeheerders en zich vooral richt op de bereikbaarheid van Nederland (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Gemeenten kunnen bij de invulling van het operationeel verkeersmanagement gebruik maken van maatregelen uit bovenstaande actieprogramma's.

#### *Belangrijkste speerpunten en de relatie met uitbesteden*

De beleidsdocumenten en actieprogramma's hebben met elkaar gemeen dat de ambities, doelen en het streven vooral gericht zijn op een netwerkbrede aanpak, op publiek-publieke en publiek-private samenwerking en op het benutten van de bestaande wegcapaciteit. Bij de invulling van het operationeel verkeersmanagement kunnen gemeenten gebruik maken van deze speerpunten. De

speerpunten bieden mogelijkheden om gemeentelijke taken zoals het operationeel verkeersmanagement uit te besteden, omdat gemeenten meer met marktpartijen in een regionaal netwerk samenwerken en meer aan marktpartijen overlaten. Hierdoor veranderen de rollen en verhoudingen tussen de gemeente en de markt in zo'n netwerk. Figuur 2 maakt de veranderingen in het netwerk zichtbaar als gevolg van het uitbesteden.

*Figuur 2: Veranderende rol en verhouding tussen gemeente en marktpartijen bij een netwerk met en zonder uitbesteden.*



Richtte de gemeente zich voorheen bijna uitsluitend op haar uitvoerende taak, tegenwoordig richt de gemeente haar aandacht vooral op het intensief samenwerken, onderhandelen en communiceren met marktpartijen en andere overheden. Daarnaast richt de gemeente zich op het monitoren van het gehele proces. Figuur 2 maakt dit duidelijk, omdat de operationele rol van de gemeente afneemt en de gemeente tussen marktpartijen komt te staan (zie dubbel pijl tussen gemeente en marktpartij). De gemeente krijgt een sterke strategische rol, omdat ze het gehele proces in goede banen moet leiden en eindverantwoordelijk is. De rol van marktpartijen neemt toe, omdat marktpartijen verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de betreffende taak. Voorheen werd er voornamelijk samengewerkt met een marktpartij, tegenwoordig laat een gemeente de taak over aan een marktpartij. Om het overzichtelijk te houden zijn de relaties tussen gemeenten en de marktpartijen in de figuur voor één gemeente weergegeven.

## 2.4 Toekomstige ontwikkelingen

Naast bovengenoemde beleidsdocumenten en actieprogramma's kunnen nationale en internationale ontwikkelingen, die zich naar verwachting de komende jaren voordoen, ook van invloed zijn op het operationeel verkeersmanagement en de invulling van deze taak. Toekomstig beleid dat zich richt op

het verkeer en de mobiliteit dient rekening te houden met deze ontwikkelingen en kan op haar beurt weer als richtlijn dienen voor de invulling van het operationeel verkeersmanagement.

### *Maatschappelijke ontwikkelingen*

Individualisering is een van de oorzaken van de toename van de mobiliteit en de extra aandacht voor de weggebruiker. Zowel het Rijk als de markt spelen hierop in. Het Rijk door de weggebruiker centraal te stellen en zich op deur tot deurverplaatsing te richten. De markt door nieuwe producten en diensten te ontwikkelen die zich richten op de individuele weggebruiker als klant. Een tweede ontwikkeling is de uitbreiding van de samenwerking tussen wegbeheerders onderling en tussen wegbeheerders en marktpartijen. Hierdoor ontstaan nieuwe samenwerkingsmodellen en verandert de rol van de markt en wegbeheerders, zoals figuur 2 weergeeft (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008, p. 35-36; Hoogendoorn, et al. 2009, p. 19-20). Een derde maatschappelijke ontwikkeling is de vergrijzing en het gebruik van sociale media, waardoor reismotieven en -patronen veranderen. Daarnaast zal de interesse in flexibel werken groeien, wat onder meer gevolgen heeft voor woonlocaties, vertrektijdstoppen en woon- werkafstanden (Hoogendoorn, et al. 2011, p. 19). Ook is het voor het verkeersmanagement van belang om rekening te houden met de urbanisatie. De afgelopen decennia zijn steeds meer mensen naar de stad en suburbane gemeenten getrokken en deze trend lijkt zich door te zetten (Compendium voor de leefomgeving, n.d.).

### *Organisatorische/verkeerskundige ontwikkelingen*

Het realiseren van meer samenhang tussen het hoofdwegennet, het provinciale wegennet en de stedelijk netwerken is een toekomstige ontwikkeling die voor verbeterde doorstroming van het verkeer moet zorgen. Tevens dient Nederland rekening te houden met het Intelligente Transport Systemen (ITS) actieplan en de ITS richtlijn zoals door de Europese Commissie opgesteld (Hoogendoorn, et al. 2011, p. 19-20). Hier gaan de internationale ontwikkelingen dieper op in. Een derde ontwikkeling heeft betrekking op het eerder aangestipte Werkplan Regionaal Verkeersmanagement 2013-2014 van het LVMB. Dit werkplan moet leiden tot hogere kwaliteit en lagere gezamenlijke kosten, vanwege de gezamenlijke aanpak van projecten (Wegbeheerders ontmoeten wegbeheerders, 2013a, 2013b). Een laatste ontwikkeling is het (regionaal) ketenbeheer. Het wordt steeds ingewikkelder om alle verkeersmanagementsystemen in een regio technisch goed te beheren. Er is daarom een stip op de horizon gezet, waarbij is vastgesteld dat er een organisatorische scheiding nodig is tussen enerzijds het beschikbaar stellen en houden van de benodigde maatregelen, systemen en apparatuur en anderzijds operationeel verkeersmanagement (Van der Ster, Farber & Nuijten, 2012, p. 18-19).

### *Technologische ontwikkelingen*

Technische innovaties maken het mogelijk om verkeersmanagement verder te ontwikkelen en worden een sterker middel om weggebruikers diensten aan te bieden. Een voorbeeld hiervan zijn voertuigsystemen. Met dergelijke systemen komen meer gepersonaliseerde diensten beschikbaar voor weggebruikers. Gedeeltelijk vullen deze systemen de wegkantsystemen aan, maar voor een deel overlappen ze hiermee. Dit maakt het noodzakelijk dat wegbeheerders keuzes moeten maken over het weghalen van bepaalde wegkantsystemen en het gericht stimuleren of faciliteren van bepaalde voertuigsystemen. Hierbij is er zowel vanuit marktpartijen als wegbeheerders een toenemende behoefte aan standaardisatie. De standaardisatie zal de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten vereenvoudigen, de implementatiekosten verminderen en het vertrouwen in investeringen doen verhogen. De standaardisatie, waarbij ontwikkelingen in grote markten zoals Japan en de Verenigde Staten een rol spelen, is zowel vanuit de Europese Unie als vanuit de automobielsector te organiseren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008, p. 34-35; Hoogendoorn, et al. 2011, p. 20-21).

### *Economische ontwikkelingen*

Een eerste economische ontwikkeling heeft betrekking op de sterke relatie tussen de verkeersvraag en economische ontwikkelingen. Schommelingen in de economie kunnen aanleiding zijn tot veranderingen in de inzet van verkeersmanagement. Met name bij economische groei is het noodzakelijk om of de capaciteit van het wegennet uit te breiden of om zwaarder in te zetten op benutting (Hoogendoorn, et al. 2011, p. 21). Het gebruik van open data is een andere ontwikkeling die bijdraagt aan de economische ontwikkeling van Nederland. De minister van I&M heeft toegezegd dat de data, die de primaire processen van infrastructuur en milieu genereren, uiterlijk 1 januari 2015 voor hergebruik ter beschikking komen, volgens het principe 'open, tenzij' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013, p. 6). De open data hebben mogelijk ook invloed op de rol van de operationeel verkeersmanager. Door de open data kan de operationeel verkeersmanager invloed verliezen, omdat het Rijk niet langer over informatiemonopolie beschikt via de wegkantsystemen die het beheert (R. Lagerweij, persoonlijke communicatie, 9 april 2013).

### *Internationale ontwikkelingen*

Ten opzichte van Nederland zijn veel landen actiever in het aangaan van samenwerkingsvormen met marktpartijen op het gebied van Intelligente Transport Systemen. Deze systemen vormen internationaal de rode draad in de benuttingsontwikkelingen. Voor verdere ontwikkeling van benuttingsmaatregelen dient Nederland zich aan te sluiten bij Europese richtlijnen (ITS actieplan en richtlijn). Daarnaast kan Nederland leren van vooroplopende landen op het gebied van ITS, zoals de

Verenigde Staten en Japan (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008, p.36-38; Hoogendoorn, et al. 2011, p. 20). Om aan te sluiten bij de context van de Europese richtlijnen over ITS, heeft Nederland een ITS plan 2013-2017 opgesteld. Het doel van het plan is om toegankelijkheid van de stedelijke netwerken en economische kerngebieden in 2028 te bereiken. De focus ligt op de beschikbaarheid van gegevens, de kwaliteit van gegevens, open data en internationale samenwerking met publieke en private stakeholders (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a). Naast de ontwikkelingen op het gebied van ITS, moet Nederland ook voorbereid zijn op toekomstige internationale richtlijnen, bijvoorbeeld op het gebied van verkeersveiligheid, duurzaamheid en milieu. Om zich goed voor te bereiden kan Nederland in de keuken kijken van vooroplopende landen op deze gebieden.

## 2.5 Resumé

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat gemeenten zich bij uitbesteden dienen te houden aan de Aanbestedingswet 2012 en Europese regels. Om aan deze wet en regels tegemoet te komen, heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een VNG model Inkoop- en Aanbestedingsbeleid ontwikkeld dat als handvat dient voor het realiseren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeenten. Daarnaast is in dit hoofdstuk ingegaan op het beleid over het operationeel verkeersmanagement. Er bestaat geen landelijk beleid voor het operationeel verkeersmanagement, omdat het operationeel verkeersmanagement context specifiek is. Hierdoor zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de invulling van het operationeel verkeersmanagement. Wel zijn er diverse beleidsdocumenten en actieprogramma's die als handvat kunnen dienen voor de invulling van het operationeel verkeersmanagement en die mogelijkheden bieden om deze taak uit te besteden. Door uit te besteden krijgt de gemeente een meer strategische rol en komt de gemeente tussen de marktpartijen te staan. Tot slot is in dit hoofdstuk ingegaan op de toekomstige ontwikkelingen die, naast de beleidsdocumenten en actieprogramma's, van invloed zijn op het operationeel verkeersmanagement en de invulling hiervan door gemeenten. Uit de empirie moet blijken of gemeenten zich daadwerkelijk richten op de ambities, het streven en de doelen uit de beleidsdocumenten en actieprogramma's en welke ontwikkelingen de gemeenten op operationeel verkeersmanagement gebied verwachten en of deze overeenkomen met de in dit hoofdstuk genoemde ontwikkelingen.



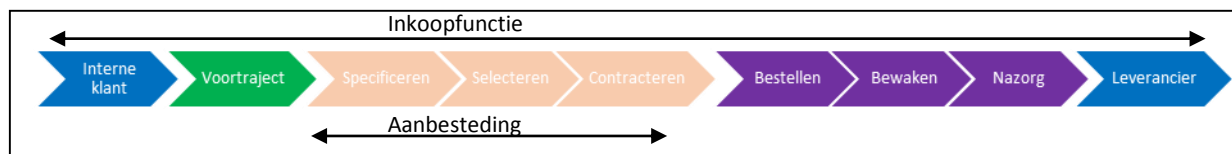
### 3 Theoretisch kader

Het theoretisch kader dient als basis waarop het empirisch onderzoek grotendeels is gebaseerd. Centraal in het theoretisch kader staat het begrip uitbesteden. Maar wat is uitbesteden precies, hoe moet uitbesteden in dit onderzoek geduid worden, welke wetenschappelijke theorieën hebben betrekking op uitbesteden en wat maakt eerder empirisch onderzoek naar uitbesteden ons duidelijk? Vooral bij de wetenschappelijke theorieën is het van belang na te gaan wat de theorieën betekenen, welke verwachtingen de theorieën met zich meebrengen over de intentie die gemeenten al dan niet hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden, hoe de theorieën zich tot elkaar en tot de fases van uitbesteden verhouden en welke lessen er uit de wetenschappelijke theorieën te trekken zijn. Op basis van dit theoretisch kader is een voorlopig conceptueel model opgesteld dat aangeeft wat de te onderzoeken factoren zijn ten behoeve van dit onderzoek.

#### 3.1 Wat is uitbesteden en wat betekent het voor de publieke sector?

Uitbesteden is een begrip dat onderzoekers op verschillende manieren definiëren. Daarnaast wordt uitbesteden veelvuldig in relatie genoemd met aanverwante begrippen als outsourcen, inkoop en aanbesteden. Alvorens stil te staan bij de definitie van uitbesteden, is het van belang eerst de positie van uitbesteden te duiden. De aanverwante begrippen inkoop en aanbesteden komen terug in het proces waarbij een taak van de interne klant, via een aantal stappen, komt tot de leverancier. Onderstaande figuur geeft weer welke stappen bij dit proces betrokken zijn. In dit onderzoek is de interne klant de gemeente en de leverancier is de opdrachtnemer. Wat elke stap betekent, is nader uiteengezet in bijlage 1.

Figuur 3: Inkoopproces (Lysons & Farington, in Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2012a, p. 35).



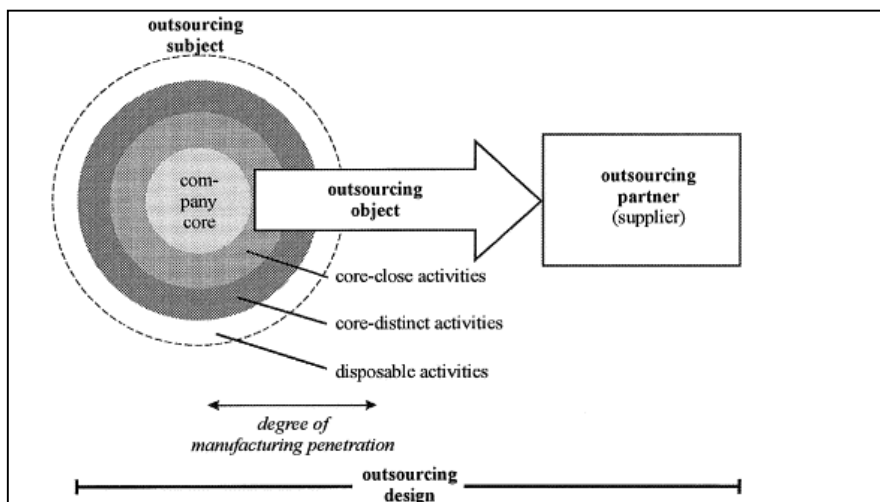
Bovenstaande figuur maakt duidelijk dat het aanverwante begrip inkoop betrekking heeft op alle stappen van het inkoopproces. In de figuur is dit de inkoopfunctie. Het aanverwante begrip aanbesteden heeft betrekking op de fases specificeren, selecteren en contracteren. Dit betekent dat een opdrachtgever bekendmaakt dat het een opdracht uit wil laten voeren door een bedrijf/instelling en vraagt om een offerte in te dienen. Bedrijven/instellingen krijgen vervolgens de gelegenheid tot mededinging naar de opdracht. De opdrachtgever vergelijkt de verschillende offertes en selecteert op basis van opgestelde criteria de winnende partij. De overeenkomst tussen opdrachtgever en winnende

partij, de opdrachtnemer, komt tot stand in een contract (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012a, p. 35-37).

Om te bepalen wat de plaats van uitbesteden in het inkoopproces is, is het noodzakelijk uitbesteden te definiëren. Bij het definiëren van uitbesteden komt het aanverwante begrip outsourcen aan de orde. Outsourcen is namelijk een synoniem voor uitbesteden, dat afkomstig is van de Engelse term outsourcing. Outsourcing is een afkorting van 'outside resource using', wat vertaald kan worden met gebruik van hulpbronnen afkomstig van derden (Quinn & Hilmer, 1994). De literatuur kent verschillende definities van uitbesteden of outsourcing, zoals het in Engelstalige literatuur bekend staat. Op basis van deze definities hebben Espino-Rodriguez en Padron-Robaina (2006) de volgende geïntegreerde definitie opgesteld: "Outsourcing is a strategic decision that entails the external contracting of determined non-strategic activities or business processes necessary for the manufacture of goods or the provision of services by means of agreement or contracts with higher capacity firms to undertake those activities or business processes, with the aim of improving competitive advantage" (Espino-Rodriguez & Padron-Robaina, 2006, p. 52). De essentie van de diverse definities uit de literatuur is dat uitbesteden verwijst naar het concept van het zoeken naar expertise om opdrachten buiten de eigen organisatie uit te voeren (Embleton & Wright, 1998, p. 94-95).

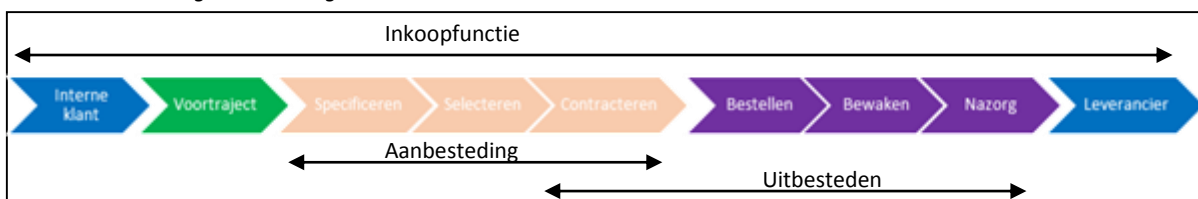
Arnold (2000) ontleedt outsourcing ook in outside resource using en komt op basis hiervan tot een uitbestedingsmodel dat uit vier centrale elementen bestaat: outsourcing subject, outsourcing object, outsourcing partner en outsourcing design. Deze vier elementen staan centraal in figuur 4. Het outsourcing subject is de instelling die al dan niet van plan is om uit te besteden. Outsourcing objects zijn de mogelijk uit te besteden activiteiten. De activiteiten van een bedrijf zijn te onderscheiden in kernactiviteiten, kern gerelateerde activiteiten, ondersteunende activiteiten en alledaagse activiteiten (Arnold, 2000, p. 24). Outsourcing partners zijn alle mogelijke leveranciers die in aanmerking komen om de betreffende taak uit te voeren. Outsourcing design geeft de vormgeving van de uitbesteding aan. Er zijn drie manieren waarop de uitbesteding is vorm te geven: markten, hiërarchieën (eigen beheer, ook wel inbesteden genoemd) en hybride vormen. Hybride vormen maken zowel gebruik van beide andere vormen wanneer een activiteit niet geheel door de markt of de hiërarchie te coördineren is (Arnold, 2000, p. 24-25). Het besluitvormingsproces tot uitbesteden draait hiermee om een 'make or buy' beslissing (Embleton & Wright, 1998, p. 94-95).

Figuur 4: Uitbestedingsmodel (Arnold, 2000, p. 24).



Bovenstaande informatie maakt duidelijk dat uitbesteden in een later stadium van het inkoopproces terugkomt dan de aanbesteding. Uitbesteden is meer dan alleen het uit handen geven van een opdracht, de fase van contracteren uit het inkoopproces. Het gaat bij uitbesteden om het uitvoeren van de opdracht, het bewaken van de gemaakte afspraken, het op tijd betalen van facturen en het beheren en evalueren van de overeenkomst. Dit zijn de fases bestellen, bewaken en nazorg uit het inkoopproces (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012a, p. 35-37). Onderstaande figuur geeft nogmaals het inkoopproces weer, waaraan uitbesteden is toegevoegd. De figuur maakt duidelijk dat er enige overlap is tussen aanbesteden en uitbesteden.

Figuur 5: Inkoopproces (Lysons & Farington, in Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012a, p. 35) aangevuld met uitbesteden naar eigen bewerking.



Nu helder is wat uitbesteden betekent en hoe het te duiden is in het inkoopproces, is het mogelijk nader in te gaan op uitbesteden van publieke diensten. Jensen en Stonecash (2005, p. 769) definiëren uitbesteden van publieke diensten als "The transfer of service provision from the public to an external organization". Tevens merken deze onderzoekers op dat er geen generaliserende theorie over uitbesteden van publieke taken bestaat. "The success of each outsourcing exercise depends on the specific characteristics of a particular service environment" (Jensen & Stonecash, 2005, p. 768). Belangrijk is dat de overheid altijd eindverantwoordelijk blijft en controle houdt over de specificatie van de dienst, het management van het contract en de evaluatie van de prestatie van de

opdrachtnemer. Hiermee is uitbesteden van publieke diensten een soort relatie tussen publieke en publieke organisaties of tussen publieke en private organisaties (Kakabadse & Kakabadse, 2001; Jensen & Stonecash, 2005).

Op basis van bovenstaande is tot de volgende definitie van uitbesteden gekomen voor dit onderzoek: *Het besluit om de niet kernactiviteiten van publieke diensten, op basis van publieke, private of hybride vormen, geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een derde die de benodigde expertise in huis heeft om de taak te volbrengen. De eindverantwoordelijkheid voor de taak blijft bij de betreffende overheidslaag liggen.*

### 3.2 Theoretische perspectieven

De discussie om gemeentelijke taken uit te besteden is te linken aan verschillende theorieën. De Resource Based View, de kerncompetentiebenadering en de transactiekostentheorie worden gezien als theoretische bases waarop uitbesteden is te baseren. Daarnaast gaat de principaal-agenttheorie in op de ruilrelatie tussen economische actoren en wat het meest efficiënte contract is voor uitbesteden. Deze paragraaf gaat in op de essentie van deze theorieën en de relatie met uitbesteden van gemeentelijke taken. Vervolgens is inzichtelijk gemaakt hoe de theorieën zich verhouden in de verschillende fasen van het uitbestedingsproces en welke lessen uit de theorieën te trekken zijn.

#### 3.2.1 Resource Based View en kerncompetentiebenadering

De Resource Based View (RBV) biedt een benadering die het bedrijf beschouwt als een set van resources (middelen) en capabilities (vaardigheden). De theorie behandelt de resources en capabilities als sterktes die gesteund moeten worden (Grant, 1991). De RBV stelt dat het bedrijf unieke resources moet bezitten die het mogelijk maken om concurrentievoordeel te bereiken. Vanuit het perspectief van de RBV is het aannemelijk om de activiteit in eigen beheer te houden als er sprake is van unieke resources. De theorie concentreert zich namelijk op de positieve aspecten van niet uitbesteden van activiteiten die bestaan uit specifieke goederen, omdat hoe groter de toegang tot een set van waardevolle routines, processen en specifieke vaardigheden is, hoe lager de kosten zijn van hun ontwikkeling en hoe groter de waarschijnlijke invloed op het concurrentievoordeel is, bij het besluit om de activiteit(en) niet uit te besteden (Espino-Rodriguez & Padron-Robaina, 2006, p. 55).

Om uitbesteden te verklaren vanuit het RBV perspectief heeft Grant (1991) een kader opgesteld waarin de resources en capabilities belangrijke overwegingen zijn. De laatste fase van het kader verwijst naar het identificeren van de 'resource gaps', die het bedrijf moet vullen en waarin het bedrijf dient te

investeren ten behoeve van de resource base van het bedrijf. Deze fase verwijst naar waar ruimte is voor uitbesteding, omdat het bedrijf zelf niet de resources bezit (Grant, 1991). Espino-Rodriguez en Padron-Robaina (2006, p. 61-67) hebben een kader opgesteld dat uitbesteden relateert aan de eigenschappen van de resources. Het kader laat zien dat uitbesteden afhangt van hoe uniek resources zijn. In hoeverre een resource uniek is, hangt af van de heterogeniteit van de resources ('valuable' en 'specific') en de volharding van die heterogeniteit ('non-substitutable', 'inimitable' en 'appropriability of profits'). Aan de hand van het kader stellen Espino-Rodriguez en Padron-Robaina (2006, p. 62-65) dat hoe meer uniek de resources en de volharding hiervan zijn, hoe minder een bedrijf dient uit te besteden. Daarnaast stellen de onderzoekers dat het uitbesteden van activiteiten die deel uitmaken van de kern- of aanvullende competenties de prestatie negatief beïnvloedt. Hier is de relatie met de kerncompetentiebenadering te leggen. Binnen de RBV is de kerncompetentiebenadering namelijk een van de meest krachtige kaders om te verklaren waarom bedrijven al dan niet gaan uitbesteden (Espino-Rodriguez & Padron-Robaina, 2006, p. 53).

Het basisidee van de kerncompetentiebenadering, afkomstig uit de private sector, is dat alleen goederen en diensten die als kerncompetentie worden beschouwd, in eigen beheer gehouden moeten worden (Prahalad & Hamel, 1990; Quinn & Hilmer, 1994; Arnold, 2000). De belangrijkste strategische barrière voor deze benadering is superioriteit. Een bedrijf moet met betrekking tot haar kerncompetenties tot de beste behoren en superioriteit behouden. Vanuit een strategisch gezichtspunt op uitbesteden zijn kerncompetenties de activiteiten die op de lange termijn concurrentievoordeel opleveren en daarom strakke controle en bescherming vereisen. Belangrijk is om te investeren in en managementaandacht te richten op de kerncompetenties en andere activiteiten waarin de organisatie niet tot de beste behoort uit te besteden (Quinn & Hilmer, 1994, p. 47, 55).

Naast Espino-Rodriguez en Padron-Robaina (2006) legt ook Logan (2000) de relatie tussen de RBV en de kerncompetentiebenadering in combinatie met uitbesteden.

The RBV strategy dictates that both the outsourcing user and the outsourcing provider must guard against wandering from their core competencies in directions that detract from their ability to create value. The provider must also strive to provide only those services that are within their core competencies and promote a competitive advantage. Providers must do what they do best, and what they can uniformly do for the majority of their customers. Conflicts result as the user and provider each strive to maximize their profit and attain service goals following the RBV strategy (Logan, 2000, p. 23).

### *Betekenis voor uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement*

Aan de hand van bovenstaande theoretische perspectieven zijn twee verwachtingen over het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement opgesteld. Op basis van de RBV is het te verwachten dat gemeenten eerder de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden als de gemeente geen unieke resources bezit voor deze taak. Op basis van de kerncompetentiebenadering is te verwachten dat gemeenten eerder de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden als de gemeente geen kerncompetenties bezit voor deze taak. Om te bepalen of uitbesteden een reële optie is, is het noodzakelijk om via het empirisch onderzoek te achterhalen of de te onderzoeken gemeenten unieke resources of kerncompetenties bezitten voor het operationeel verkeersmanagement.

### 3.2.2 Transactiekostentheorie

Williamson (1975) is de grondlegger van de transactiekostentheorie. De theorie tracht een verklaring te vinden voor het uitbestedingsgedrag van organisaties. Hiertoe heeft Williamson een transactietheoretisch raamwerk ontwikkeld waarin de afweging tussen het in eigen beheer (hiërarchie) of door externe partijen (markt) uitvoeren van de taak, de zogenoemde 'make or buy' beslissing, centraal staat. Het raamwerk is gebaseerd op individuele en omgevingskenmerken. De individuele kenmerken betreffen begrensde rationaliteit en opportunisme. Begrensde rationaliteit betekent dat mensen rationeel willen handelen, maar hiertoe beperkt worden. Opportunisme speelt in op het manipuleren van de situatie zodat er voor degene die manipuleert voordeel ontstaat. De omgevingskenmerken betreffen een onzekere/complexiteit situatie en het aantal relevante actoren in de markt (small number condition). Wanneer begrensde rationaliteit en onzekerheid/complexiteit gelijktijdig optreden, dient een organisatie de taak in eigen beheer te houden om opportunistisch gedrag te voorkomen. Ook als opportunistisch gedrag en een klein aantal relevante actoren in de markt gelijktijdig aanwezig zijn, moet de organisatie de taak in eigen beheer houden, zodat de betrokken actoren niet manipuleren (Williamson, in Veldink, 2006, p.39-41). Volgens Domberger (1998, p.62) is de problematiek van opportunistisch gedrag overdreven. Opportunistisch gedrag vindt slechts eenmaal plaats, omdat dit direct de reputatie van de opdrachtnemer aantast.

Vanwege de kanttekening die Domberger (1998) plaatst bij het opportunistisch gedrag en omdat de gemeente democratisch besluiten neemt, maakt dit het minder relevant om de individuele kenmerken te onderzoeken. Daarnaast is het onderzoeken van individuele kenmerken gericht op de persoon in kwestie, terwijl dit onderzoek zich richt op de gemeente als overheidsorgaan. In dit onderzoek zijn daarom alleen de omgevingskenmerken meegenomen. Aan de hand van de omgevingskenmerken uit

de transactiekostentheorie is de verwachting opgesteld dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden wanneer er geen onzekere/complexere situatie is en er veel relevante actoren in de markt aanwezig zijn.

Naast de individuele en omgevingskenmerken gaat Williamson (1975) in op informatieasymmetrie. Dit betekent dat betrokkenen niet over volledige noch over dezelfde informatie beschikken ten aanzien van de doelen, belangen en gedragingen van elkaar. Informatieasymmetrie kan zowel bij het onderhandelen (ex ante) als gedurende het verdere proces (ex post) voorkomen. Informatieasymmetrie hoeft uitbesteden niet te benadelen als betrokken partijen rationeel kunnen handelen, de markt veel aanbieders heeft en partijen niet opportunistisch zijn. Is er sprake van begrensde rationaliteit en opportunisme en zijn er weinig aanbieders in de markt, dan dient de organisatie de transactie in eigen beheer uit te voeren (Williamson, in Veldink, 2006, p. 41-42, 46). Op basis van de informatieasymmetrie, als element uit de transactiekostentheorie, is het te verwachten dat gemeenten eerder de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden als er bij deze taak niet/nauwelijks sprake is van informatieasymmetrie.

Ook de hoogte van de transactiekosten is van belang. Bij de transactiekostentheorie is het van belang een structuur (hiërarchie, markt of hybride) te vinden met de laagste transactiekosten (Arnold, 2000, p. 25). Degene, markt of hiërarchie, met de laagste transactiekosten krijgt de voorkeur. Er zijn vier kritische dimensies die de hoogte van de transactiekosten bepalen. Dit zijn: onzekerheid van de transactie; de noodzaak tot het doen van transactie specifieke investeringen; de frequentie van de transactie; en de duur van de transactie. De transactiekostentheorie veronderstelt dat naarmate de transactie meer onzekerheden kent, gebonden transactie specifieke investeringen groter zijn en de transactie langer duurt, de risico's van de transactie toenemen en de transactiekosten stijgen (Doree, in Veldink, 2006, p. 42-43; Williamson, in Veldink, 2006, p. 42-43). Volgens Williamson (1985, p. 52) zijn transactie specifieke investeringen het belangrijkste element van een transactie. Arnold (2000, p. 25) stelt daarnaast dat: "Goods and services with high specificity cannot be used in other transactions without huge additional costs". De hoge extra kosten zijn eerder terug te verdienen door de frequentie van de transactie te verhogen. Een activiteit zonder specifieke goederen of diensten komt in aanmerking voor een extern uitbestedingsontwerp, omdat er weinig informatie met de transactiepartner is uit te wisselen (Arnold, 2000, p. 25). Tot slot maakt Arnold (2000, p. 25) duidelijk dat: "Goods and services with highest specificity are based on the company's core competencies. They should be kept under the full responsibility and control of a company". Deze goederen en diensten zorgen zodoende voor samenhang en overlap tussen de transactiekostentheorie en eerder aangehaalde kerncompetentiebenadering.

Bij de afbakening van dit onderzoek is aangegeven dat het onderzoek zich alleen richt op gemeenten. Dit betekent dat het niet mogelijk is een vergelijking te maken tussen gemeenten en marktpartijen over de hoogte, in concrete bedragen, van de transactiekosten van het operationeel verkeersmanagement. Dit maakt het irrelevant om de hoogte van de transactiekosten in dit onderzoek mee te nemen. Het is namelijk niet te bepalen of de markt of de hiërarchie (gemeente zelf) het operationeel verkeersmanagement tegen lagere transactiekosten uitvoert en wie op basis hiervan het operationeel verkeersmanagement uit dient te voeren.

De transactiekostentheorie is door enkele auteurs bekritiseerd. Tevens geven deze critici aanvullingen op de theorie. Volgens Hennart (1993, p. 538-541) hebben markten en hiërarchische organisaties een voorkeur voor hybride organisatievormen, omdat hybride vormen gebruik maken van het beste uit twee werelden. Granovetter (1992, p. 6-9) stelt dat de transactiekostentheorie te algemeen is en dat het tekort doet aan de complexiteit van de sociale omgeving. De factor sociale gebondenheid is een welkome toevoeging aan het raamwerk van de transactiekosten, omdat de sociale gebondenheid volgens Granovetter (1992) een groot deel van de sociale omgeving mee kan nemen.

#### *Betekenis voor uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement*

Aan de hand van de verschillende elementen uit de transactiekostentheorie zijn twee verwachtingen opgesteld. Op basis van de omgevingskenmerken is het te verwachten dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden wanneer er geen onzekere/complexe situatie is en er veel relevante actoren in de markt aanwezig zijn. Op basis van de informatieasymmetrie is het te verwachten dat gemeenten eerder de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden als er bij deze taak niet/nauwelijks sprake is van informatieasymmetrie. Om te bepalen of deze verwachtingen al dan niet uitkomen, is het van belang om via het empirisch onderzoek te achterhalen hoe sterk de omgevingskenmerken zijn met betrekking tot het operationeel verkeersmanagement en in hoeverre er sprake is van informatieasymmetrie bij reeds uitbesteden taken.

### 3.2.3 Principaal-agenttheorie

De principaal-agenttheorie bestudeert ruilrelaties tussen economische actoren. Grondleggers van de theorie, Jensen en Meckling, definiëren de 'agency relationship' als:

A contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the



agent. If both parties to the relationship are utility maximizers there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal (Jensen & Meckling, 1976, p. 308).

Zowel principaal als agent verwachten voordeel van het aangaan van een ruilrelatie, maar de doelen en belangen van beide kunnen anders zijn. Daarnaast weet de principaal niet of de agent maximaal presteert. De agent weet dit zelf uiteraard wel (Rooij, van, 2009, p. 31; Eisenhardt, 1989, p. 58). De focus van de principaal-agenttheorie ligt op het ontwikkelen van het meest efficiënte contract inzake de principaal-agentrelatie (Van Rooij, 2009, p. 32; Logan, 2000, p. 26).

De principaal (in dit onderzoek de gemeente) wil een contract ontwerpen wat de agent (in dit onderzoek de opdrachtnemer) motiveert om alleen die acties te ondernemen die het welzijn van de principaal maximaliseren. Dit is niet mogelijk omdat de principaal en de agent met onzekerheden te maken krijgen in de zin van informatieasymmetrie. De onzekerheden hebben nadelige consequenties voor de contractvorming en zorgen voor problemen. Het eerste probleem is vrijbuitersgedrag (moral hazard). De principaal kan geen contract opstellen waarbij de agent geheel is af te rekenen op zijn acties. Dit biedt de agent de mogelijkheid om vrijbuitersgedrag te vertonen. Informatieasymmetrie komt dan na het sluiten van een contract voor. Probleem twee betreft ongunstige selectie (adverse selection) en komt voort uit het feit dat de agent beschikt over informatie die een bijdrage kan leveren aan zijn besluitvorming, maar waarover de principaal niet beschikt. Informatieasymmetrie ontstaat dan voor het sluiten van een contract (Van Rooij, 2009, p. 32; Veldink, 2006, p. 45-47). Hoe meer informatieasymmetrie, des te moeilijker het is om een uitbestedingscontract te ontwerpen waar principaal en agent overeenstemming over hebben. Het is dan ook de vraag of uitbesteden een juiste optie is als er informatieasymmetrie is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Op basis van de informatieasymmetrie, zoals deze in de principaal-agenttheorie terugkomt, is de verwachting opgesteld dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden als er bij deze taak niet/nauwelijks sprake is van informatieasymmetrie. Deze verwachting komt overeen met de eerder geformuleerde verwachting over informatieasymmetrie als element van de transactiekostentheorie.

Binnen de principaal-agenttheorie is het ontwerp van het contract een belangrijke determinant voor succes van uitbestedingsovereenkomsten in de publieke sector. De principaal poogt een contract te ontwerpen wat risico's op een efficiënte manier toewijst aan de agent en passende prikkels bevat voor prestaties van de agent. Cruciaal voor het verkrijgen van efficiënte uitbestedingsresultaten zijn de risico delende overeenkomsten. De standaard contractbenadering suggereert dat de agent een risicopremie opneemt in het contract, wanneer de agent is gevraagd risico's te dragen. Als het risico

extreem is of als er onvoorspelbaarheid over het eindproduct bestaat, is het niet mogelijk om een standaard contract op te stellen. Dit suggereert dat de standaard contractbenadering verdere ontwikkeling nodig heeft om met situaties van extreem risico of onvoorspelbaarheid om te gaan. Verder theoretisch en empirisch werk hierna zou kunnen concluderen dat er beperkingen zijn voor het uitbesteden van overheidsdiensten wanneer er sprake is van extreem risico of onvoorspelbaarheid. Sommige activiteiten dienen in handen te blijven van de overheid om een passende verantwoordelijkheid en uitvoerbaarheid af te dwingen (Jensen & Stonecash, 2005, p. 777-779). Op basis van de hier behandelde standaard contractbenadering, is het te verwachten dat gemeenten eerder de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden als de te dekken risico's te ondervangen zijn in een standaard contract en er geen onvoorspelbaarheid is over het eindproduct.

Een mogelijk alternatief om met extreem risico of onvoorspelbaarheid over het eindproduct om te gaan, is het aangaan van allianties. Allianties kunnen bedrijven helpen om resources te behouden en risico's te delen. Allianties zijn coöperatieve relaties die door twee invalshoeken gedreven kunnen worden. Allianties op basis van de strategische resource invalshoek ontstaan wanneer bedrijven zich in moeilijke marktsituaties bevinden of er dure of risicovolle strategieën op na houden. De onderliggende logica is behoefte ('needs'). Allianties op basis van de sociale resource invalshoek ontstaan wanneer bedrijven een sterke maatschappelijke positie hebben. De onderliggende logica van deze invalshoek is mogelijkheid ('opportunity'). De belangrijkste theoretische benadering voor het begrijpen wanneer strategische allianties te vormen, is de transactiekostentheorie. Deze theorie benadrukt transactiekosten-efficiëntie als de motivatie voor samenwerking. In vergelijking met transactiekosten benadrukken allianties 1) strategische en sociale factoren, niet transactiekosten; 2) kenmerken van het bedrijf, niet de transactie; en 3) een logica van behoeften en mogelijkheden, niet efficiëntie (Eisenhardt & Schoonhoven, 1996, p. 136-138). Naast de transactiekostentheorie is ook de RBV in verband te brengen met allianties. De RBV is namelijk uit te breiden tot allianties. Wanneer bedrijven zich in kwetsbare strategische posities bevinden, hebben ze behoeften (need) aan extra resources om effectief te concurreren. Allianties kunnen deze resources bieden. Wanneer bedrijven sterke sociale posities hebben, gaan bedrijven allianties aan zodat ze de resources hebben om samen te werken met partners (Eisenhardt & Schoonhoven, 1996, p. 138).

#### *Betekenis voor het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement*

Op basis van de principaal-agenttheorie is, net zoals bij de transactiekostentheorie, te verwachten dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden als er bij deze taak niet/nauwelijks sprake is van informatieasymmetrie. Daarnaast is de

verwachting dat gemeenten eerder de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden als de te dekken risico's te ondervangen zijn in een standaard contract en er geen onvoorspelbaarheid is over het eindproduct. Deze verwachtingen maken het noodzakelijk om in het empirisch onderzoek te achterhalen in hoeverre er sprake is van informatieasymmetrie bij reeds uitbestede gemeentelijke taken, van wat voor een soort contracten gemeenten gebruik maken bij reeds uitbestede taken en of en welke mogelijkheden er zijn om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden.

### 3.2.4 Verhoudingen tussen theorieën en te trekken lessen

Naast de reeds beschreven overlap tussen de theorieën, verhouden de theorieën zich ook op een bepaalde manier tot elkaar. De RBV en de kerncompetentiebenadering richten zich op de strategische waarde van een organisatie, die betrekking heeft op de lange termijn. De transactiekostentheorie is direct gerelateerd aan de kosten en hiermee gefocust op de korte termijn. Met betrekking tot uitbesteden kan de transactiekostentheorie de prestatie van het bedrijf negatief beïnvloeden, wanneer het bedrijf besluit activiteiten gebaseerd op specifieke resources uit te besteden. Hierbij ontstaan zeer hoge transactiekosten. De transactiekostentheorie verklaart hiermee de negatieve gevolgen van uitbesteden van zeer specifieke activiteiten/diensten, terwijl de RBV, zoals reeds beschreven in het theoretisch kader, zich focust op de positieve kant van het niet uitbesteden van zeer specifieke activiteiten/diensten (Espino-Rodriguez & Padron-Robaina, 2006, p. 55). Logan (2000) veronderstelt daarnaast dat de principaal-agentrelatie voordeel oplevert, met winst voor de agent en tevredenheid voor de principaal, als de betrokken actoren rekening houden met de criteria van de RBV, de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie wanneer ze onderhandelen over contracten. Op basis van deze theorieën is tevens te bepalen of de principaal of agent het meest geschikt is om conflicterende behoeften tussen betrokkenen te managen (Logan, 2000, p. 29-30).

Om te bepalen hoe de theorieën betrekking hebben op de verschillende fases van uitbesteden, is het van belang inzicht te krijgen in welke elementen uit de wetenschappelijke theorieën dominant zijn in de afzonderlijke fases van uitbesteden. Dit maakt het mogelijk om stap voor stap te komen tot een gefundeerd besluit om gemeentelijke taken al dan niet uit te besteden. De te onderscheiden fases bij uitbesteden zijn: de voorbereiding; het contracteren; en de uitvoering/het proces.

In de voorbereiding is het van belang de mogelijkheden te bekijken en het besluit te nemen tot het al dan niet uitbesteden van de betreffende taak. Het is hierbij van belang om naar die elementen uit de theorieën te kijken die vanuit het gezichtspunt van de opdrachtgever invloed hebben op de

mogelijkheden en het besluit tot uitbesteden. Deze elementen zijn afkomstig uit de RBV, kerncompetentiebenadering en transactiekostentheorie. Als is besloten om uit te besteden, is de volgende fase het contracteren. In het eerder aangehaalde inkoopproces (figuur 3) is dit de beginfase van uitbesteden. In deze fase is het van belang dat opdrachtgever en opdrachtnemer tot overeenstemming komen over een uitbestedingscontract. Theoretische elementen, afkomstig uit de transactiekostentheorie en principaal-agenttheorie, die in deze fase de kop op steken zijn ex ante informatieasymmetrie, ook wel adverse selection genoemd, en de te dekken risico's en de (on)voorspelbaarheid over het eindproduct. Na ondertekening van het contract breekt de laatste fase, de uitvoering/het proces, aan. Deze fase komt overeen met de stappen bestellen, bewaken en nazorg uit het inkoopproces. In de uitvoering/het proces is het van belang dat het overeengekomen contract wordt nageleefd. Het theoretische element, afkomstig uit de transactiekostentheorie en principaal-agenttheorie, dat van belang is in deze fase, is ex post informatieasymmetrie, ook wel moral hazard genoemd. Onderstaande tabel geeft overzichtelijk weer welk(e) element(en) uit de verschillende theoretische invalshoeken centraal staan in iedere uitbestedingsfase. Opmerkelijk is dat de transactiekostentheorie terugkomt in elke fase.

Tabel 1: Elementen uit de theoretische invalshoeken per uitbestedingsfase.

Fase	Theoretische invalshoek	Element(en)
Vorbereiding	Resource Based View Kerncompetentiebenadering Transactiekostentheorie	Resources en capabilities Kerncompetenties Individuele kenmerken Omgevingskenmerken Kritische dimensie*: Onzekerheden rond een transactie; transactie specifieke investeringen; duur van de transactie; frequentie van de transactie
Contracteren	Transactiekostentheorie Principaal-agenttheorie	Ex ante informatieasymmetrie (adverse selection) Adverse selection (ex ante informatieasymmetrie) Te dekken risico's en (on)voorspelbaarheid over het eindproduct**
Uitvoering/proces	Transactiekostentheorie Principaal-agenttheorie	Ex post informatieasymmetrie (moral hazard) Moral hazard (ex post informatieasymmetrie)

\* De kritische dimensies bepalen de hoogte van de transactiekosten.

\*\* Bij extreem risico of onvoorspelbaarheid over het eindproduct is het mogelijk om een alliantie aan te gaan.

### *Te trekken lessen*

De RBV en kerncompetentiebenadering leren ons dat uitbesteden serieus het overwegen waard is wanneer een bedrijf of instelling geen unieke resources of kerncompetenties bezit voor de betreffende taak. Deze theorieën komen terug in de voorbereidingsfase van uitbesteden. De belangrijkste te trekken les uit de transactiekostentheorie is dat het bij deze theorie gaat om de zogenaamde 'make or buy' beslissing. Daarnaast bevat deze theorie verschillende elementen die invloed hebben op het

besluit om al dan niet uit te gaan besteden. Deze elementen komen in de verschillende fasen van uitbesteden terug, zoals tabel 1 duidelijk maakt. De principaal-agent theorie leert ons dat een bedrijf of instelling zich bewust moet zijn van informatieasymmetrie in de vorm van adverse selection en moral hazard, die respectievelijk terugkomen in de fase van het contracteren en de fase van de uitvoering/het proces. Daarnaast is het ontwerp van het contract een belangrijk element in de principaal-agenttheorie, dat eveneens terugkomt in de fase van het contracteren. In het contract is het van belang een juiste afweging te maken tussen prikkels en risico's voor de agent.

### 3.3 Eerder empirisch onderzoek naar uitbesteden van gemeentelijke taken

In Nederland en andere landen is veel eerder empirisch onderzoek verricht naar de ervaringen met het uitbesteden van de afvalinzameling. Naast de afvalinzameling zijn ook de openbare verlichting en het parkeerbedrijf taken die Nederlandse gemeenten regelmatig uitbesteden. Hier is echter niet of nauwelijks empirisch onderzoek naar gedaan. Wel zijn bevindingen hiervan op schrift gezet door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voor de openbare verlichting) en het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (voor het parkeerbedrijf). Het enige dat het Ministerie van I&M (2011a) loslaat is dat veel gemeenten de exploitatie van de openbare verlichting uitbesteden. Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2007) biedt in haar document meer inzicht in de ervaringen met en redenen voor uitbesteden van het parkeerbedrijf.

Voor gemeenten met een continue portefeuille op het gebied van parkeren loont het om het parkeerbedrijf in eigen beheer te houden. Pieken in het werk zijn uit te besteden aan de markt. Gemeenten zonder continue portefeuille hebben geen reden om het werk zelf uit te voeren, tenzij samenwerking met marktpartijen financieel onaantrekkelijk is. Er zijn ook gemeenten die het beheer van het parkeren uitvoeren om strategische redenen. Een voorbeeld is het creëren van arbeidsplaatsen voor mensen die al een tijd werkloos zijn. Ook kan het voor gemeenten financieel voordelig zijn om het beheer van parkeren op straat en in garages gecombineerd uit te besteden aan één partij. Tevens is het aan te bevelen om het parkeerbeheer uit te besteden als de gemeente zich wil beperken tot haar kerntaken (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2007 p. 10-11, 14-15). Hier is de relatie met de kerncompetentiebenadering zichtbaar. Parkeren is in deze geen kerntaak en dient daarom uitbesteed te worden. Tot slot heeft de politieke voorkeur van de gemeenteraad ook invloed op keuzes die het succes van de parkeerexploitatie beïnvloeden. Linkse partijen sturen de parkeervoorzieningen naar de rand van bestemmingsgebieden en kiezen er regelmatig voor om taken in eigen beheer te houden. Het beleid van rechtse partijen is meer vraagvolgend. Parkeervoorzieningen moeten daar komen waar de

automobilist wil zijn. Samenwerken met de markt is belangrijk. De ambtelijke organisatie moet zich beperken tot de niet uit te besteden taken (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2007, p. 20-21).

Met betrekking tot het uitbesteden van de afvalinzameling in Nederland stellen Van Genugten (2008, p. 110-155) en Dijkgraaf (2004, p. 42-43, 45-47) dat uitbesteding hiervan resulteert in 15% lagere kosten. Hierbij moet opgemerkt worden dat private inzameling gemiddeld 5% goedkoper is dan publieke inzameling. Ondanks dat private inzameling goedkoper is dan publieke inzameling, besteedt slechts 40% van de Nederlandse gemeenten de afvalinzameling uit aan private organisaties. Hoe kan dat? Hart, Shleifner en Vishny (1997, p. 1146-1154) stellen dat private aannemers falen in het nastreven van doelen die politici willen bereiken. Met name in omstandigheden waar politici geen complete contracten kunnen opstellen, is het niet eenvoudig om uit te besteden. Hier is de link met de principaal-agenttheorie zichtbaar. Daarnaast stelt Buchanan (1987, p.244) dat zelfzuchtige politici en ambtenaren geïnteresseerd zijn in het in eigen beheer houden van gemeentelijke taken, omdat ze dit als een statusverhogende functie gebruiken. Tevens neemt de rol van vakbonden toe en wordt het in eigen beheer houden van gemeentelijke taken voordeliger als de werkloosheid in een gemeente hoog is. Dan is er nog de kiezersideologie. Het is aan te nemen dat de mate van het anti overheidssentiment van kiezers van invloed is op de uitbestedingsbeslissing van de gemeente. Tot slot is de uitbestedingsbeslissing in een gemeente mogelijk te relateren aan wat er in andere gemeenten gebeurt op het gebied van uitbesteden (Dijkgraaf, 2004, p. 59-60).

Naast bovenstaande bevindingen concluderen Dijkgraaf, Gradus en Melenberg (2003) dat veel overdracht van geld van het Rijk naar gemeenten er waarschijnlijk voor zorgt dat gemeenten het afval via publieke wegen inzamelen. Tevens stellen Dijkgraaf en Gradus (1998, p. 853-855) dat kleine gemeenten (< 20.000 inwoners) eerder dan grote gemeenten (> 40.000 inwoners) kiezen voor private afvalinzameling, omdat kleine gemeenten dan kunnen profiteren van schaalvoordelen. Opmerkelijk is dat ideologische factoren een minimale rol lijken te spelen. Besluiten over uitbesteden zijn eerder pragmatisch (Dijkgraaf et al., 2003, p. 559-569). Ook is de keuze tussen uitbesteden of in eigen beheer houden van de afvalinzameling belangrijker dan bij wie het eigendom van de inzamelingsdienst ligt. Concurrentie lijkt zodoende meer effect te hebben dan eigendom, aldus Dijkgraaf en Gradus (in Van Genugten, 2008, p. 192). Echter stelt Van Genugten (2008, p. 193) dat eigendom er wel toe doet, omdat veel gemeenten voor een publieke vorm van afvalinzameling kiezen, terwijl dit relatief hoge kosten met zich meeneemt.

Eerder internationaal empirisch onderzoek naar de ervaringen van uitbesteden van publieke taken levert bewijs dat dit zorgt voor een efficiënte dienstverlening en kosten voor de belastingbetaler

verlaagt (Dijkgraaf, 2004, p. 41). In een overzichtartikel laten Domberger en Jensen (1997, p. 73-74) zien dat uitbesteden van publieke diensten kostenbesparingen op kunnen leveren van ongeveer 20% zonder in te boeten op de kwaliteit van de geleverde dienst. Jensen en Stonecash (2005) geven echter aan dat uitbesteding op grond van efficiëntieverbetering lastig is te onderbouwen. Dit neemt niet weg dat in talrijke studies is onderzocht of uitbesteden besparingen in overheidsuitgaven oplevert. De meeste van deze onderzoeken, uitgevoerd in de sectoren schoonmaak en afvalinzameling, hebben bewijs gevonden voor reducties in uitgaven en steunen de conclusie dat uitbesteden resulteert in besparingen van overheidsuitgaven. Maar er zijn ook studies die aantonen dat uitgaven toenemen of dat de grootte van besparingen worden overschat (Jensen & Stonecash, 2005, p. 771-772; Wassenaar, Dijkgraaf & Gradus, 2003, p. 2). Hodge (1999, p. 464) bevestigt deze variatie in besparingen en concludeert dat de vaak genoemde 20% bedrieglijk is. Een andere veelgehoorde veronderstelling is dat privaat eigendom nodig is voor het verbeteren van de efficiëntie. Als dit juist is, moeten privaat uitbestede diensten meer kosten besparen dan publiek uitbestede diensten. Empirisch bewijs bevestigt dit niet (Jensen & Stonecash, 2005, p. 772). Tevens geven Domberger, Hall en Ah Lik Li (1995, p. 1469) aan dat besparingen worden bereikt ongeacht of de dienstverlener nu publiek of privaat is en concluderen zij, evenals Dijkgraaf en Gradus (in Van Genugten, 2008) in de vorige alinea, dat concurrentie meer effect heeft dan eigendom. Tot slot plaatst Kodrzycki (1994) de kanttekening dat besparingen na verloop van tijd verdwijnen bij het uitbesteden van gemeentelijke taken. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat op termijn de voordelen van uitbesteden eroderen door onvoldoende concurrentie of door problemen met het contracteren.

Met betrekking tot het uitbesteden van de afvalinzameling concluderen verschillende internationale studies dat dit gemeenten aanzienlijke kostenbesparingen oplevert. Onderzoeken in Canada, de Verenigde Staten, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Spanje en Ierland laten allemaal kostenbesparingen zien (Dijkgraaf 2004, p. 41-42; Wassenaar et al. 2005, p. 4). In de Verenigde Staten levert privaat uitbesteden kleine gemeenten meer op dan publiek uitbesteden (Stevens, 1978, p. 442-447). Ohlsson (2003, p.464-471) concludeert dat alleen de conservatieve politieke voorkeuren in Zweden een significante positieve impact hebben op de waarschijnlijkheid dat een private organisatie gekozen wordt. Andere variabelen zoals het bestaan van een linkse meerderheid in de gemeenteraad, het inkomensniveau van inwoners, de grootte van het gemeentefonds of de populatiegrootte lieten geen significante correlatie zien. Bel en Miralles (2003, p. 1329-1332) vonden in 90 Spaanse gemeenten dat hoe hoger het percentage van naburige gemeenten die het inzamelen van afval uitbesteden, hoe waarschijnlijker het is dat gemeenten zullen kiezen voor uitbesteding. Daarnaast hebben bezuinigingen op het gemeentefonds geen significante relatie met uitbesteden. Tot slot stellen Bel en

Miralles (2003, p. 1332), evenals Dijkgraaf en Gradus (in Wassenaar et al. 2005) en Dijkgraaf et al. (2003) dat pragmatische, eerder dan ideologische motieven de keuze voor uitbesteden bepalen.

#### *Te trekken lessen*

De ervaringen met het uitbesteden van het parkeerbedrijf leren ons dat de beslissing tot uitbesteden wordt beïnvloed door het gegeven of de betreffende taak een kerntaak is of niet. Daarnaast leren de ervaringen met het uitbesteden van het parkeerbedrijf en de afvalinzameling in Nederland ons dat de werkloosheid van invloed is op het besluit om de betreffende taak uit te besteden of in eigen beheer te houden. Tevens maken alle bovenstaande ervaringen met uitbesteden ons duidelijk dat uitbesteden financieel voordelig is, maar dat het niet met zekerheid te zeggen is of privaat uitbesteden meer voordeel oplevert dan publiek uitbesteden. Opmerkelijk is dat bij het parkeerbedrijf de politieke voorkeur (links/rechts) invloed heeft op het besluit om al dan niet uit te besteden, terwijl dit bij het uitbesteden van de afvalinzameling in internationaal perspectief (Zweden) niet van invloed is. Een volgende te trekken les, uit de Nederlandse en internationale ervaringen met het uitbesteden van de afvalinzameling, is dat de beslissing tot uitbesteden te relateren is aan het uitbestedingsgedrag van omliggende gemeenten. Daarnaast maken de ervaringen met afvalinzameling in Nederland duidelijk dat de hoeveelheid geld die de gemeente ontvangt vanuit het Rijk van invloed is op het besluit tot uitbesteden, terwijl dit in internationaal perspectief (Zweden en Spanje) geen invloed heeft. Ook blijkt uit de ervaringen met de afvalinzameling dat zowel in Nederland als in Amerika kleine gemeenten eerder kiezen voor private uitbesteding dan grote gemeente. De laatste les is dat pragmatische motieven belangrijker zijn dan ideologische motieven en dat concurrentie meer effect lijkt te hebben dan eigendom bij de uitbestedingsbeslissing.

### **3.4 Resumé**

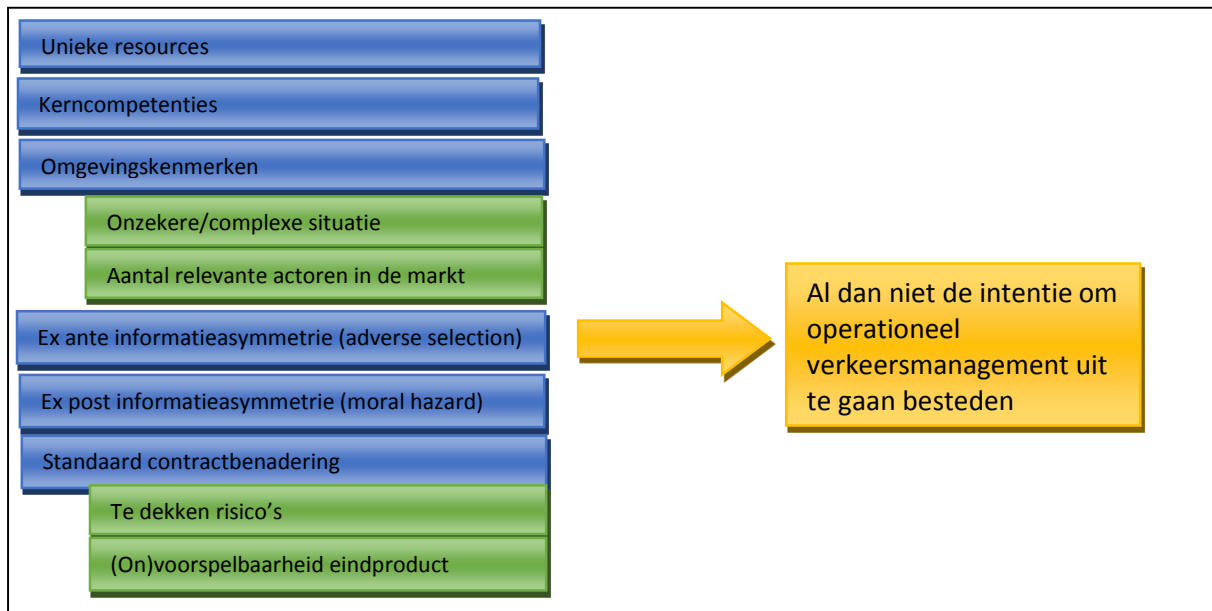
Het theoretisch kader maakt duidelijk dat uitbesteden een begrip is dat in de literatuur op verschillende manieren is gedefinieerd en dat met verschillende aanverwante termen in verband is te brengen. De essentie van uitbesteden in dit onderzoek is dat activiteiten die niet tot de kern van de gemeente behoren geheel of gedeeltelijk worden overgedragen aan een derde die wel de benodigde expertise in huis heeft voor de betreffende activiteit. Binnen het gehele inkoopproces komt uitbesteden na de aanbesteding, echter komt de fase van het contracteren zowel in de aanbesteding als uitbesteding terug. Als basis waarop uitbesteden gebaseerd kan zijn, verwijst de literatuur veelvuldig naar de RBV, kerncompetentiebenadering en transactiekostentheorie. Bij het opstellen van het uitbestedingscontract komt de principaal-agenttheorie aan de orde. Aan de hand van de te onderzoeken factoren uit de theorieën zijn verwachtingen opgesteld over de intentie die gemeenten



al dan niet hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. Tevens is aangegeven hoe de verschillende factoren uit de wetenschappelijke theorieën terugkomen in de verschillende fases van uitbesteden en welke lessen uit de theorieën te trekken zijn. De laatste paragraaf maakt inzichtelijk wat te leren is van eerder Nederlands en internationaal empirisch onderzoek naar het uitbesteden van gemeentelijke taken.

De vraag is of de verwachtingen over de te onderzoeken factoren uit de wetenschappelijke theorieën uitkomen en of de te trekken lessen uit eerder empirisch onderzoek ook betrekking hebben op het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. De empirie zal hier duidelijkheid in moeten scheppen. De te onderzoeken factoren staan overzichtelijk weergegeven in onderstaand (voorlopig) conceptueel model.

*Figuur 6: Voorlopig conceptueel model.*



## 4 Methodologie

Het conceptueel model uit het vorige hoofdstuk maakt duidelijk dat er in dit onderzoek zes factoren, afkomstig uit de verschillende wetenschappelijke theorieën, centraal staan. Om echter tot antwoord op de empirische deelvragen te komen, is het van belang om naast deze factoren ook empirie te verzamelen over het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid<sup>6</sup>; de ervaringen met uitbesteden binnen de geselecteerde gemeenten; de houding van de respondenten over uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement); en de mogelijkheden die de respondenten zien om het operationeel verkeersmanagement of andere gemeentelijke taken uit te besteden. Om de benodigde empirie te verzamelen, wordt vergelijkend kwalitatief multiple casestudyonderzoek uitgevoerd. De keuze voor dit onderzoeksdesign komt in dit hoofdstuk aan de orde, evenals de casusselectie, de operationalisatie van de te onderzoeken factoren en de manier van analyse van de verzamelde data. Door op deze wijze de methodologie te beschrijven is het mogelijk om tot een gedegen uitvoering van het onderzoek te komen en om het onderzoek te repliceren.

### 4.1 Onderzoeksdesign

Om te achterhalen welke factoren verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden, krijgt kwalitatief onderzoek de voorkeur boven kwantitatief onderzoek. Het is belangrijk om de motivaties, meningen en interpretaties van de respondenten over het operationeel verkeersmanagement in kaart te brengen. Aan de hand van de motivaties, meningen en interpretaties wordt duidelijk hoe de respondenten aankijken tegen het operationeel verkeersmanagement en wat dit wellicht betekent voor het al dan niet hebben van de intentie om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden.

De keuze voor een casestudyonderzoek is gemaakt omdat het operationeel verkeersmanagement zich afspeelt in de dagelijkse realiteit van gemeenten. Daarnaast is het operationeel verkeersmanagement context specifiek, wat betekent dat iedere gemeente het operationeel verkeersmanagement op een andere manier invult, zowel in het beleid als in de uitvoering. Kortom, iedere gemeente is uniek, kent een andere praktijksituatie en heeft beleidsvrijheid met betrekking tot het operationeel verkeersmanagement. Dit rechtvaardigt de keuze voor een casestudyonderzoek. In het bijzonder gaat het om een multiple casestudyonderzoek. Er is voor een multiple casestudyonderzoek gekozen, omdat de centrale vraag van dit onderzoek ingaat op gemeenten in het algemeen. Om enigszins te

---

<sup>6</sup>Het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid wordt gebruikt als overkoepelende term voor het beleid wat gemeenten hebben ontwikkeld op het gebied van mobiliteit of het verkeer en vervoer, maar ook voor de beleidslijnen die gemeenten hebben ontwikkeld voor het operationeel verkeersmanagement.

generaliseren is het daarom noodzakelijk om meerdere cases te onderzoeken. Daarnaast is er voor een multiple casestudyonderzoek gekozen omdat, zoals de vooruitblik op de methodologie in de inleiding duidelijk maakt, er onderscheid is gemaakt in subgroepen gemeenten. Het is daarom van belang om van iedere subgroep minimaal één gemeente in haar dagelijkse realiteit te onderzoeken. Tot slot betreft dit een vergelijkend onderzoek. De verschillende cases zijn met elkaar vergeleken om de overeenkomsten, verschillen en andere opvallende zaken tussen gemeenten in kaart te brengen. Door de cases met elkaar te vergelijken, is het mogelijk om te achterhalen welke factoren verklaren dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. Tevens maakt het onderscheid in subgroepen gemeenten het noodzakelijk om de cases te vergelijken. Door de subgroepen met elkaar te vergelijken, wordt inzichtelijk of er overeenkomsten en/of verschillen zijn tussen de subgroepen en of het voor een bepaalde subgroep aantrekkelijker is om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden (Van Thiel, 2007, p. 97-98; Baarda, De Goede & Teunissen, 2005, p. 113-124).

Om de betrouwbaarheid van het multiple casestudyonderzoek te garanderen, is gebruik gemaakt van inhoudsanalyses en interviews. In de inhoudsanalyse staat het bestuderen van de inhoud van bestaand materiaal centraal. In dit onderzoek is voor iedere geselecteerde gemeente bestaand materiaal verzameld wat betrekking heeft op het operationeel verkeersmanagement. Over het algemeen zijn dit het coalitieakkoord; het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid; kerncijfers van de gemeente; regionale (mobiliteit)plannen; en ondersteunend beleid zoals fietsbeleid en parkeerbeleid. Welke documenten in de inhoudsanalyse per gemeente zijn onderzocht, staat overzichtelijk weergegeven in bijlage 2. Via de websites (databases) van de onderzochte gemeenten is toegang verkregen tot de documenten. Waar het niet mogelijk was om via de website toegang te krijgen tot de documenten, is via mail contact gezocht met de gemeente om inzicht te krijgen in het betreffende document. Het gebruik van de inhoudsanalyses is tweeledig. Enerzijds is de inhoudsanalyse gebruikt voor het vaststellen van feiten en opvattingen. Anderzijds is de inhoudsanalyse gebruikt om een vergelijking te maken met de antwoorden uit de afgenomen interviews. Beide functies van de inhoudsanalyse (vaststellen feiten en opvattingen en reconstrueren van argumenten) zijn gebruikt om de casusbeschrijvingen vorm te geven (Van Thiel, 2007, p. 68, 121-123; Baarda & De Goede, 2006, p. 205).

Naast inhoudsanalyses zijn interviews afgenomen, omdat deze onderzoeksmethode het mogelijk maakt te vragen naar houdingen, meningen, gedachten en kennis van de respondenten over het operationeel verkeersmanagement. Door interviews af te nemen, wordt niet alleen duidelijk wat de gemeente momenteel doet op het gebied van het operationeel verkeersmanagement, maar ook waarom de gemeente dit doet, hoe de respondent hier tegenover staat en hoe de respondent aankijkt

tegen uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Hierdoor komt bij iedere gemeente eenzelfde basisset aan vragen en onderwerpen aan de orde, wat het mogelijk maakt om de gemeenten met elkaar te vergelijken. De semigestructureerde interviews laten daarnaast ruimte om op een specifiek onderwerp binnen een gemeente wat dieper in te gaan (Van Thiel, 2007, p. 68; Baarda & De Goede, 2006, p. 220-222). Specifieke onderwerpen die in de interviews aan bod komen zijn: mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid; operationeel verkeersmanagement gekoppeld aan de theoretische invalshoeken; gemeentelijke context; ervaringen met uitbesteden; en de houding over en mogelijkheden tot uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement).

Binnen elke geselecteerde gemeente zijn drie personen met verschillende functies geïnterviewd. Dit betekent dat er gebruik is gemaakt van drie verschillende soorten interviews. Bijlage 3 bevat voor elk van deze interviews de interviewhandleiding. Er is een interview afgenomen bij een ambtenaar die betrokken is (geweest) bij het ontwikkelen van het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid, omdat deze persoon weet op welke manier het beleid tot stand komt en wat de plaats van het operationeel verkeersmanagement is in dat beleid. Er is een interview afgenomen bij een medewerker van de gemeente die betrokken is bij uitbesteden van gemeentelijke taken. Enerzijds kan dit een medewerker zijn die zeer nauw betrokken is bij een concreet uitbestedingsproject. Anderzijds kan dit een medewerker zijn die een meer algemeen beeld kan geven over het uitbesteden van taken binnen de gemeente. Tot slot is een interview afgenomen bij een ambtenaar die betrokken is bij de uitvoering van het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid, zodat inzichtelijk wordt hoe gemeenten concreet invulling geven aan het operationeel verkeersmanagement. Door deze drie personen binnen één gemeente te interviewen ontstaat een representatief beeld van de betreffende gemeente.

Om de juiste personen te interviewen, is gebruik gemaakt van de sneeuwbalprocedure. Via een deskundige op het gebied van het operationeel verkeersmanagement zijn contactgegevens van potentiële respondenten uit de verschillende gemeenten ontvangen. Aan deze potentiële respondenten is gevraagd welke personen het meest geschikt zijn om te benaderen voor een interview. Op basis hiervan zijn concrete namen, mailadressen en/of telefoonnummers van de te interviewen respondenten verkregen. Met welke personen interviews zijn afgenomen staat in bijlage 4. De voorkeursmethode voor het afnemen van de interviews is het face-to-face interview. Mocht het om praktische redenen niet lukken om face-to-face interviews af te nemen, is gebruik gemaakt van telefonische interviews.

## 4.2 Casusselectie

In dit onderzoek zijn zes Nederlandse gemeenten onderzocht waarvan is te verwachten dat ze werkzaamheden verrichten op operationeel verkeersmanagementgebied. Om de zes gemeenten te selecteren, is gebruik gemaakt van twee selectiecriteria. Het eerste selectiecriteria is het aantal inwoners van een gemeente in het jaar 2012. De grens voor het selecteren van een gemeente, die tot stand is gekomen via overleg met een deskundige uit het werkveld, ligt tussen de 60.000 en 200.000 inwoners. Het is te verwachten dat kleinere gemeenten (<60.000) niet of nauwelijks taken uitvoeren op operationeel verkeersmanagementgebied. Bij grotere gemeenten (>200.000) is het te verwachten dat de gemeente een dagelijkse portefeuille heeft op het gebied van het operationeel verkeersmanagement. Het operationeel verkeersmanagement behoort dan tot de kern van de gemeentelijke activiteiten, wat het op basis van de kerncompetentiebenadering aannemelijk maakt dat gemeenten de taak in eigen beheer houden. Bijlage 5 geeft weer welke gemeenten op basis van dit selectiecriteria in aanmerking komen voor dit onderzoek.

De dichtheid van de bevolking per vierkante kilometer, eveneens voor het jaar 2012, is als tweede selectiecriteria gebruikt, omdat dit criteria betrekking heeft op de verkeersdrukke en bereikbaarheid in een gemeente. Het is te verwachten dat hoe meer mensen er per vierkante kilometer in een gemeente wonen, hoe hoger de intensiteit van het verkeer is en des te meer bereikbaarheidsproblemen er ontstaan. De grens van dit selectiecriteria is gelegd op duizend inwoners per vierkante kilometer. In bijlage 5 staat welke gemeenten op basis van dit selectiecriteria in aanmerking komen voor dit onderzoek. Gemeenten die tussen de 60.000 en 200.000 inwoners tellen en waar meer dan duizend inwoners per vierkante kilometer wonen, komen dus in aanmerking voor dit onderzoek. Op basis van deze selectiecriteria is een groep van 40 gemeenten overgebleven, die in drie groepen zijn verdeeld. Dit staat overzichtelijk weergegeven in bijlage 5. Kleine gemeenten (15) betreffen gemeenten met 60.000 tot 80.000 inwoners. Middelgrote gemeenten (12) hebben tussen de 80.000 en 120.000 inwoners. Grote gemeenten (13) hebben tussen de 120.000 en 200.000 inwoners. Van elke groep zijn vervolgens at random twee gemeenten als eerste optie en één reservegemeente geselecteerd. Tabel 2 geeft de geselecteerde gemeenten weer. Er is voor zes gemeenten gekozen, omdat het hierdoor mogelijk is om binnen iedere groep en tussen de groepen een vergelijking van gemeenten te maken. Iedere gemeente is als afzonderlijke casus diepgaand behandeld, wat het tijd- en arbeidsintensief maakt om deze zes gemeenten te onderzoeken.

Tabel 2: Geselecteerde gemeenten.

	Gemeente eerste optie		Reserve gemeente
<b>Klein (60.000-80.000)</b>	Purmerend	Nieuwegein	Capelle aan den IJssel
<b>Midden (80.000-120.000)</b>	Leeuwarden	Heerlen	Hilversum
<b>Groot (120.000-200.000)</b>	Enschede	Almere	Haarlem

#### 4.3 Conceptueel model en operationalisatie

In het vorige hoofdstuk is op basis van de te onderzoeken factoren uit de wetenschappelijke theorieën een voorlopig conceptueel model opgesteld. Echter zijn in dit model niet alle factoren opgenomen die betrekking hebben op de empirische deelvragen. Het is daarom noodzakelijk om het voorlopig conceptueel model uit te breiden met enkele factoren om op basis van deze factoren tot een antwoord op de empirische deelvragen te komen. Het gaat hier om de factoren: mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid; ervaringen met uitbesteden; de houding over uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement); en de mogelijkheden om het operationeel verkeersmanagement of andere gemeentelijke taken uit te besteden. Alvorens deze factoren in het model te plaatsen, is het van belang stil te staan bij de operationalisatie van de factoren. Door de factoren te operationaliseren volgens de werkwijze van Baarda en De Goede (2006, p. 176), wordt inzichtelijk welke vragen de interviewhandleiding dient te bevatten en naar welke documenten gezocht dient te worden ten behoeve van de inhoudsanalyse. Deze werkwijze betreft ten eerste het definiëren van het (kern)begrip. Door het begrip vervolgens uiteen te rafelen in dimensies en indicatoren, wordt gekomen tot concrete vragen of kijkpunten zoals Baarda en De Goede (2006) dat noemen. Bijlage 6 geeft de operationalisatie van de te onderzoeken factoren overzichtelijk weer in tabellen. Iedere tabel bevat telkens de definitie, dimensie(s) en indicator(en) van de te onderzoeken factor.

##### *Uitbesteden publieke diensten*

Bij het uitbesteden van publieke diensten gaat het om het overdragen van taken gericht op het publieke domein. Het overdragen kan op basis van publieke, private of hybride vormen plaatsvinden, waarbij de eindverantwoordelijkheid bij de betreffende overheidslaag blijft liggen. Een gemeente kan er voor kiezen om een bepaalde publieke dienst via de markt uit te laten voeren (privaat), de dienst in eigen beheer te houden (publiek) of bijvoorbeeld een samenwerkingsverband aan te gaan met een andere gemeente (hybride). Met betrekking tot het operationeel verkeersmanagement dient onderzocht te worden welke factoren verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden en welke vorm hierbij het meest geschikt is. Om dit te bepalen, is het noodzakelijk om meer inzicht te krijgen in onderstaande factoren.

### *Resources*

De definitie van resources in dit onderzoek luidt als volgt: *De menselijke en technische middelen die van strategische waarde zijn voor een gemeente.* Bepalend voor de strategische waarde zijn heterogeniteit van de middelen en de volharding van de heterogeniteit. In dit onderzoek ligt de focus op de heterogeniteit van de middelen, omdat dit bepaalt of er sprake is van unieke resources. De heterogeniteit heeft betrekking op hoe waardevol en specifiek een betreffend middel is. Hoe waardevol een betreffend middel is, wordt gemeten door na te gaan welke investeringen gedaan zijn in zowel menselijke als technische middelen, hoe hoog deze investeringen zijn en wat het beoogde resultaat van deze investeringen is. Hoe specifiek een middel is, wordt achterhaald door inzicht te krijgen in de gebruikte faciliteiten voor het operationeel verkeersmanagement. Zijn bepaalde technische of menselijke middelen specifiek aangeschaft of gebruikt voor het operationeel verkeersmanagement.

### *Kerncompetenties*

Een kerncompetentie is: *Die activiteit waarin een gemeente superieur is.* Superioriteit wordt gemeten door na te gaan hoe belangrijk het operationeel verkeersmanagement binnen de betreffende gemeente is. Tevens is het van belang na te gaan met welke andere gemeentelijke taak binnen het publieke domein het operationeel verkeersmanagement te vergelijken is qua importantie. Tot slot is de mate van superioriteit te meten door na te gaan in hoeverre de gemeente advies inroept en/of samenwerking aangaat met andere partijen bij de invulling van het operationeel verkeersmanagement.

### *Omgevingskenmerken*

De omgevingskenmerken, als element uit de transactiekostentheorie, zijn: *De onzekerheid/complexiteit van de situatie en het aantal relevante actoren in de markt.* Het meten van de onzekerheid/complexiteit van de situatie gebeurt door na te gaan of de gemeente moeilijkheden ervaart of advies inroept voor de invulling van het operationeel verkeersmanagement. Daarnaast is ook de kennis van de respondenten over het operationeel verkeersmanagement van belang om inzicht te krijgen in de onzekerheid/complexiteit van de situatie. Het aantal relevante actoren in de markt wordt gemeten door na te gaan hoeveel (markt)partijen in aanmerking komen om een betreffende taak op het gebied van het operationeel verkeersmanagement uit te voeren.

### *Ex ante informatieasymmetrie (adverse selection)*

Ex ante informatieasymmetrie, als element uit zowel de transactiekostentheorie als de principaal-agenttheorie, is in dit onderzoek als volgt gedefinieerd: *De onbalans in informatie tussen gemeente en*

*opdrachtnemer voor ondertekening van het uitbestedingscontract.* Om te achterhalen of er sprake is van onbalans in informatie voor het sluiten van het uitbestedingscontract, is het van belang inzicht te krijgen in de mate waarin de opdrachtnemer informatie achterhoudt of verkeerde informatie verstrekt.

#### *Ex post informatieasymmetrie (moral hazard)*

Deze vorm van informatieasymmetrie, zowel genoemd in de transactiekostentheorie als de principaal-agenttheorie, kent de volgende definitie: *De onbalans in informatie tussen gemeente en opdrachtnemer na ondertekening van het uitbestedingscontract.* De onbalans in informatie na het sluiten van het uitbestedingscontract wordt gemeten door inzicht te krijgen in de moeite die het de gemeente kost om de acties van de opdrachtnemer te observeren en te monitoren. Daarnaast is het van belang te achterhalen of het gedrag van de opdrachtnemer veranderd is na ondertekening van het uitbestedingscontract.

#### *Standaard contractbenadering*

De definitie van de standaard contractbenadering, als element uit de principaal-agenttheorie, luidt als volgt: *Het overeenkomen van een uitbestedingscontract in een situatie waarbij geen sprake is van extreem risico of onvoorspelbaarheid over het eindproduct. Vanuit het oogpunt van de gemeente dient dit contract efficiënt te zijn.* Om inzichtelijk te maken of er sprake is van een efficiënt contract is het van belang na te gaan op welke manier afspraken zijn gemaakt tussen de betrokken actoren, wat het contract de gemeente heeft opgeleverd en wat eventuele verbeterpunten zijn met betrekking tot de contractvorming. Naast efficiëntie is het ook van belang te achterhalen wat voor een soort contract is opgesteld. Om te achterhalen om wat voor een soort contract het gaat, is het van belang na te gaan of het contract bestaat uit harde criteria en afspraken of dat het contract is vormgegeven via een alliantie.

#### *Mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid*

In dit onderzoek is het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid als volgt gedefinieerd: *De manier waarop, in welk tijdsbestek en met welke middelen een gemeente de doelstellingen op het gebied mobiliteit/verkeer en vervoer wil bereiken, rekening houdend met ontwikkelingen op dit gebied.* De manier van uitvoering van het beleid wordt gemeten aan de hand van de rol van de gemeente. De gemeente kan haar rol sturend en beleidsbepalend (strategisch) invullen of de invulling richten op de uitvoering van de taak (operationeel). Daarnaast is het van belang om te achterhalen of, en zo ja met welke actoren de gemeente samenwerkt en of de gemeente moeilijkheden ervaart en advies inroept voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Door middel van het achterhalen van de



beleidstermijn (kort, midden of lange termijnbeleid) wordt inzichtelijk binnen welk tijdsbestek de gemeente haar doelen op het gebied van mobiliteit/verkeer en vervoer wil bereiken. Bij de middelen is het van belang na te gaan hoe de gemeente menselijke en technische middelen inzet. Bij de menselijke middelen gaat het om het aantal personen dat betrokken is bij het operationeel verkeersmanagement, wat hun belangrijkste taken zijn en welke prioriteit het operationeel verkeersmanagement krijgt binnen hun werkzaamheden. De technische middelen hebben betrekking op de te gebruiken instrumenten en programma's om het beleid uit te voeren. De ontwikkelingen betreffen maatschappelijke, organisatorische/verkeerskundige, technische, economische en/of internationale ontwikkelingen.

#### *Ervaringen met uitbesteden*

De definitie van de ervaringen met uitbesteden in dit onderzoek is: *De manier waarop de gemeente taken uitbesteedt, wat dit de gemeente oplevert en hoe de ervaringen te karakteriseren zijn.* Bij de manier waarop de gemeente taken uitbesteedt is het noodzakelijk na te gaan of er sprake is van een private, publieke of hybride vorm van uitbesteden en of er harde criteria en afspraken zijn gemaakt of dat het een alliantie betreft. Wat het uitbesteden de gemeente oplevert, wordt inzichtelijk gemaakt door na te gaan of de uitbesteding kostenefficiënt is, de kwaliteit verbetert en/of tijd bespaart. Het karakteriseren van de ervaringen komt tot stand door de ervaringen met uitbesteden te beoordelen als positief, negatief of neutraal. Ervaart een gemeente voornamelijk voordelen, dan is er sprake van een positieve ervaring. Ervaart een gemeente voornamelijk nadelen, dan is er sprake van een negatieve ervaring. Zijn de ervaren voor- en nadelen min of meer in evenwicht, dan is sprake van een neutrale ervaring. Heeft een gemeente geen ervaring met uitbesteden, dan wordt achterhaald wat de reden(en) hiervan is/zijn.

#### *Houding uitbesteden*

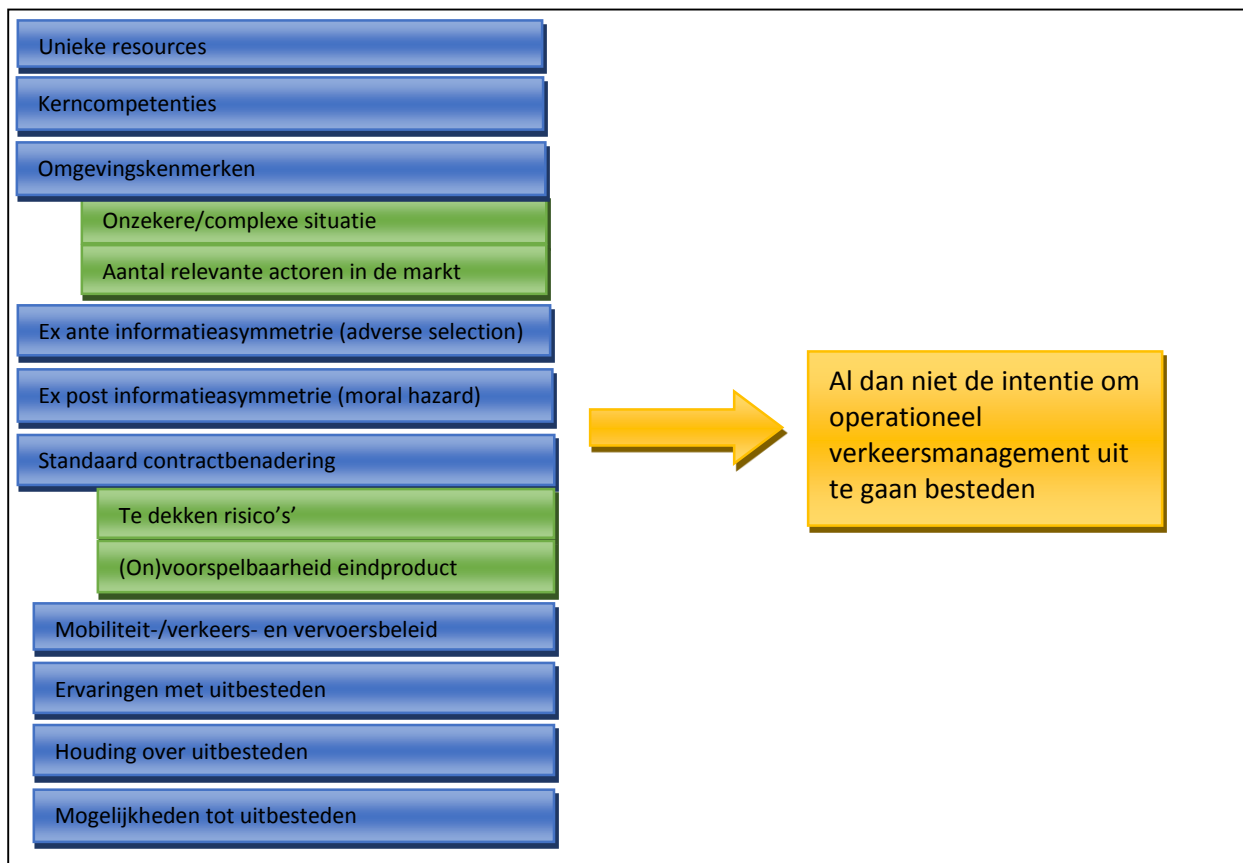
*De manier waarop respondenten aankijken tegen uitbesteden in het algemeen en uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement in het bijzonder en welke redenen de respondenten hiervoor aandragen.* Op deze manier is de houding over uitbesteden gedefinieerd in dit onderzoek. De manier waarop respondenten aankijken tegen uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement) kan positief, negatief of neutraal zijn. Ook is het mogelijk dat respondenten hier geen mening over hebben. De dimensie redenen is lastig, zo niet onmogelijk uiteen te rafelen in indicatoren, omdat de respondenten zelf de redenen aandragen. Dit betekent dat er tal van redenen kunnen zijn waarop de respondenten hun houding baseren. Er is daarom bewust gekozen om de indicatoren open te houden.

### Mogelijkheden tot uitbesteden

Bij de mogelijkheden tot uitbesteden gaat het om de vraag of en welke mogelijkheden respondenten zien om het operationeel verkeersmanagement of andere gemeentelijke taken uit te besteden. Er zijn grofweg vier mogelijkheden die de respondenten voor ogen kunnen hebben: geen mogelijkheden tot uitbesteden; publieke uitbesteding; private uitbesteding; of hybride uitbesteding. Hoe de respondenten de mogelijkheden precies voor zich zien is, om dezelfde reden als bij de houding over uitbesteden, lastig, zo niet onmogelijk uiteen te rafelen in indicatoren. Vandaar dat bewust niet verder is ingegaan op de indicatoren.

Door bovenstaande factoren toe te voegen aan het voorlopig conceptueel model is onderstaand (definitief) conceptueel model ontstaan.

Figuur 7: (definitief) conceptueel model.



### 4.4 Data-analyse

Centraal in dit onderzoek staat de vraag welke factoren verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. Om tot antwoord op deze vraag te komen, is het van belang om de verzamelde data op zo'n manier te analyseren dat het mogelijk

is om aan te geven of de onderzochte factoren verklaren of gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. De analyse van de verzamelde data, zowel uit de inhoudsanalyse als de semigestructureerde interviews, vindt plaats via codering (Baarda, De Goede & Teunissen, 2006).

De geselecteerde documenten ten behoeve van de inhoudsanalyse, bijlage 2, zijn in eerste instantie globaal doorgenomen. Het globaal doornemen maakt duidelijk welke hoofdstukken, paragrafen en/of alinea's uit deze documenten informatie bevatten die bruikbaar is voor dit onderzoek. Deze stukken tekst zijn vervolgens specifiek doorgelezen en gecodeerd. De codes betreffen een steekwoord of samenvatting van het tekstfragment, zodat in een oogopslag duidelijk is waar het betreffende tekstfragment over gaat. De gecodeerde tekstfragmenten van de documenten behorende bij één gemeente zijn vervolgens uit de betreffende documenten gehaald en in een apart bestand geplaatst. Om structuur aan deze brei van informatie te geven, zijn de tekstfragmenten met samenhangende codes of samenvattingen samengevoegd en gereduceerd om herhaling te voorkomen. De tekst die na samenvoeging en reductie overblijft is nogmaals specifiek doorgelezen om tot slot die informatie te selecteren die relevant is voor de casusbeschrijving van de betreffende gemeente en waarmee de antwoorden uit de interviews te vergelijken zijn. Het op deze wijze analyseren van de data afkomstig uit de inhoudsanalyse zorgt ervoor dat geen relevante informatie over het hoofd wordt gezien.

Om tot codering van de semigestructureerde interviews te komen, zijn de interviews allereerst getranscribeerd. Om enige mate van anonimiteit te waarborgen, zijn de participanten niet bij naam genoemd, maar bij hun functie. Vervolgens is de codering aangebracht waarbij drie stappen zijn doorlopen. De eerste stap is het aangeven van het interviewonderwerp. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen inleidende vragen, beleidsvragen, theoretische vragen, vragen over de context en uitbestedingsvragen. De tweede stap is het aangeven van het thema/de indicatie. Het thema/de indicatie gaat in op één of enkele vragen binnen het betreffende interviewonderwerp. Stap drie is het aanbrengen van codes bij het thema/de indicatie. Per interview is de hier genoemde stapsgewijze codering in een tabel gezet, zodat overzichtelijk is weergegeven wat de kern van het interview is en niet relevante of overbodige informatie uit het onderzoek is gefilterd. Een voorbeeld van zo'n stapsgewijze codering is opgenomen in bijlage 7. De relevante informatie die na codering van de interviews overblijft is gebruikt voor de casusbeschrijvingen.

Bovenstaande maakt duidelijk hoe van de verzamelde data tot resultaten is gekomen. Deze resultaten krijgen concreet vorm in de casusbeschrijving per gemeente in het volgende hoofdstuk. Omdat dit onderzoek zicht richt op het achterhalen van welke factoren verklaren dat gemeenten al dan niet de

intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden, is het noodzakelijk om de casusbeschrijvingen met elkaar te vergelijken. Hierdoor is het mogelijk om verbanden te leggen tussen de verschillende casussen en om te komen tot factoren die verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden. Deze verbanden hebben betrekking op het operationeel verkeersmanagement, de ervaringen met uitbesteden, de houding over uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement) en de gemeentelijke kenmerken. Naast de vergelijking van de verschillende casussen, is het ook van belang om de subgroepen gemeenten met elkaar te vergelijken, zodat te analyseren is of er sprake is van verschillen, overeenkomsten of andere opvallende zaken tussen de subgroepen gemeenten. Zowel de vergelijking van de afzonderlijke casussen als de vergelijking van de subgroepen komen terug in het analysehoofdstuk (hoofdstuk zes). In de analyse worden de respondenten niet meer bij hun functie genoemd, maar worden de overkoepelende termen beleidsmedewerker(s), verkeerskundige(n) en ervaringsdeskundige(n) gebruikt. In bijlage 4 staat een overzicht van welke functionarissen onder de overkoepelende termen te plaatsen zijn.

#### 4.5 Resumé

De methodologie maakt duidelijk dat dit een vergelijkend kwalitatief multiple casestudyonderzoek betreft waarbij zes gemeenten zijn onderzocht. De gemeenten zijn onderzocht op de volgende factoren: unieke resources; kerncompetenties; omgevingskenmerken; ex ante informatieasymmetrie (adverse selection); ex post informatieasymmetrie (moral hazard); standaard contractbenadering; mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid; ervaringen met uitbesteden; houding over uitbesteden; en mogelijkheden tot uitbesteden. De zes gemeenten zijn geselecteerd op basis van het aantal inwoners en op basis van de dichtheid van het aantal inwoners per vierkante kilometer. De cijfers van de gemeenten over beide selectiecriteria hebben betrekking op het jaar 2012. De zes gemeenten zijn onderverdeeld in drie subgroepen gemeenten (klein, midden en groot) zodat eventuele overeenkomsten en verschillen tussen de subgroepen in kaart gebracht kunnen worden. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van inhoudsanalyses en semigestructureerde interviews om de benodigde data te verzamelen. De verzamelde data is geanalyseerd met behulp van codering zodat het mogelijk is een vergelijking te maken tussen de onderzochte casussen en de onderscheidde subgroepen.

## 5. Resultaten

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten per casus, waarbij gebruik is gemaakt van de uitkomsten van de inhoudsanalyse en de afgenomen interviews. Uit de resultaten blijkt onder meer dat de respondenten binnen de afzonderlijke gemeenten verschillen van inzicht over het operationeel verkeersmanagement, dat de onderzochte gemeenten allemaal inzetten op samenwerking met andere overheidslagen en dat er over het algemeen positieve ervaringen zijn met uitbesteden.

### 5.1 Casusbeschrijving Heerlen

Heerlen krijgt de komende jaren te maken met bevolkingskrimp en vergrijzing. Dit brengt veranderingen in mobiliteit en reispatronen met zich mee, waardoor de verkeerssituatie verandert. De veranderende verkeerssituatie noodzaakt de gemeente om na te denken over wat dit betekent voor het operationeel verkeersmanagement en of dit vraagt om de inzet van maatregelen op dit terrein. Naast bevolkingskrimp en vergrijzing krijgt de gemeente te maken met Rijksbezuinigingen op het gemeentefonds. Hierdoor komen minder middelen beschikbaar voor de uitvoering van gemeentelijke taken, zoals het operationeel verkeersmanagement. Vanwege de Rijksbezuinigingen zet de gemeente in op samenwerking met andere gemeenten, de provincie, het Rijk, bedrijven en externen. Door samen te werken, maakt de gemeente gebruik van de kennis en expertise van derden en ontstaan schaalvoordelen (Gemeente Heerlen, 2008, 2010a, 2011).

De inzet op samenwerking komt ook terug in het Regionaal Verkeers- en Vervoersplan. De gemeenten, belangenorganisaties en andere betrokkenen binnen de stadsregio 'Parkstad Limburg' ontwikkelen het beleid, met als doel de mobiliteit en de bereikbaarheid van de regio te verbeteren. Om dit doel te bereiken, zet de stadsregio in op stimulering van het fietsgebruik, regionaal gebruik van dynamisch verkeersmanagement, een betere aansluiting van de vraag naar en het aanbod van parkeergelegenheden en versterking en uitbreiding van het openbaar vervoer (Gemeente Heerlen, 1997, 2010b, 2011; Parkstad, 2007). Binnen het Regionaal Verkeers- en Vervoersplan krijgt het operationeel verkeersmanagement volgens de beleidsmedewerker en de specialist verkeerstechniek een beperkte plaats, achterin het beleid. Dit komt omdat het operationeel verkeersmanagement een kleine taak, incident gedreven en op de korte termijn gericht is en hiervoor weinig middelen beschikbaar zijn. Ondanks de beperkte plaats in het beleid, stellen beide respondenten dat de gemeente bij de ontwikkeling en uitvoering van beleidslijnen op operationeel verkeersmanagementgebied advies inroept bij belangengroepen, adviesbureaus, de provincie en omliggende gemeenten. De gemeente roept dit advies in vanwege de kennis en ervaring die deze partijen hebben en om draagvlak te creëren. Daarnaast stelt de specialist verkeerstechniek dat de

beperkte financiële middelen voor het operationeel verkeersmanagement zorgen voor moeilijkheden bij de ontwikkeling en uitvoering van beleidslijnen op operationeel verkeersmanagementgebied.

#### *Vershil van inzicht over het operationeel verkeersmanagement*

De beleidsmedewerker en specialist verkeerstechniek verschillen van inzicht over de invulling van het operationeel verkeersmanagement, wie er verantwoordelijk is voor de taak en welke ontwikkelingen er op operationeel verkeersmanagementgebied te verwachten zijn. Volgens de beleidsmedewerker zijn de infrastructurele, onderhoud- en vervangingsinvesteringen specifieke investeringen in het operationeel verkeersmanagement. De specialist verkeerstechniek ontkent dat de gemeente specifiek investeert in het operationeel verkeersmanagement. Het verschil van inzicht over de verantwoordelijkheid uit zich in de personeelsinzet bij het operationeel verkeersmanagement. Volgens de beleidsmedewerker zijn er drie medewerkers bij het operationeel verkeersmanagement betrokken, terwijl dit volgens de specialist verkeerstechniek maar één medewerker is. Het operationeel verkeersmanagement is niet de eerste prioriteit van deze medewerker(s). De specialist verkeerstechniek verwacht daarnaast dat zich de komende jaren nauwelijks ontwikkelingen voordoen op operationeel verkeersmanagementgebied, terwijl de beleidsmedewerker een verkeersmodel, toename van de digitale reisinformatie en een beperkt budget voor het beleid verwacht. Waar beide respondenten wel gelijkgestemd over zijn, is dat er minimaal vier marktpartijen in aanmerking komen om operationeel verkeersmanagementtaken uit te voeren. De specialist verkeerstechniek merkt hierbij op dat de procesduur van deze taken varieert van zes tot twaalf maanden en dat de betreffende marktpartij een enkele keer in komt actie om de taken uit te voeren.

#### *Positieve ervaringen met uitbesteden en prima samenwerking met omliggende gemeenten*

Volgens de beleidsmedewerker, de specialist verkeerstechniek en de ervaringsdeskundige met ervaring op het gebied van het uitbesteden van de openbare verlichting heeft de gemeente Heerlen positieve ervaringen met het uitbesteden van onder meer de belastingtaak, de afvalinzameling en het onderhoud aan verkeerslichten. Ook werkt de gemeente volgens de respondenten prima samen met haar omliggende gemeenten. Over de manier waarop de gemeente de openbare verlichting uitbesteedt en wat dit de gemeente oplevert, is de ervaringsdeskundige zeer tevreden. De gemeente maakt gebruik van een uitbestedingscontract met harde criteria en afspraken. Volgens de ervaringsdeskundige is het gebruik van zo'n contract goed, omdat dit duidelijkheid schept voor zowel gemeente als opdrachtnemer. Ook behoudt de gemeente de regie over de taak en is er volgens de ervaringsdeskundige geen sprake van informatieasymmetrie. Voor ondertekening van het contract is er open en eerlijke communicatie tussen de gemeente en opdrachtnemer. Na contractondertekening kost het de gemeente weinig moeite om acties van de opdrachtnemer te observeren en te monitoren

en gedraagt de opdrachtnemer zich niet anders dan voor de contractondertekening. Het resultaat van de uitbesteding is dat het de gemeente ontzorgt en resulteert in goedkopere openbare verlichting en duidelijke richtlijnen. Nadelen van de uitbesteding zijn er niet, aldus de ervaringsdeskundige.

#### *Positieve houding over en mogelijkheden tot uitbesteden*

De respondenten staan positief tegenover uitbesteden, maar verschillen van inzicht over de mogelijkheden om het operationeel verkeersmanagement of andere gemeentelijke taken uit te besteden. De beleidsmedewerker ziet mogelijkheden om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden, omdat er weinig middelen voor handen zijn en omdat het geen structurele taak is. Door het operationeel verkeersmanagement uit te besteden, kan de gemeente zich volgens de beleidsmedewerker meer op haar kerntaken focussen. De specialist verkeerstechniek twijfelt of er mogelijkheden zijn om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden, omdat het een kleine taak is en omdat er nauwelijks verkeers- of mobiliteitsproblemen zijn in de gemeente. De ervaringsdeskundige ziet, op basis van de positieve ervaringen met het uitbesteden van de openbare verlichting, mogelijkheden voor de gemeente Heerlen om andere gemeentelijke taken uit te besteden. Als voorwaarde voor uitbesteden noemen de respondenten dat de gemeente weet wat ze wil, dat ze goede afspraken maakt en dat ze enige kennis is huis houdt vanwege de lokale politieke context waarin de gemeente opereert.

## 5.2 Casusbeschrijving Nieuwegein

Als gevolg van de bevolkingsgroei en vergrijzing krijgt de gemeente Nieuwegein de komende jaren te maken met een stijgende mobiliteit en veranderende reispatronen. Dit zorgt wellicht voor een veranderende situatie op het gebied van het operationeel verkeersmanagement, wat de gemeente noodzaakt (opnieuw) na te denken over de invulling van het operationeel verkeersmanagement. De gemeente Nieuwegein krijgt daarnaast te maken met Rijksbezuinigingen op het gemeentefonds, waardoor minder middelen vrijkomen voor gemeentelijke taken, zoals het operationeel verkeersmanagement. Om de bezuinigingen op te vangen, zet de gemeente sterk in op samenwerking met de provincie, de stadsregio 'Bestuur Regio Utrecht' en VERDER (samenwerkingsverband waarin gemeenten, provincie en het Rijk samenwerken aan oplossingen voor de mobiliteitsproblematiek in Midden-Nederland). De verwachting is dat de samenwerking zorgt voor kostendeling en draagvlak creëert voor oplossingen. Tevens is de provincie of de stadsregio vaak financier van projecten. Dit voorkomt grote gemeentelijke investeringen, waardoor het mogelijk is de bezuinigingen op te vangen (Gemeente Nieuwegein, n.d., 2010, 2013).

Om in te spelen op de stijgende mobiliteit en veranderende reispatronen, richt de gemeente zich met het Gemeentelijk Mobiliteitsplan+ op de bereikbaarheid van Nieuwegein met volwaardige vervoersalternatieven voor de auto. De gemeente ziet met name het openbaar vervoer en de fiets als alternatieven voor de auto en stimuleert deze vervoerswijzen (Gemeente Nieuwegein, 2010, 2013). In het mobiliteitsplan is er volgens de beleidsadviseur verkeer en vervoer en de verkeerskundige in beperkte mate aandacht voor het operationeel verkeersmanagement, omdat het nog in de kinderschoenen staat, het een lage prioriteit krijgt en hier weinig bewustwording over is. Wel geeft de beleidsadviseur aan dat de importantie van het operationeel verkeersmanagement toeneemt als er bij incidenten, werkzaamheden en evenementen sprake is van regionale afstemming van het verkeer en vervoer. Bij de invulling van het operationeel verkeersmanagement roept de gemeente volgens de beleidsadviseur en verkeerskundige geen advies in en ervaart de gemeente geen moeilijkheden. Dit komt omdat het operationeel verkeersmanagement niet op de politieke agenda staat en omdat controversiële onderwerpen bewust niet in het beleid zijn opgenomen.

#### *(on)bekend met operationeel verkeersmanagement*

De verkeerskundige vindt het zeer lastig om het begrip operationeel verkeersmanagement te duiden, wat de respondent belemmert om vragen over dit onderwerp te beantwoorden. De beleidsadviseur verkeer en vervoer geeft aan dat het operationeel verkeersmanagement vooral betrekking heeft op het in goede banen leiden van het verkeer. Daarnaast heeft de beleidsadviseur een idee over de verwachte ontwikkelingen en de personeelsinzet op operationeel verkeersmanagementgebied. Het samenwerken met omliggende gemeenten, de vergrijzing en het elektrisch rijden zijn ontwikkelingen die de adviseur de komende jaren verwacht. Ook moet de gemeente, om gezamenlijk problemen op te lossen, aansluiten bij initiatieven van de stadsregio en de provincie. De twee personeelsleden die in de ogen van de beleidsadviseur operationeel verkeersmanagementtaken uitvoeren, werken bij de afdelingen Beheer en Verkeersbeleid. Het operationeel verkeersmanagement vormt niet de eerste prioriteit van deze medewerkers en beslaat een klein deel van de arbeidsbelasting (10-15%). De beleidsadviseur heeft geen zicht op hoeveel en welke marktpartijen in aanmerking komen om operationeel verkeersmanagementtaken uit te voeren.

#### *Positieve ervaringen met uitbesteden en prima samenwerking met omliggende gemeenten*

De beleidsadviseur, de verkeerskundige en de ervaringsdeskundige met ervaring op het gebied van het uitbesteden van het parkeerbedrijf hebben positieve ervaringen met het uitbesteden van gemeentelijke taken. De beleidsadviseur en verkeerskundige geven daarnaast aan dat de gemeente prima samenwerkt met de omliggende gemeente, de stadsregio en de provincie. De ervaringsdeskundige stelt dat de gemeente Nieuwegein met wisselend succes samenwerkt met de



omliggende gemeenten. Over de wijze waarop de gemeente het parkeerbedrijf uitbesteedt, is de ervaringsdeskundige zeer te spreken. De gemeente maakt gebruik van contracten met zoveel mogelijk harde criteria en afspraken. Volgens de ervaringsdeskundige is het gebruik van zulke contracten goed, omdat dit zorgt voor duidelijkheid en heldere afwegingscriteria over kwaliteit en kosten. Daarnaast is de uitbesteding volgens de ervaringsdeskundige efficiënt in euro's en uitvoering (beheren, informeren en adviseren) en kan de gemeente zich focussen op de inhoud, het beleid en de strategie van de taken binnen het parkeerbedrijf. Nadeel is dat de gemeente afhankelijk is van derden en dat er zowel voor als na contractondertekening soms sprake is van informatieasymmetrie. Dit uit zich volgens de ervaringsdeskundige in het achterhouden van informatie, het ontbreken van eerlijke communicatie tussen de gemeente en opdrachtnemer en gedragsverandering van de opdrachtnemer.

#### *Positieve houding over en mogelijkheden tot uitbesteden*

De beleidsadviseur, verkeerskundige en ervaringsdeskundige staan positief tegenover uitbesteden. Als voorwaarden noemen zij dat de marktpartij meer kennis in huis heeft dan de gemeente; de gemeente efficiënt omgaat met het geld van haar burgers; de kwaliteit van de dienst behouden blijft; en dat de gemeente sturing houdt, voorwaarden stelt en nadenkt over waarom ze wil uitbesteden. De eindverantwoordelijkheid en regie blijven bij de gemeente liggen. Ook staan de beleidsadviseur en de verkeerskundige positief tegenover uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement, ondanks dat het operationeel verkeersmanagement voor de verkeerskundige lastig te duiden is. Het operationeel verkeersmanagement is specialistisch werk en ambtenaren zijn generalisten, wat ruimte biedt voor uitbesteding. Tevens zien de beleidsmedewerker en verkeerskundige mogelijkheden voor de gemeente Nieuwegein om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden. Als voorwaarde hiervoor noemen de beleidsmedewerker en verkeerskundigen dat de gemeente prioriteit geeft aan het operationeel verkeersmanagement en dat de uitbesteding regionaal dient te geschieden. Tot slot ziet de ervaringsdeskundige mogelijkheden om naast het parkeerbedrijf andere gemeentelijke taken uit te besteden, omdat de voordelen van uitbesteden zwaarder wegen dan de nadelen.

### **5.3 Casusbeschrijving Enschede**

Tot het jaar 2030 blijft het aantal inwoners, vooral de groep ouderen, in de gemeente Enschede toenemen. Hierdoor stijgt de mobiliteit en veranderen reispatronen, wat wellicht zorgt voor een veranderende situatie op operationeel verkeersmanagementgebied. Dit noodzaakt de gemeente om (opnieuw) over de invulling van het operationeel verkeersmanagement na te denken. Ook krijgt de gemeente te maken met Rijksbezuinigingen op het gemeentefonds. Hierdoor komt er minder geld beschikbaar voor de invulling van de gemeentelijke taken, waaronder het operationeel

verkeersmanagement. Mede vanwege de bezuinigingen zet de gemeente sterk in op samenwerking. Dit betreft zowel internationale samenwerkingsverbanden, als samenwerking met buurgemeenten, de stadsregio 'Regio Twente' en de provincie (Gemeente Enschede, 2010).

In het mobiliteitsbeleid van de gemeente, met als doel de (auto)bereikbaarheid van Enschede West en Enschede Centrum en de leefbaarheid op peil te houden, speelt samenwerking ook een belangrijke rol. De gemeente werkt samen met buurgemeenten, de provincie, het Rijk en het bedrijfsleven om inwoners te stimuleren de fiets en het openbaar vervoer te gebruiken. Daarnaast richt de gemeente zich op het beter benutten van het hoofdwegennet en op de bereikbaarheid van de parkeervoorzieningen (Gemeente Enschede, 2004, 2013). Bij de ontwikkeling en uitvoering van het mobiliteitsbeleid, ervaren de beleidsadviseur bereikbaarheid en mobiliteit en de verkeerskundige de financiële situatie als grootste moeilijkheid. Door de genoemde samenwerking probeert de gemeente met deze moeilijkheid om te gaan. Ook roept de gemeente bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid de hulp in van adviesbureaus, omdat deze specifieke kennis en ervaring hebben die ontbreekt binnen de gemeente. Het operationeel verkeersmanagement krijgt volgens de beleidsadviseur en de verkeerskundige een beperkte plaats in het mobiliteitsbeleid en is op dit moment redelijk belangrijk. Maar het wordt belangrijker, omdat het drukker wordt en het geld voor nieuwe wegen op is. Uiteindelijk wil de gemeente toe naar operationeel verkeersmanagement voor het gehele wegennet. Hiertoe dient eerst de inwinning van verkeersgegevens op orde te zijn. Vandaar dat het mobiliteitsbeleid zich richt op de inwinning van verkeersgegevens en zich minder focust op het operationeel verkeersmanagement, aldus de beleidsadviseur en de verkeerskundige.

#### *Verskil van inzicht over het operationeel verkeersmanagement*

De beleidsadviseur bereikbaarheid en mobiliteit en de verkeerskundige verschillen van inzicht over de personeelsinzet, de investeringen en de verwachte ontwikkelingen op operationeel verkeersmanagementgebied. Volgens de verkeerskundige zijn er geen medewerkers bij het operationeel verkeersmanagement betrokken, terwijl de beleidsadviseur stelt dat er een beleidsmedewerker, een beheerder en een coördinator betrokken zijn. Over het algemeen is het operationeel verkeersmanagement een bijzaak van deze medewerkers en beslaat het een beperkt deel van de arbeidsbelasting (10-15%). Daarnaast investeert de gemeente volgens de beleidsadviseur niet specifiek in het operationeel verkeersmanagement. De verkeerskundige noemt echter het netwerk aan apparatuur dat gegevens verzamelt over het verkeer als specifieke investering. Ook verwachten beide respondenten de komende jaren verschillende ontwikkelingen op operationeel verkeersmanagementgebied. De beleidsadviseur bereikbaarheid en mobiliteit verwacht ontwikkelingen op het gebied van samenwerking en gedragsverandering, terwijl de verkeerskundige

technologische ontwikkelingen verwacht in de vorm van regionale gekoppelde verkeerssystemen. Waar beide respondenten wel gelijkgestemd over zijn, is dat er verschillende marktpartijen (minimaal vier) in aanmerking komen om operationeel verkeersmanagementtaken uit te voeren. De verkeerskundige merkt hierbij op dat de procesduur van de taken varieert van zes maanden tot drie jaar, waarbij de betreffende marktpartij dagelijks in actie komt om de taken uit te voeren.

#### *Positieve ervaringen met uitbesteden en prima samenwerking met omliggende gemeenten*

De beleidsadviseur bereikbaarheid en mobiliteit, de verkeerskundige en de inkoopadviseur geven aan dat de gemeente positieve ervaringen heeft met het uitbesteden van gemeentelijke taken zoals de afvalinzameling en het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en verkeerslichten. Daarnaast werkt de gemeente samen met omliggende gemeenten. De beleidsadviseur en de verkeerskundige geven aan dat deze samenwerking prima verloopt. De inkoopadviseur heeft echter geen zicht op hoe de samenwerking verloopt. Bij het uitbesteden van gemeentelijke taken maakt de gemeente gebruik van uitbestedingscontracten die zoveel mogelijk uit harde criteria en afspraken bestaan. Dit zijn volgens de inkoopadviseur goede contracten, omdat ze discussies voorkomen, kostenbesparend zijn en risico's voor de gemeente inperken. Ook is er zowel voor als na contractondertekening nauwelijks sprake van informatieasymmetrie. Na contractondertekening is er alleen sprake van enige gedragsverandering bij de opdrachtnemer, maar dit is minimaal. Nadelen van uitbesteden zijn dat de gemeente afhankelijk is van de opdrachtnemer, dat de lokale kennis wegvloeit en dat de opdrachtnemer sterker staat na contractondertekening. Ook hebben de opdrachtnemer en de gemeente vaak tegenstrijdige belangen binnen een uitbesteding, aldus de inkoopadviseur.

#### *Mogelijkheden tot uitbesteden ondanks verschillende houding over uitbesteden*

De verkeerskundige en de inkoopadviseur staan positief tegenover uitbesteden. Als voorwaarde noemen zij dat de gemeente een hoge mate van betrokkenheid vertoont en vastlegt en bepaalt wat ze wil en wie wat moet doen. Daarnaast moet de uitbesteding voordeel opleveren in de zin van kostenbesparing en/of kwaliteitsverbetering. De beleidsadviseur bereikbaarheid en mobiliteit is geen voorstander van uitbesteden, omdat ambtenaren vaak specifieke lokale kennis hebben die wegvloeit bij uitbesteding en omdat het lastig is sturing te houden op de uitbestede taak. Om dezelfde reden is de beleidsadviseur geen voorstander van het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. Wel is het volgens de beleidsadviseur mogelijk om het operationeel verkeersmanagement, als het specialistisch of routinematig werk betreft, regionaal uit te besteden. De verkeerskundige staat wel positief tegenover uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement en ziet mogelijkheden voor de gemeente Enschede om de geheel geautomatiseerde taken op dit terrein uit te besteden, mits de gemeente goed beschrijft wat ze wil. De inkoopadviseur ziet tot slot mogelijkheden voor de gemeente

Enschede om, naast de taken die de gemeente momenteel uitbesteedt, andere gemeentelijke taken uit te besteden, indien de gemeente hier heldere afspraken over maakt.

#### 5.4 Casusbeschrijving Almere

Almere kent een uniek gescheiden verkeersstelsel, omdat bussen een eigen infrastructuur hebben en auto's geen fietsers of voetgangers tegenkomen op de 50 km/uur wegen. Door dit verkeersstelsel zijn er nauwelijks doorstroom- en bereikbaarheidsproblemen voor het verkeer en vervoer. De komende jaren krijgt de gemeente echter te maken met vergrijzing en een forse bevolkingsgroei, waardoor de mobiliteit stijgt en reispatronen veranderen. Dit zorgt wellicht voor doorstroom- en bereikbaarheidsproblemen, waardoor het voor de gemeente noodzakelijk is om (opnieuw) na te denken over de invulling van het operationeel verkeersmanagement. Ook krijgt de gemeente te maken met Rijksbezuinigingen op het gemeentefonds. Dit betekent dat de gemeente haar taken, waaronder het operationeel verkeersmanagement, met minder middelen moet uitvoeren. Vanwege de Rijksbezuinigingen zoekt de gemeente verbinding met bewoners, bedrijven en organisaties en werkt het samen met de Rijksoverheid aan grootschalige gebiedsontwikkeling. Samenwerking is hiermee een middel om de klap van de bezuinigingen op te vangen (Gemeente Almere, 2010, 2012c).

Om in te spelen op de mobiliteitsgroei, heeft de gemeente een mobiliteitsplan ontwikkeld. Doelen van dit plan zijn het optimaal benutten van de bestaande infrastructuur en het geven van een hoge prioriteit aan de ringwegen en wegen leidend naar de economische centra. Door het gescheiden verkeersstelsel te versoepelen, het fietsgebruik te stimuleren en het inzetten van dynamisch verkeersmanagement tracht de gemeente de doelen van het mobiliteitsplan te bereiken (Gemeente Almere, 2012a, 2012b). Bij het ontwikkelen en uitvoeren van het mobiliteitsplan ervaren de strategisch adviseur bereikbaarheid en de verkeerskundig adviseur het beperkt aantal omleidingsroutes en de interne discussies over de invulling van het beleid als grootste moeilijkheden. Ondanks deze moeilijkheden roept de gemeente geen advies in bij de ontwikkeling van het beleid, omdat het om abstract beleid gaat. Bij de beleidsuitvoering roept de gemeente wel advies in, vanwege de specifieke kennis van de adviesbureaus en het gebrek aan tijd binnen de gemeente.

#### *Vershil en overeenkomst in inzicht over het operationeel verkeersmanagement*

De strategisch adviseur stelt dat het operationeel verkeersmanagement bij het parkeren en de doorstroming van het verkeer aandacht krijgt in het mobiliteitsplan. Volgens de verkeerskundig adviseur is er in het mobiliteitsplan geen plaats voor het operationeel verkeersmanagement, omdat het niet op de politieke agenda staat. Hierdoor ontbreekt het ook aan specifieke investeringen in het

operationeel verkeersmanagement. De strategisch adviseur ziet in de aanschaf van informatiepanelen wel een specifieke investering. Ook geeft de adviseur aan dat er medewerkers van de afdelingen Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Stadsbeheer betrokken zijn bij het operationeel verkeersmanagement, terwijl de verkeerskundig adviseur aangeeft dat dit medewerkers van de afdelingen Verkeer, Parkeren en Stadsbeheer zijn. Het operationeel verkeersmanagement vormt niet de eerste prioriteit van de betrokken medewerkers en beslaat een beperkt deel van de arbeidsbelasting. Beide respondenten stellen daarnaast dat het operationeel verkeersmanagement van beperkt belang is vanwege de beperkte noodzaak en het geringe aantal knelpunten, maar dat de importantie de komende jaren toeneemt vanwege de verwachte mobiliteitsgroei. Ook verwachten beide respondenten de komende jaren vooral technologische ontwikkelingen (in de vorm van informatieverstrekking via voertuigsystemen en dynamische panelen) op operationeel verkeersmanagementgebied en geven beide respondenten aan dat er verschillende marktpartijen (vier a vijf) in aanmerking komen om operationeel verkeersmanagementtaken uit te voeren. De verkeerskundig adviseur voegt hieraan toe dat de duur van de taken varieert van drie maanden tot drie jaar en dat het vanwege de frequentie van optreden van problemen lastig is aan te geven met welke frequentie een marktpartij in actie komt.

*Wisselende uitbestedingservaringen en doorgaans prima samenwerking met omliggende gemeenten*

Volgens de strategisch adviseur bereikbaarheid en de programmamanager (die betrokken is bij uitbestedingsprojecten) besteedt de gemeente op verschillende manieren taken uit, waarmee het wisselende ervaringen heeft. Loopt de uitbesteding goed, dan levert dit efficiëntievoordelen op en is er meer focus op het beleid. Loopt de uitbesteding minder, dan moet de gemeente noodverbanden leggen om resultaten te boeken, heeft de gemeente een corrigerende functie en verliest het overzicht. De gemeente moet daarom een balans zoeken tussen overlaten aan de markt en in eigen beheer houden van taken, aldus de programmamanager. Daarnaast geeft de programmamanager aan dat de samenwerking met omliggende gemeenten soms prima en soms minder verloopt, terwijl de strategisch adviseur aangeeft dat deze samenwerking prima verloopt. Bij het uitbesteden maakt de gemeente zoveel mogelijk gebruik van contracten met harde criteria en afspraken. Volgens de programmamanager is dit goed, omdat hierdoor helderheid over rollen en taken ontstaat. Is het niet mogelijk om harde criteria en afspraken te formuleren, dan komt het contract via gesprekken en op basis van vertrouwen tot stand. Voordat de gemeente en opdrachtnemer het uitbestedingscontract ondertekenen, is er open en eerlijke communicatie tussen beide. Echter ontbreekt het aan helderheid over rollen. Na contractondertekening kost het de gemeente volgens de programmamanager weleens moeite om acties van de opdrachtnemer te observeren en te monitoren, maar is er geen sprake van gedragsverandering. Dit betekent dat er nauwelijks sprake is van informatieasymmetrie.

### *Mogelijkheden tot uitbesteden ondanks de neutrale houding over uitbesteden*

De strategisch adviseur, de verkeerskundig adviseur en de programmamanager zijn geen voor- of tegenstander van uitbesteden, maar geven wel aan dat uitbesteden een interessante optie is bij piekbelasting of kennisgebrek binnen de gemeente. De respondenten stellen als eis dat de gemeente bij uitbesteden de regierol en faciliterende rol behoudt; het proces inhoudelijk toetst; afspraken maakt over rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden; en enige kennis in huis houdt. Over het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement denken de verkeerskundig adviseur en de strategisch adviseur hetzelfde als over het uitbesteden in het algemeen. Daarnaast zien beide respondenten mogelijkheden voor de gemeente Almere om in de uitvoering van het operationeel verkeersmanagement zaken uit te besteden. Volgens de strategisch adviseur besteedt de gemeente al deels taken op dit gebied uit. De programmamanager ziet tot slot, ondanks de neutrale houding over uitbesteden, voldoende mogelijkheden om, naast de taken die de gemeente momenteel uitbesteedt, andere gemeentelijke taken uit te besteden.

### **5.5 Casusbeschrijving Purmerend**

De komende jaren krijgt de gemeente Purmerend te maken met vergrijzing en een lichte stijging van het aantal inwoners. Hierdoor veranderen reispatronen en stijgt de (auto)mobiliteit, wat zorgt voor een veranderende situatie op de weg. De veranderende situatie maakt het voor de gemeente noodzakelijk om (opnieuw) na te denken over de invulling van het operationeel verkeersmanagement. Naast de veranderende reispatronen en stijgende (auto)mobiliteit krijgt de gemeente te maken met Rijksbezuinigingen op het gemeentefonds. Dit betekent minder financiële middelen voor de uit te voeren taken, waaronder het operationeel verkeersmanagement. Om de klap van de bezuinigingen op te vangen, werkt de gemeente samen in de stadsregio Amsterdam, onder meer op het gebied van verkeer en vervoer (Gemeente Purmerend 2012b).

De gemeente Purmerend hanteert geen specifiek beleid op het gebied van mobiliteit/verkeer en vervoer. In andere documenten gaat de gemeente wel in op beleidslijnen op dit gebied. In het coalitieakkoord staat dat de gemeente het openbaar vervoer- en fietsgebruik stimuleert en dat de auto te gast is. De fiets dient als vervangend vervoersmiddel om de vraag naar automobilititeit op te vangen. In de parkeervisie richt de gemeente zich op het parkeren in garages, waarbij de gemeente inzet op lagere parkeertarieven en verbeterde bewegwijzering en stallingsmogelijkheden (Gemeente Purmerend 2005, 2010a, 2010b, 2010c, 2012a). Om beleidslijnen op mobiliteit/verkeer- en vervoersgebied te ontwikkelen en uit te voeren, ervaren de verkeersadviseur en de beheerder verkeer de beperkte financiële middelen, de krimpende organisatie en de beperkte fysieke ruimte binnen de

gemeente als moeilijkheden. Daarnaast roept de gemeente bij de ontwikkeling en uitvoering van beleidslijnen de hulp in van adviesbureaus, omdat zij specifieke kennis hebben van en een frisse blik hebben op het operationeel verkeersmanagement.

#### *Verskil van inzicht over het operationeel verkeersmanagement*

De verkeersadviseur en de beheerder verkeer verschillen van inzicht over het belang van, de personeelsinzet bij en de verwachte ontwikkelingen over het operationeel verkeersmanagement. De verkeersadviseur weet niet exact wat operationeel verkeersmanagement betekent, maar geeft aan dat de noodzaak ontbreekt om wat aan deze taak te doen. Dit maakt het operationeel verkeersmanagement van beperkt belang en zorgt ervoor dat het geen plaats krijgt in het beleid. De beheerder verkeer stelt dat het operationeel verkeersmanagement redelijk belangrijk is en een plaats krijgt in het beleid. Daarnaast stelt de beheerder verkeer dat er medewerkers van de afdelingen Beheer en Beleid en een ontwerper betrokken zijn bij het operationeel verkeersmanagement, terwijl de verkeersadviseur stelt dat alleen de medewerkers van de afdelingen Beheer en Beleid betrokken zijn. Beide respondenten geven aan dat het operationeel verkeersmanagement een beperkt deel van de arbeidsbelasting (5-20%) beslaat en niet de eerste prioriteit van de betrokken medewerkers is. Als toekomstige ontwikkeling verwacht de beheerder verkeer een systeem met minder verkeersregelinstallaties. De verkeersadviseur verwacht nauwelijks ontwikkelingen. Ondanks bovenstaand verschil van inzicht stellen beide respondenten dat de gemeente, door investeringen in een verkeerscentrale en in drips<sup>7</sup> en het inhuren van adviesbureaus, specifiek in het operationeel verkeersmanagement investeert. Ook geven beide respondenten aan dat er circa vier marktpartijen in aanmerking komen om operationeel verkeersmanagementtaken uit te voeren. De beheerder verkeer merkt hierbij op dat de frequentie waarmee een marktpartij in actie komt varieert en dat de duur van de taak uiteenloopt van minimaal één jaar tot een meerjarenproject, afhankelijk van de soort taak.

#### *Prima samenwerking met omliggende gemeenten en positieve ervaringen met uitbesteden*

De verkeersadviseur en de beheerder verkeer stellen dat de gemeente, vooral in de stadsregio, prima samenwerkt met omliggende gemeenten. Ook heeft de gemeente volgens de beheerder verkeer en de ervaringsdeskundige met ervaring op het gebied van het uitbesteden van de graffitibestrijding positieve ervaringen met het uitbesteden van de groenvoorziening, de openbare verlichting en de graffitibestrijding. Over het uitbesteden van de graffitibestrijding is de ervaringsdeskundige zeer te spreken. De uitbesteding zorgt voor een schone, hele en veilige stad. Nadeel is dat de opdrachtnemer

---

<sup>7</sup> Een drip is een dynamisch route informatiepaneel naast of boven de weg waarop informatie voor de weggebruiker staat. Drips worden ingezet om de weggebruiker te helpen de meest optimale route te volgen.

de beloofde taken niet altijd uitvoert en dat de uitbesteding tijdrovend is en druk met zich meeneemt. Daarom maakt de gemeente gebruik van contracten met zoveel mogelijk harde criteria en afspraken. Is het niet mogelijk dergelijke contracten op te stellen, dan is een sterke wisselwerking tussen betrokkenen nodig om tot een overeenkomst te komen. Hierbij gaat het volgens de ervaringsdeskundige om geven en nemen. Voor contractondertekening houdt de opdrachtnemer geen informatie achter en is er sprake van open en eerlijke communicatie tussen betrokkenen, behalve over de prijs. Na contractondertekening vertoont de opdrachtnemer geen gedragsverandering en is de gemeente verplicht acties van de opdrachtnemer te monitoren en te observeren, stelt de ervaringsdeskundige. Er is hiermee nauwelijks sprake van informatieasymmetrie.

#### *Neutrale houding over uitbesteden en wisselende mogelijkheden tot uitbesteden*

De verkeersadviseur, de beheerder verkeer en de ervaringsdeskundige zijn geen voor- of tegenstander van uitbesteden. De respondenten zijn van mening dat uitbesteden mogelijk is als de gemeente helder omschrijft wat ze wil, duidelijke contracten opstelt, de regie voert en grip (op sturing en geld) houdt. Uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement is volgens de verkeersadviseur niet zinvol, omdat de taak te klein is. Ook ziet de verkeersadviseur geen mogelijkheden voor de gemeente Purmerend om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden, omdat het omschrijven een hell of a job is en omdat de gemeente op dit moment genoeg knowhow in huis heeft op operationeel verkeersmanagementgebied. De beheerder verkeer heeft geen mening over uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement, omdat de beheerder geen zicht heeft op wat de uitbesteding met zich meeneemt. Om dezelfde reden is het voor de beheerder lastig aan te geven of er voor de gemeente mogelijkheden zijn om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden. De ervaringsdeskundige ziet tot slot mogelijkheden om, naast de graffiti bestrijding, andere gemeentelijke taken uit te besteden, maar geeft hierbij aan dat uitbesteden niet in de genen van de gemeente zit.

## **5.6 Casusbeschrijving Leeuwarden**

De komende jaren krijgt Leeuwarden te maken met bevolkingsgroei en vergrijzing. Hierdoor stijgt de (auto)mobiliteit en veranderen reispatronen. Dit zorgt wellicht voor nieuwe verkeerssituaties, die de gemeente aanzetten tot (opnieuw) nadenken over de invulling van het operationeel verkeersmanagement. Naast de bevolking- en mobiliteitsgroei, krijgt de gemeente te maken met Rijksbezuinigingen op het gemeentefonds. De gemeente moet haar taken, waaronder het operationeel verkeersmanagement, met minder middelen uitvoeren. Ondanks de bezuinigingen blijft de gemeente investeren in een goede bereikbaarheid. Om de klap van de bezuinigingen op te vangen werkt de gemeente samen, onder meer in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, in de Stadsregio



Leeuwarden en in Leeuwarden Vrij-Baan. Bij Leeuwarden Vrij-Baan zetten de gemeente, provincie en het Rijk zich gezamenlijk in om de bereikbaarheid van de gemeente Leeuwarden te verbeteren (Gemeente Leeuwarden, 2010, 2012a, 2012b).

Het verbeteren van de bereikbaarheid staat ook centraal in het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan. Deze verbetering realiseert de gemeente door in te zetten op verkeersmanagement en mobiliteitsmanagement. Het verkeersmanagement richt zich op het informeren en geleiden van reizigers bij de uitvoering van infrastructurele projecten. Het mobiliteitsmanagement richt zich op het in samenhang bezien van alle vervoerswijzen. Hierbij stimuleert de gemeente het fiets- en openbaar vervoergebruik en zet de gemeente in op het beter op elkaar afstemmen van de vraag naar en het aanbod van parkeerruimtes. Daarnaast zorgt de gemeente ervoor dat het gemeentelijk beleid aansluit op provinciaal en Rijksbeleid, omdat dit nodig is om effectief samen te werken aan zowel oplossingen voor regionale verkeersproblemen als aan de verbetering van de bereikbaarheid (Gemeente Leeuwarden, 2005, 2011, 2013). Bij het ontwikkelen en uitvoeren van het verkeers- en vervoersplan ervaart de adviseur verkeer en vervoer<sup>8</sup> geen moeilijkheden. Geld is vaak een issue, maar dat bepaalt het tempo en niet de koers. De gemeente maakt bij de ontwikkeling en uitvoering van het verkeers- en vervoersplan wel gebruik van adviesbureaus vanwege hun specifieke kennis.

#### *Operationeel verkeersmanagement voor de toekomst*

Volgens de adviseur verkeer en vervoer is er geen plaats voor het operationeel verkeersmanagement in het verkeers- en vervoersplan. Dit komt omdat het niet hoog op de prioriteitenlijst staat, er geen medewerkers bij betrokken zijn en hiervoor geen specifieke programma's en/of instrumenten zijn aangeschaft. De adviseur verkeer en vervoer verwacht wel dat de gemeente de komende jaren gaat nadenken over het operationeel verkeersmanagement en hoe dit vorm moet krijgen het verkeers- en vervoersplan. Nadenken over het operationeel verkeersmanagement betreft vooral de informatieverbreiding en omleidingsroutes bij de infrastructurele werkzaamheden die momenteel en de komende jaren plaatsvinden in de gemeente. Voor de uitvoering van deze werkzaamheden komen de bekende adviesbureaus (DVM, Grontmij, Vialis en Goudappel) in aanmerking. Een adviesbureau is volgens de adviseur verkeer en vervoer zowel in de voorbereiding als uitvoering minimaal een jaar betrokken bij de werkzaamheden, waarbij het adviesbureau ongeveer maandelijks in actie komt.

---

<sup>8</sup> Binnen de gemeente Leeuwarden is alleen met de adviseur verkeer en vervoer gesproken over het operationeel verkeersmanagement en het verkeers- en vervoersbeleid, omdat deze persoon zowel kennis heeft van de ontwikkeling en uitvoering van dit beleid. De adviseur verkeer en vervoer vervult hiermee zowel de functie van beleidsmedewerker als verkeerskundige.

### *Positieve ervaringen met uitbesteden*

De adviseur verkeer en vervoer en de ervaringsdeskundige met ervaring op het gebied van het uitbesteden van de afvalinzameling geven aan dat de gemeente Leeuwarden onder meer de strooitaak en de afvalinzameling uitbesteedt. De ervaringen met het uitbesteden van deze taken zijn positief. Het uitbesteden van de afvalinzameling bevalt de gemeente zeer goed, omdat dit aantoonbaar nettere straten en kostenbesparingen (schaalvoordelen) oplevert. Ook is de gemeente de sores van de bedrijfsvoering kwijt en kan de gemeente zich focussen op het beleid, aldus de ervaringsdeskundige. Nadeel is dat er soms bedrijfsbelangen spelen die niet te overzien zijn, wat enige mate van informatieasymmetrie met zich meeneemt. Verder is er volgens de ervaringsdeskundige zowel voor als na contractondertekening nauwelijks sprake van informatieasymmetrie. Voor contractondertekening is er open en eerlijke communicatie tussen betrokkenen. Na contractondertekening gedraagt de opdrachtnemer zich niet anders en kost het de gemeente weinig moeite om acties van de opdrachtnemer te observeren en te monitoren. Het is volgens de ervaringsdeskundige echter niet mogelijk om alle acties van de opdrachtnemer te monitoren en te observeren. Dit betekent dat de gemeente een balans moet vinden tussen loslaten en controle houden. Bij de uitbesteding gebruikt de gemeente contracten met zoveel mogelijk harde criteria en afspraken. Opvallend is dat het contract na ondertekening in de la verdwijnt. Het contract wordt alleen nog gebruikt ter verdediging of als basis waarop de gemeente kan terugvallen, aldus de ervaringsdeskundige.

### *Positieve houding over en mogelijkheden tot uitbesteden*

De adviseur verkeer en vervoer staat positief tegenover uitbesteden, zeker als het om specialistisch werk gaat. De ervaringsdeskundige staat ook positief tegenover uitbesteden, maar het moet dan wel een publieke uitbesteding betreffen. Als voorwaarde aan uitbesteden stellen de respondenten dat de gemeente de regie voert en dat er saamhorigheid tussen betrokkenen en wederzijds vertrouwen moet zijn. Volgens de ervaringsdeskundige is uitbesteden aan een private organisatie slecht, omdat het wederzijds vertrouwen en de saamhorigheid minder zijn en de private organisatie op winst gericht is. Over het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement is de adviseur verkeer en vervoer ook positief. Wel vindt de adviseur het moeilijk om mogelijkheden voor de gemeente Leeuwarden aan te geven om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden, omdat de gemeente op dit moment geen aandacht besteedt aan het operationeel verkeersmanagement. De ervaringsdeskundige ziet tot slot mogelijkheden om, naast de afvalinzameling, andere gemeentelijke taken uit te besteden. Het moet dan wel een publieke uitbesteding betreffen.

## 6 Analyse

In de analyse staat de vergelijking van de resultaten uit de zes onderzochte casussen centraal. Uit de analyse blijkt onder meer dat het operationeel verkeersmanagement van beperkt belang is voor de gemeenten, dat de respondenten aangeven dat gemeenten over het algemeen positieve ervaringen hebben met uitbesteden en dat de respondenten positief staan tegenover uitbesteden.

### 6.1 Operationeel verkeersmanagement

Binnen diverse gemeenten (Nieuwegein, Enschede en Purmerend) is het voor de beleidsmedewerker of verkeerskundige niet duidelijk wat het operationeel verkeersmanagement betekent. Daarnaast verschillen de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen binnen een groot aantal van de gemeenten (Heerlen, Enschede, Almere en Purmerend) van inzicht over het belang van het operationeel verkeersmanagement, de plaats die het operationeel verkeersmanagement krijgt binnen het beleid en de gedane investeringen, de personeelsinzet en de verwachte ontwikkelingen op operationeel verkeersmanagementgebied. Ondanks de onduidelijkheid en het verschil van inzicht, is het mogelijk om uitspraken te doen over de verschillende onderdelen van het operationeel verkeersmanagement, wat hier mogelijke oorzaken en/of gevolgen van zijn en wat de analyseresultaten betekenen voor het al dan niet uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement.

#### *Beperkt belang van het operationeel verkeersmanagement en de beperkte plaats in het beleid*

Het operationeel verkeersmanagement is binnen een groot aantal van de gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Almere, Purmerend en Leeuwarden) van beperkt belang, omdat beleidsmedewerkers en verkeerskundigen het operationeel verkeersmanagement vaak als een bijzaak zien. Daarnaast doen zich in de gemeenten nauwelijks problemen voor op operationeel verkeersmanagementgebied en is er weinig bewustwording over het operationeel verkeersmanagement. Binnen de gemeente Enschede is het operationeel verkeersmanagement redelijk belangrijk, omdat de gemeente zich meer bewust is van de mogelijkheden op dit gebied. Bovendien wil Enschede toe naar operationeel verkeersmanagement voor het gehele gemeentelijk wegennet. Ondanks dat het operationeel verkeersmanagement momenteel van beperkt belang is, neemt het belang ervan toe als de verkeersdrukke stijgt. Omdat de gemeenten, op Heerlen na, de komende jaren een toenemende mobiliteit verwachten, is het aannemelijk dat het belang van het operationeel verkeersmanagement de komende jaren stijgt. Wellicht is dat de reden waarom gemeenten in hun mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid een beperkte plaats reserveren voor het operationeel verkeersmanagement. Alleen de gemeente Leeuwarden reserveert geen plaats voor het operationeel verkeersmanagement in het beleid, omdat de gemeente nu en in de nabije toekomst geen concrete invulling geeft aan het

operationeel verkeersmanagement. De verwachting is wel dat de gemeente Leeuwarden hier de komende jaren over gaat nadenken.

#### *Beperkte investeringen in het operationeel verkeersmanagement*

De beleidsmedewerkers en verkeerskundigen geven aan dat gemeenten in beperkte mate investeren in specifieke programma's en/of instrumenten voor het operationeel verkeersmanagement. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het operationeel verkeersmanagement van beperkt belang is en als bijzaak wordt gezien. Daarnaast verschillen de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen binnen een aantal gemeenten (Heerlen, Enschede en Almere) van inzicht over of de gemeente specifiek investeert in het operationeel verkeersmanagement en welke investeringen dat zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen verschillen van inzicht over het operationeel verkeersmanagement. Alleen de beleidsmedewerker en verkeerskundige van de gemeente Purmerend geven aan dat de gemeente specifiek investeert in het operationeel verkeersmanagement. In de overige gemeenten (Nieuwegein en Leeuwarden) ontbreekt het volgens de respondenten aan specifieke investeringen in het operationeel verkeersmanagement.

#### *Verskil van inzicht over de personeelsinzet bij het operationeel verkeersmanagement*

Over de personeelsinzet bij het operationeel verkeersmanagement en de functies die deze personeelsleden bekleden verschillen de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen sterk van inzicht. Het aantal betrokken personeelsleden bij het operationeel verkeersmanagement varieert van nul tot vier. Functies die het betrokken personeel bekleden variëren van beleidsmedewerker, beheerder verkeer en bereikbaarheidscoördinator tot medewerker van de afdeling Dienst Stedelijke Ontwikkeling. Het verschil van inzicht over de personeelsinzet doet zich niet alleen tussen de verschillende gemeenten voor, maar ook binnen de afzonderlijke gemeenten waar zowel de beleidsmedewerker als verkeerskundige de vragen over de personeelsinzet hebben beantwoord. Een mogelijke verklaring voor dit verschil van inzicht is dat het vanwege het beperkte belang en het verschil van inzicht over het operationeel verkeersmanagement niet duidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor het operationeel verkeersmanagement ligt. Wel geven de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen aan dat het operationeel verkeersmanagement niet de eerste prioriteit van het betrokken personeel is en dat het een beperkt deel van de arbeidsbelasting beslaat. Dit geeft eveneens het beperkt belang van het operationeel verkeersmanagement aan.

#### *Technologische ontwikkelingen voor het operationeel verkeersmanagement*

Binnen een groot aantal van de gemeenten (Heerlen, Enschede, Almere en Purmerend) verwachten de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen dat zich de komende jaren vooral technologische

ontwikkelingen op operationeel verkeersmanagementgebied voordoen. Het betreffen met name systeemontwikkelingen zoals verkeerscentrales en verkeersmodellen en (digitale) reisinformatie in de vorm van drips. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het operationeel verkeersmanagement meer aandacht krijgt en maken het noodzakelijk te investeren in het operationeel verkeersmanagement. Dit betekent dat het belang van het operationeel verkeersmanagement stijgt. Binnen de overige gemeenten (Nieuwegein en Leeuwarden) spelen deze ontwikkelingen niet. Nieuwegein verwacht eerder ontwikkelingen op maatschappelijk vlak en Leeuwarden verwacht dat het gaat nadenken over het operationeel verkeersmanagement. Hierdoor blijft het operationeel verkeersmanagement waarschijnlijk van beperkt belang binnen deze gemeenten.

#### *In aanmerking komende marktpartijen bij het operationeel verkeersmanagement*

Volgens de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen komen er minimaal vier marktpartijen in aanmerking om taken uit te voeren die betrekking hebben op het operationeel verkeersmanagement. Dit zijn met name de grote adviesbureaus zoals DVM, Vialis, Grontmij en Goudappel. Over de frequentie waarmee een marktpartij in actie komt om de taak uit te voeren en de duur van de taak verschillen de verkeerskundigen sterk van inzicht. Dit komt omdat de frequentie van actie en de duur van de taak afhankelijk zijn van de soort taak en de complexiteit van de taak. De frequentie waarmee een marktpartij in actie komt varieert van dagelijks tot een enkele keer per jaar. De procesduur loopt uiteen van drie maanden tot meerdere (drie) jaren.

#### *Mogelijkheden voor het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement*

Uit bovenstaande analyseresultaten is op te maken dat het enerzijds lastig is om mogelijkheden tot uitbesteden aan te geven, maar dat er anderzijds ook mogelijkheden zijn tot uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. De onduidelijkheid en het verschil van inzicht bij de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen over het begrip operationeel verkeersmanagement en de investeringen in en de personeelsinzet bij het operationeel verkeersmanagement, maken het lastig aan te geven wat de precieze plaats van het operationeel verkeersmanagement is en hoe de gemeenten hier invulling aan geven. Dit maakt het moeilijk om mogelijkheden aan te geven voor uitbesteding van het operationeel verkeersmanagement. Daarnaast is het operationeel verkeersmanagement in de meeste gemeenten van beperkt belang en zien beleidsmedewerkers en verkeerskundigen het als bijzaak. Echter neemt het belang van het operationeel verkeersmanagement, vanwege de toenemende mobiliteit, de komende jaren toe en worden er vooral technologische ontwikkelingen op operationeel verkeersmanagementgebied verwacht. Dit biedt mogelijkheden voor uitbesteden, omdat de gemeenten over het algemeen niet de kennis en kunde in huis hebben die nodig is voor het uitvoeren van het specialistisch werk en het doorvoeren van de technologische

ontwikkelingen. Om het specialistisch werk uit te voeren en om de technologische ontwikkelingen door te voeren, komen minimaal vier marktpartijen in aanmerking. Dit zijn vooral de grote adviesbureaus. Dit biedt eveneens mogelijkheden tot uitbesteden, omdat de gemeente hierdoor die marktpartij kan kiezen die het meest tegemoet komt aan de wensen van de gemeente.

## 6.2 Ervaringen met uitbesteden

Binnen een groot deel van de gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Purmerend en Leeuwarden) zijn de ervaringsdeskundigen nauw betrokken bij en zeer te spreken over de uitbesteding van de openbare verlichting, het parkeerbedrijf, de graffitibestrijding of de afvalinzameling. De ervaringsdeskundigen uit de overige gemeenten (Enschede en Almere) hebben inzicht in en ervaringen met uitbesteden van gemeentelijke taken in brede zin. In Enschede zijn deze ervaringen positief, terwijl Almere positieve en negatieve ervaringen heeft. De meeste beleidsmedewerkers en verkeerskundigen zijn ook zeer te spreken over de taken die de gemeenten uitbesteden. Met name de afvalinzameling, het onderhoud aan verkeerslichten en het onderhoud van de openbare ruimte (wegen en openbare verlichting) zijn veelvuldig uitbestede taken. Alleen de beleidsmedewerker en verkeerskundige van de gemeente Almere hebben geen inzicht in welke taken de gemeente uitbesteedt en wat hier de ervaringen mee zijn.

### *Waarom en hoe uitbesteden*

Gemeenten nemen het besluit tot uitbesteden, omdat de voordelen zwaarder wegen dan de nadelen. De efficiëntiewinst, in de uitvoering en op financieel gebied, is een veelgehoord voordeel van uitbesteden. Een ander voordeel is dat de gemeente zich meer op het beleid en haar kerntaken kan focussen. Een nadeel van uitbesteden is dat de gemeente afhankelijk is van de opdrachtnemer en dat specifieke kennis van de ambtenaren wegvloeit. Bij het uitbesteden maken de gemeenten gebruik van contracten met zoveel mogelijk harde criteria en afspraken, omdat dit volgens ervaringsdeskundigen uit verschillende gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Enschede en Almere) zorgt voor helderheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden, een juridisch vangnet vormt en risico's inperkt. Wanneer het lastig is om harde criteria en afspraken in het uitbestedingscontract op te nemen, komen de betrokkenen in gesprek met elkaar en op basis van vertrouwen tot overeenstemming.

### *Nauwelijks sprake van informatieasymmetrie*

De ervaringsdeskundigen binnen een groot deel van de gemeenten (Heerlen, Enschede, Almere, Purmerend en Leeuwarden) stellen dat er bij de uitbestede taken nauwelijks sprake is van informatieasymmetrie. Voor ondertekening van het uitbestedingscontract zijn de gemeente en

opdrachtnemer transparant en houdt de opdrachtnemer geen informatie achter voor de gemeente. Na contractondertekening gedraagt de opdrachtnemer zich nauwelijks anders en kost het de gemeente weinig moeite om de acties van de opdrachtnemer te monitoren en te observeren. De ervaringsdeskundige uit Leeuwarden geeft echter aan dat er soms bedrijfsbelangen spelen die niet te overzien zijn, wat zorgt voor enige mate van informatieasymmetrie. Daarnaast heeft de ervaringsdeskundige uit Nieuwegein als enige concrete situaties meegemaakt waarbij er sprake was van informatieasymmetrie, zowel voor als na ondertekening van het uitbestedingscontract.

### *Te trekken lessen*

De ervaringen met uitbesteden leren ons vier lessen. Les één is dat gemeenten overwegend positieve ervaringen hebben met uitbesteden. Deze ervaringen maken het aantrekkelijk om serieus over het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement na te denken. Levert het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement ook meer op dan het zelf uitvoeren van het operationeel verkeersmanagement? Les twee is dat de voordelen van uitbesteden zwaarder wegen dan de nadelen. Dit maakt het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement serieus het overwegen waard. Ervaart de gemeente de voordelen van uitbesteden ook bij het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement? Les drie is dat gemeenten bij uitbesteden zoveel mogelijk gebruik maken van contracten met harde criteria en afspraken. Het is de vraag of gebruik van deze contracten bij uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement wel verstandig is, aangezien er verschil van inzicht bestaat over het operationeel verkeersmanagement. Is het niet verstandiger om via het gesprek en op basis van vertrouwen tot overeenstemming te komen over uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. Les vier is dat er nauwelijks sprake is van informatieasymmetrie. Dit vormt een aanleiding om het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement serieus te overwegen. De gemeente dient echter, vanwege de onduidelijkheid en het verschil van inzicht over het operationeel verkeersmanagement, wel alert te zijn op het ontstaan van informatieasymmetrie.

### **6.3 Houding over uitbesteden**

De respondenten binnen een groot deel van de gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Enschede en Leeuwarden) staan overwegend positief tegenover uitbesteden. Alleen de beleidsmedewerker uit Enschede is geen voorstander van uitbesteden. De ervaringsdeskundige uit Leeuwarden is alleen positief over uitbesteden als het een publieke uitbesteding betreft. De respondenten uit de andere gemeenten (Almere en Purmerend) zijn geen voor- of tegenstanders van uitbesteden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat uitbesteden niet in de genen van de gemeente Purmerend zit en dat de respondenten in Almere wisselende ervaringen hebben met of geen inzicht hebben in de ervaringen

met uitbesteden. Er zijn wel een aantal voorwaarden bepalend voor de overwegend positieve houding over uitbesteden. Ten eerste is het belangrijk dat een gemeente weet wat ze wil en nadenkt over waarom ze wil uitbesteden. Ten tweede moet de gemeente goede afspraken maken en voorwaarden opstellen over het uitbesteden van de betreffende taak. Ten derde moet de gemeente de regie over de taak behouden en blijft de gemeente eindverantwoordelijk voor de taak. Ten vierde moet de uitbesteding voordeel opleveren, bijvoorbeeld op het gebied van efficiëntie of kwaliteit.

#### *Positieve houding over uitbesteden operationeel verkeersmanagement*

De houding over het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement is ook overwegend positief en hieraan stellen de respondenten dezelfde vier voorwaarden als aan het uitbesteden in het algemeen. De beleidsmedewerkers en verkeerskundigen van een aantal gemeenten (Nieuwegein, Enschede en Leeuwarden) geven daarnaast aan dat het operationeel verkeersmanagement specialistisch werk is, terwijl gemeenten en ambtenaren generalisten zijn. Dit biedt mogelijkheden voor uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. Het is echter opmerkelijk dat beleidsmedewerkers en verkeerskundigen uit verschillende gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Enschede en Leeuwarden) positief staan tegenover uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement, terwijl er in een groot deel van de gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Enschede, Almere en Purmerend) onduidelijkheid en verschil van inzicht bestaat over het operationeel verkeersmanagement.

#### *Mogelijkheden tot uitbesteden*

De beleidsmedewerkers en verkeerskundigen van een groot deel van de gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Enschede en Almere) zien mogelijkheden om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden, met name in regionaal verband. De beleidsmedewerkers en verkeerskundigen van de overige gemeenten (Purmerend en Leeuwarden) zien deze mogelijkheden niet of vinden het lastig om mogelijkheden tot uitbesteden aan te geven. Het is opmerkelijk dat veel beleidsmedewerkers en verkeerskundigen mogelijkheden zien om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden, omdat er in een groot deel van de gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Enschede, Almere en Purmerend) onduidelijkheid en verschil van inzicht bestaat over het operationeel verkeersmanagement. Uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement in regionaal verband is een optie om serieus te bekijken, omdat regionale samenwerking in alle gemeenten een speerpunt is. Tot slot zien de ervaringsdeskundigen mogelijkheden om, naast de reeds uitbestede taken, andere gemeentelijke taken gericht op het publieke domein uit te besteden. Dit opent wellicht deuren voor het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement.



## 6.4 Gemeentelijke kenmerken

### *Inspelen op stijgende (auto)mobiliteit en veranderende reispatronen*

Als gevolg van bevolkingsgroei en vergrijzing stijgt de mobiliteit en veranderen reispatronen. Alleen in Heerlen is er vanwege de bevolkingskrimp een afnemende mobiliteit. Door de mobiliteitsgroei en veranderende reispatronen ontstaat er een ander verkeersbeeld, wat het voor gemeenten noodzakelijk maakt om (opnieuw) na te denken over de invulling van het operationeel verkeersmanagement. Moet de gemeente (extra) maatregelen nemen of kan de gemeente de veranderende verkeerssituatie met de bestaande middelen aan? Daarnaast hanteert een groot deel van de gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Enschede, Almere en Leeuwarden) mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid om bereikbaarheids- en doorstromingsproblemen voor met name de auto te voorkomen. Dit beleid richt zich vooral op het verbeteren van de (auto)mobiliteit en bereikbaarheid. Daarnaast stimuleren de gemeenten het fiets- en openbaar vervoergebruik, om de vraag naar de auto te verminderen en om deze vervoerwijzen als volwaardig alternatief voor de auto in te zetten. De gemeente Purmerend heeft geen specifiek mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid geformuleerd, maar richt zich via het coalitieakkoord en de parkeervisie ook op de verbetering van de (auto)mobiliteit en bereikbaarheid.

### *Moelijkheden en advies bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid*

De beleidsmedewerkers en verkeerskundigen uit een aantal gemeenten (Heerlen, Enschede, Almere en Purmerend) ervaren moeilijkheden bij de ontwikkeling en uitvoering van het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid. Deze moeilijkheden betreffen met name de beperkte financiële middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft. Om de moeilijkheden het hoofd te bieden of te voorkomen, roept een groot deel van de gemeenten (Heerlen, Enschede, Purmerend en Leeuwarden) advies in bij de ontwikkeling van het beleid. De overige gemeenten (Almere en Purmerend) roepen geen advies in, omdat het in Almere om abstract beleid gaat en omdat het beleid in Purmerend door de ambtenaren zelf is opgesteld. Bij de uitvoering van het beleid roepen alle gemeenten advies in. Het inroepen van advies, bij ontwikkeling en/of uitvoering van het beleid, gebeurt bij adviesbureaus. De adviesbureaus hebben namelijk specifieke kennis en ervaring over het operationeel verkeersmanagement in huis die ontbreekt binnen de gemeenten. Dit gebrek aan kennis en ervaring binnen de gemeente maakt uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement een interessante optie om te overwegen.

### *(Regionale) samenwerking en Rijksbezuinigingen*

De meeste gemeenten (Heerlen, Nieuwegein, Enschede, Purmerend en Leeuwarden) richten zich bij het uitvoeren van het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid op het aangaan van regionale samenwerking met buurgemeenten, stadsregio's, provincies en het Rijk. Hiermee proberen de

gemeenten de regionale mobiliteit- en bereikbaarheidsproblemen op te lossen. Dit is echter niet de enige reden om samen te werken. Alle gemeenten krijgen de komende jaren, vanwege Rijksbezuinigingen, te maken met kortingen op het gemeentefonds. Door samen te werken met andere overheidslagen deelt de gemeente de kosten met meerdere partijen, waardoor de gemeente de klappen van de bezuinigingen probeert op te vangen. Daarnaast kan samenwerking leiden tot schaalvoordelen, wat eveneens kostenbesparend is. De Rijksbezuinigingen zorgen, naast samenwerking, ook voor een mogelijke aanleiding om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden. Een veelgehoord voordeel van uitbesteden is namelijk dat het kostenbesparend is. Door het operationeel verkeersmanagement uit te besteden, is het te verwachten dat gemeenten kosten besparen en hiermee de klappen van de Rijksbezuinigingen op kunnen vangen.

#### *Veranderende rol voor gemeenten*

De rol van de gemeente verandert bij uitbesteden van een operationele naar een strategische, regisserende en ondersteunende rol. De gemeente kan zich hierdoor meer focussen op de inhoud, het beleid en de strategie van de betreffende taak. De eindverantwoordelijkheid blijft echter wel bij de gemeente liggen. Dit zorgt ervoor dat de gemeenten een balans moet zien te vinden tussen loslaten en controle houden. In haar nieuwe rol moet de gemeente rekening houden met de verschillende belangen die er spelen. De gemeente en opdrachtnemer hebben bij uitbesteden namelijk elk hun eigen belang, in financieel opzicht, maar delen in een goede uitvoering van de betreffende taak ook een algemeen belang. Ook door de bezuinigingen op het gemeentefonds verandert de rol van de gemeente. Gemeenten gaan de samenwerking met omliggende gemeenten, de provincie, het Rijk en het bedrijfsleven aan, waardoor de operationele rol van de gemeente verandert in een strategische en participerende rol.

#### **6.5 Groepen gemeenten**

Is het voor bepaalde groepen gemeenten aantrekkelijker om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden? Om deze vraag te beantwoorden is in de methodologie onderscheid gemaakt tussen grote (Almere en Enschede), middelgrote (Heerlen en Leeuwarden) en kleine (Purmerend en Nieuwegein) gemeenten. Uit de analyse blijkt echter dat het vanwege verschillende redenen niet mogelijk is om aan te geven of het voor een bepaalde subgroep gemeenten aantrekkelijker is om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden.

Ten eerste ontbreekt het per gemeente aan een eenduidig beeld over het operationeel verkeersmanagement, omdat er bij de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen onduidelijkheid en

verschil van inzicht bestaat over het operationeel verkeersmanagement. Dit maakt het moeilijk om de drie onderscheidde groepen gemeenten met elkaar te vergelijken. Ten tweede is er op basis van de analyseresultaten geen duidelijk onderscheid te maken tussen de drie subgroepen gemeenten. Uit de inhoudsanalyse blijkt namelijk dat alle gemeenten te maken krijgen met Rijksbezuinigingen; dat alle gemeenten inzetten op samenwerking; dat vrijwel alle gemeenten beleid uitvoeren dat is gericht op (auto)mobiliteit en bereikbaarheid; en dat in vrijwel alle gemeenten de mobiliteit groeit en reispatronen veranderen. Daarnaast geven de respondenten uit de onderscheidde groepen gemeenten grotendeels dezelfde antwoorden op de vragen over het beleid; het operationeel verkeersmanagement; de ervaringen met uitbesteden; de houding over uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement); en de mogelijkheden om het operationeel verkeersmanagement of andere gemeentelijke taken uit te besteden. Tot slot is het vanwege de beperkte steekproef lastig uitspraken doen over de groepen gemeenten. Zijn de geselecteerde gemeenten wel representatief voor alle gemeenten binnen de betreffende groep?

## 6.6 Resumé

Uit de analyse blijkt dat er bij een groot aantal beleidsmedewerkers en verkeerskundigen onduidelijkheid en verschil van inzicht over het operationeel verkeersmanagement bestaat, maar dat de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen in grote lijnen hetzelfde denken over de verschillende onderdelen van het operationeel verkeersmanagement. De analyse van de ervaringen maakt daarnaast duidelijk dat de respondenten aangeven dat gemeenten overwegend positieve ervaringen hebben met uitbesteden, dat gemeenten gebruik maken van contracten met harde criteria en afspraken en dat er bij de uitbestede taken nauwelijks sprake is van informatieasymmetrie. Daarnaast hebben de respondenten een overwegend positieve houding over uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement) en zien de respondenten mogelijkheden om het operationeel verkeersmanagement en andere gemeentelijke taken uit te besteden. Tevens maken de gemeentelijke kenmerken duidelijk dat gemeenten in het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid inspelen op de stijgende (auto)mobiliteit en veranderende reispatronen, maar dat gemeenten wel moeilijkheden ervaren en advies inroepen bij de ontwikkeling en uitvoering van dit beleid. Ook richten de gemeenten zich op (regionale) samenwerking en krijgen gemeenten te maken met Rijksbezuinigingen. Tot slot maakt de analyse duidelijk dat de rol van gemeenten verandert als gevolg van uitbesteden en dat het niet mogelijk is om voor de onderscheidde subgroepen gemeenten aan te geven of het voor een bepaalde groep aantrekkelijker is om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden. Wat deze analyseresultaten betekenen voor de centrale vraag van dit onderzoek komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

## 7 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft op basis van de analyseresultaten uit het casestudyonderzoek antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek: *Welke factoren verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te gaan besteden?*

### *Ontbreken van kerncompetenties en gebrek aan unieke resources*

Uit de empirie blijkt dat, in tegenstelling tot wat in de inleiding werd verondersteld, het operationeel verkeersmanagement van beperkt belang is voor gemeenten en dat de beleidsmedewerkers en verkeerskundigen het operationeel verkeersmanagement als een bijzaak zien. Daarnaast is vanwege het verschil van inzicht over de personeelsinzet bij het operationeel verkeersmanagement in een aantal gemeenten niet duidelijk waar de verantwoordelijkheid ligt voor deze taak. Ook blijkt uit de empirie dat het operationeel verkeersmanagement niet de eerste prioriteit is van het betrokken personeel en dat het operationeel verkeersmanagement een beperkt deel van hun arbeidsbelasting beslaat. Dit impliceert dat het operationeel verkeersmanagement niet tot de kerncompetenties van de gemeenten behoort en verklaart dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden. Tevens blijkt dat gemeenten nauwelijks specifieke instrumenten en/of programma's aanschaffen voor het operationeel verkeersmanagement. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het operationeel verkeersmanagement momenteel van beperkt belang is en als bijzaak wordt gezien. Dit maakt dat gemeenten op het gebied van het operationeel verkeersmanagement geen unieke resources (middelen) bezitten. Op basis van de Resource Based View is hiermee te veronderstellen dat gemeenten geen concurrentievoordeel behalen, wat verklaart dat gemeenten eerder de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden.

Interessant in deze context is echter dat het operationeel verkeersmanagement de komende jaren belangrijker wordt en dat er de komende jaren technologische ontwikkelingen te verwachten zijn voor het operationeel verkeersmanagement. Deze technologische ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat gemeenten moeten investeren in resources voor het operationeel verkeersmanagement. Het toenemend belang van het operationeel verkeersmanagement kan er daarnaast voor zorgen dat gemeenten kerncompetenties ontwikkelen voor het operationeel verkeersmanagement. Dit zou op basis van de RBV en kerncompetentiebenadering pleiten voor het in eigen beheer houden van het operationeel verkeersmanagement.

### *Onzekere/complexe situatie en het aantal relevante actoren in de markt*

Gemeenten ervaren moeilijkheden bij het ontwikkelen en uitvoeren van het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid, zo blijkt uit de empirie. Ook blijkt uit de empirie dat gemeenten, bij het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid, advies inroepen om de ervaren moeilijkheden op te lossen of te voorkomen. Voor dit advies komen minimaal vier marktpartijen (vooral de grote spelers) in aanmerking. Daarnaast blijkt uit de empirie dat er bij veel beleidsmedewerker en verkeerskundigen onduidelijkheid en verschil van inzicht bestaat over het operationeel verkeersmanagement. Bovenstaande impliceert dat er sprake is van een onzekere/complex situatie met betrekking tot het operationeel verkeersmanagement en dat er verscheidene relevante actoren in de markt aanwezig zijn om operationeel verkeersmanagementtaken uit te voeren. Dit verklaart, op basis van de omgevingskenmerken uit de transactiekostentheorie, dat gemeenten wellicht niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden. Echter bieden de verscheidene in aanmerking komende marktpartijen wel mogelijkheden om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden, omdat gemeenten hierdoor de kennis en ervaring van marktpartijen in huis halen die ontbreekt binnen de gemeenten.

### *Nauwelijks informatieasymmetrie en standaard contractbenadering*

Voor contractondertekening is er, op een uitzondering na, open en eerlijke communicatie tussen de gemeente en opdrachtnemer, zo blijkt uit de empirie. Dit betekent dat de gemeente en opdrachtnemer transparant zijn en geen informatie voor elkaar achterhouden. Eveneens blijkt uit de empirie dat opdrachtnemers zich na contractondertekening, op een uitzondering na, niet anders gedragen dan voor contractondertekening en dat het de gemeente weinig moeite kost om de acties van de opdrachtnemer te observeren en te monitoren. Bovenstaande duidt erop dat er in beperkte mate sprake is van informatieasymmetrie in de vorm van adverse selection (ex ante) en moral hazard (ex post). Dit *kan* verklaren dat gemeenten eerder de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden. Tevens blijkt dat gemeenten bij het uitbesteden van gemeentelijke taken zoveel mogelijk gebruik maken van contracten met harde criteria en afspraken. Dit perkt de risico's voor de principaal (gemeente) en agent (opdrachtnemer) in, schept duidelijkheid voor beide partijen en vormt een juridisch vangnet. Dit maakt dat gemeenten bij de uitbestede taken zoveel mogelijk gebruik maken van de standaard contractbenadering. Op basis van de principaal-agenttheorie is te veronderstellen dat gemeenten, via de standaard contractbenadering, succes behalen bij het uitbesteden van gemeentelijke taken, wat *kan* verklaren dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement (via een standaard contractbenadering) uit te besteden.

Interessant is dat naast de gemeente ook de opdrachtnemer bepalend is bij het al dan niet ontstaan van informatieasymmetrie en het al dan niet gebruik maken van een standaard contractbenadering. Omdat in dit onderzoek alleen gemeenten zijn onderzocht, maakt dit het niet mogelijk om een harde uitspraak over deze factoren te doen. Er is daarom bewust gekozen voor de formulering 'kan verklaren'. Daarnaast dient bij de informatieasymmetrie en de standaard contractbenadering in het achterhoofd gehouden te worden dat er sprake is van onduidelijkheid en verschil van inzicht over het operationeel verkeersmanagement. Dit maakt het aannemelijk dat gemeente en opdrachtnemer niet hetzelfde kennis- en informatieniveau hebben over het operationeel verkeersmanagement, wat mogelijk voor informatieasymmetrie zorgt. Ook kunnen de onduidelijkheid en het verschil van inzicht over het operationeel verkeersmanagement ervoor zorgen dat het voor gemeenten onduidelijk is wat de te dekken risico's zijn en of de risico's te ondervangen zijn in een standaard contract.

#### *Mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid*

Als gevolg van de groeiende automobilititeit en veranderende reispatronen ontstaat er een ander verkeersbeeld, zo blijkt uit de empirie. Dit zorgt ervoor dat gemeenten (opnieuw) na moeten denken over de invulling van het operationeel verkeersmanagement in het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid. Het mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid van de gemeenten richt zich met name op het verbeteren van de (auto)mobiliteit en bereikbaarheid, door gebruik te maken van de ambities, de doelen en het streven uit de beleidsdocumenten en actieprogramma's die in het beleidskader aan bod zijn gekomen. Dit betekent, zoals het beleidskader duidelijk heeft gemaakt, dat gemeenten meer samenwerken met en overlaten aan de markt, wat verklaart dat gemeenten eerder de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden.

#### *Ervaringen met, houding over en mogelijkheden tot uitbesteden*

Uit de empirie blijkt dat gemeenten overwegend positieve ervaringen hebben met uitbesteden, omdat de voordelen van uitbesteden (efficiëntievoordelen, kostenbesparingen, focus op beleid en kerntaken) zwaarder wegen dan de nadelen (afhankelijk van opdrachtnemer en wegvloeien specifieke kennis ambtenaren). Dit biedt mogelijkheden om het uitbesteden van andere gemeentelijke taken, waaronder het operationeel verkeersmanagement, serieus te overwegen. Zeker nu gemeenten moeten bezuinigen, het personeelsbestand afneemt en het Rijk meer taken naar gemeenten overhevelt. Ook vormt de positieve houding over uitbesteden en uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement een mogelijkheid om het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement serieus te overwegen. Gemeenten dienen zich dan wel aan de volgende voorwaarden te houden: de gemeente moet weten wat ze wil en nadenken over waarom ze wil uitbesteden; de gemeente moet afspraken maken over en voorwaarden opstellen voor de

uitbesteding; de gemeente moet de regie houden en blijft eindverantwoordelijk voor de betreffende taak; en de uitbesteding moet voordeel opleveren bijvoorbeeld in de zin van kostenbesparingen of kwaliteitsverbetering. Naast het gegeven dat de ervaringen met en houding over uitbesteden mogelijkheden bieden om het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement serieus te overwegen, blijkt uit de empirie dat zowel de ervaringsdeskundigen als beleidsmedewerkers en verkeerskundigen mogelijkheden zien om het operationeel verkeersmanagement of andere gemeentelijke taken uit te besteden. Vooral het regionaal uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement is een regelmatig genoemde mogelijkheid. Bovenstaande maakt dat zowel de ervaringen met, de houding over en de mogelijkheden tot uitbesteden verklaren dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden.

Een mogelijke verklaring voor de mogelijkheden die de respondenten zien voor het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement of andere gemeentelijke taken is dat de respondenten aangeven dat de gemeente overwegend positieve ervaringen heeft met uitbesteden en dat de respondenten overwegend positief staan tegenover uitbesteden (van het operationeel verkeersmanagement). Deze overwegend positieve ervaringen en houding zorgen er wellicht voor dat de respondenten eerder geneigd zijn mogelijkheden te zien om het operationeel verkeersmanagement of andere gemeentelijke taken uit te besteden.

De conclusie maakt duidelijk dat er verschillende factoren zijn die (kunnen) verklaren dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden. Verder laat dit onderzoek zien dat de rol van de gemeente bij uitbesteden aan verandering onderhevig is. Gemeenten krijgen, zoals het beleidskader reeds illustreert, als gevolg van uitbesteden een meer strategische, regisserende en ondersteunende rol, in plaats van een operationele rol die de gemeente heeft bij het in eigen beheer houden van de betreffende taak.

Vergelijken we tot slot dit onderzoek met eerder empirisch onderzoek dan leert dit onderzoek ons, evenals eerder empirisch onderzoek, dat het maken van duidelijke afspraken belangrijk is bij uitbesteden en dat uitbesteden voordeel op moet leveren, bijvoorbeeld in de zin van kostenbesparingen. Daarnaast bevestigt dit onderzoek de les uit eerder empirisch onderzoek, dat pragmatische motieven tot uitbesteden belangrijker zijn dan ideologische motieven. Gemeenten nemen het besluit tot uitbesteden als er besparingen te realiseren zijn, tijdwinst te boeken is of de kwaliteit verbetert. Deze pragmatische motieven zijn belangrijker dan het strikt uitvoeren van een bepaalde gedachtegang over uitbesteden. Tot slot bevestigt dit onderzoek indirect de les uit eerder empirisch onderzoek dat meer geld vanuit het Rijk ervoor zorgt dat gemeenten de taak in eigen beheer

houden. Dit onderzoek maakt duidelijk dat gemeenten als gevolg van Rijksbezuinigingen op het gemeentefonds meer samenwerking zoeken met andere overheidslagen en marktpartijen. Dit betekent dat minder geld vanuit het Rijk leidt tot meer samenwerking en uitbesteding. Andersom kan dit erop duiden dat meer geld vanuit het Rijk zorgt voor het in eigen beheer houden van de betreffende taak.

Naast de overeenkomsten tussen dit onderzoek en lessen uit eerder empirisch onderzoek, zijn er ook verschillen. Een eerste verschil is dat het aantal werklozen in de gemeente, in tegenstelling tot eerder empirisch onderzoek, niet zozeer van invloed is op uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. Dit komt omdat het operationeel verkeersmanagement zeer specialistisch werk is, waardoor een groot deel van de werklozen niet in aanmerking komt om werk op dit terrein uit te voeren. Een tweede verschil is dat de gemeenteraad of individuele politici (wethouders), in tegenstelling tot in eerder empirisch onderzoek, niet zozeer invloed hebben op het besluit tot uitbesteden. Ten derde is de les uit eerder onderzoek dat gemeenten eerder gaan uitbesteden als omliggende gemeenten de betreffende taak uitbesteden, niet van toepassing op dit onderzoek. Het operationeel verkeersmanagement is een taak die niet door elke gemeente wordt ingevuld. Daarnaast is het regionaal uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement een veelgehoorde optie. Dit betekent dat gemeenten moeten samenwerken met elkaar in plaats van het uitbestedingsgedrag van elkaar te kopiëren.



## 8 Reflectie

Reflectie op dit onderzoek maakt duidelijk dat het onderzoek enkele beperkingen kent. Het niet onderzoeken van de individuele kenmerken (begrensde rationaliteit en opportunisme), als element uit de transactiekostentheorie, vormt een eerste beperking, omdat de individuele kenmerken in combinatie met de omgevingskenmerken meer duidelijk maken of de betreffende taak al dan niet uitbesteed moet worden (Williamson, in Veldink, 2006). Omdat de individuele kenmerken in dit onderzoek buiten beschouwen zijn gelaten, betekent dit dat de uitspraken over het al dan niet hebben van de intentie om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden alleen gebaseerd zijn op de empirie over de omgevingskenmerken.

Ook de hoogte van de transactiekosten van het operationeel verkeersmanagement, als element uit de transactiekostentheorie, is niet in concrete bedragen voor de gemeente en de markt onderzocht. Dit vormt een beperking, omdat hierdoor niet inzichtelijk is of de gemeente of de markt het operationeel verkeersmanagement tegen lagere kosten kan uitvoeren en of dit verklaart dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden. Ondanks dat de hoogte van de transactiekosten niet in concrete bedragen is onderzocht, maken de kritische dimensies duidelijk dat het operationeel verkeersmanagement redelijk hoge transactiekosten met zich meeneemt. De redelijk hoge transactiekosten impliceren dat gemeenten het operationeel verkeersmanagement uit kunnen besteden, omdat er met de uitbesteding meer kosten zijn te besparen dan bij het uitbesteden van een taak met lage transactiekosten. Dit stoelt echter niet op de transactiekostentheorie of een andere wetenschappelijke theorie gebruikt in dit onderzoek.

Een laatste beperking heeft betrekking op de afgenomen interviews. Vanwege praktische redenen was het niet mogelijk om de vragenlijst via een pilot te testen. Dit vormt een beperking, omdat hierdoor niet met zekerheid is te stellen of de vragenlijst eenduidig en uitputtend is en of de vragen aansluiten bij de belevingswereld van de doelgroep. Om ervoor te zorgen dat met zekerheid is te stellen dat de juiste vragen zijn gesteld, is de eerste onderzochte gemeente naast onderzoekscasus ook als 'pilot' gebruikt. Nadat de interviews bij de eerste onderzochte gemeente zijn afgenomen, is de vragenlijst op basis van de feedback van de respondenten en op basis van inzicht van de onderzoeker aangepast en opgestuurd naar de respondenten uit de 'pilot'. De respondenten hebben de vragen, waarop het antwoord ontbrak of waarop het antwoord nog niet volledig was, via de mail beantwoord. Deze werkwijze heeft ervoor gezorgd dat de juiste informatie is losgeweekt bij de respondenten. Daarnaast zijn in alle onderzochte gemeenten zowel een beleidsmedewerker, verkeerskundige als ervaringsdeskundige bevroegd en kent het onderzoek geen non-respons.

## 9 Aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek is een eerste empirische kennismaking met het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. Omdat dit onderzoek niet voor een concrete partij of actor is uitgevoerd, is het lastig aanbevelingen op te stellen voor een concrete partij. Dit hoofdstuk beperkt zich dan ook tot het doen van enkele algemene aanbevelingen voor gemeenten over het operationeel verkeersmanagement. Naast de aanbevelingen geven de suggesties voor vervolgonderzoek aan waar mogelijkheden liggen om de bestaande kennis over het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement uit te breiden.

De eerste aanbeveling is om binnen gemeenten eenduidigheid te creëren over het operationeel verkeersmanagement. Uit dit onderzoek blijkt dat er binnen gemeenten verschil van inzicht bestaat over het operationeel verkeersmanagement. Daarnaast is het voor beleidsmedewerkers en verkeerskundigen soms niet duidelijk wat operationeel verkeersmanagement betekent. Door eenduidigheid over het operationeel verkeersmanagement binnen gemeenten te creëren, is het in de verschillende lagen van de gemeente duidelijk wat operationeel verkeersmanagement betekent en wat hier allemaal bij komt kijken. Dit zorgt ervoor dat de medewerkers die betrokken zijn bij het besluit tot uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement duidelijk stelling kunnen nemen over het al dan niet uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. Dit schept zowel duidelijkheid voor de gemeente als voor de potentiële opdrachtnemers van de uit te besteden gemeentelijke taken.

Aanbeveling twee betreft het regionaal uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. Hiervoor zijn twee duidelijke redenen aan te wijzen. Ten eerste is het vanwege de Rijksbezuinigingen aan te raden om het operationeel verkeersmanagement (regionaal) uit te besteden. Uit eerder empirisch onderzoek en uit de ervaringen met uitbesteden blijkt namelijk dat uitbesteden kosten bespaart. Daarnaast kunnen er door regionale uitbesteding schaalvoordelen ontstaan, wat eveneens kosten bespaart en waarmee gemeenten de klappen van de bezuinigingen op kunnen vangen. Een tweede reden voor regionale uitbesteding is dat Nederland te maken krijgt met een krimpende overheid. Om in te spelen op de krimpende overheid is het verstandig om gemeentelijke taken, zoals het operationeel verkeersmanagement, op grotere schaal op te pakken. Dit geldt zeker voor het operationeel verkeersmanagement, omdat het verkeer de gemeentegrenzen overstijgt.

Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten momenteel geen kerncompetenties en unieke resources bezitten voor het operationeel verkeersmanagement. Maar omdat de importantie van het operationeel verkeersmanagement de komende jaren toeneemt en er technologische ontwikkelingen

te verwachten zijn, is het te verwachten dat gemeenten kerncompetenties ontwikkelen en unieke resources aanschaffen voor het operationeel verkeersmanagement. Om te voorkomen dat gemeenten in deze overgangperiode tussen wal en schip raken, is het tot slot aan te bevelen dat gemeenten op korte termijn een beslissing nemen over het al dan niet uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement.

Een eerste suggestie voor vervolgonderzoek is om de markt te onderzoeken op de factoren informatieasymmetrie en standaard contractbenadering. Uit dit onderzoek blijkt dat het nauwelijks aanwezig zijn van informatieasymmetrie en het gebruik van een standaard contractbenadering factoren zijn die kunnen verklaren dat gemeenten wellicht de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden. Om te bepalen of dit daadwerkelijk verklarende factoren zijn, is het noodzakelijk om de markt te onderzoeken. De markt en de gemeente hebben namelijk beide invloed op de mate van informatieasymmetrie en op welke contractvorm er gebruikt wordt bij een mogelijke uitbesteding van het operationeel verkeersmanagement.

Het onderzoeken van de hoogte van de transactiekosten in concrete bedragen, voor zowel de gemeente als de markt, is een laatste suggestie voor vervolgonderzoek. In dit onderzoek zijn de hoogte van de transactiekosten niet onderzocht, maar geven de kritische dimensies wel aan dat het operationeel verkeersmanagement redelijk hoge transactiekosten met zich meebrengt. Het onderzoeken van de concrete hoogte van de transactiekosten in vervolgonderzoek, maakt inzichtelijk of de markt of de gemeente het operationeel verkeersmanagement tegen lagere transactiekosten uitvoert, of het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement überhaupt het overwegen waard is en wat de uitbesteding mogelijk oplevert in concrete bedragen. Door de hoogte van de transactiekosten in concrete bedragen te onderzoeken, wordt tevens inzichtelijk of de hoogte van de transactiekosten een factor is die verklaart dat gemeenten al dan niet de intentie hebben om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden.

## Literatuur

Arnold, U. (2000). New dimensions of outsourcing: a combination of transaction cost economics and the core competencies concept. *European journal of purchasing & supply management*, 6, 23-29.

Baarda, D.B. & De Goede, M.P.M. (2006). *Basisboek Methoden en Technieken: handleiding voor het opzetten van een kwantitatief onderzoek*. Houten: Wolters-Noordhoff Groningen.

Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff Groningen/Houten.

Bel, G. & Miralles, A. (2003). Factors influencing the privatisation of Urban Solid Waste Collection in Spain. *Urban studies*, 40, 1323-1334.

Buchanan, J.M. (1987). The constitution of economic policy. *The America economic review*, 77, 243-250.

Compendium voor de leefomgeving (n.d.). *Verstedelijking*. Opgevraagd op 2 mei 2013. Afkomstig van: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/onderwerpen/nl0031-Verstedelijking.html?i=30>

Compendium voor de leefomgeving (n.d.). *Woningvoorraad en nieuwbouwwoningen, 2000-2010*. Opgevraagd op 2 mei 2013. Afkomstig van: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2001-Woningen-en-nieuwbouwwoningen.html?i=36-149>

Dijkgraaf, E. (2004). *Regulating the Dutch waste market*. Rotterdam: Erasmus universiteit.

Dijkgraaf, E. & Gradus, R.H.J.M. (1998). Uitbesteding vereist transparantie. *Economisch statistische berichten*, 83, 852-856.

Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M. & Melenberg, B. (2003). Contracting out refuse collection. *Empirical economics*, 28, 553-570.

Domberger, S. (1998). *The contracting organization: a strategic guide to outsourcing*. Oxford: university press.

Domberger, S., Hall, C. & Ah Lik Li, E. (1995). *The economic journal*, 105, 1454-1470.

Domberger, S. & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford review of economic policy*, 13, 67-78.

Donkers, H., Jooren, J., Hoevenagel, R., Moggré, M. & Jansen, F. (2012). *Monitor gemeenten 2011: personeel in perspectief*. Den Haag: Albani Drukkers.

Eisenhardt, K.M. & Schoonhoven, C.B. (1996). Resource-based view of strategic alliance formation: strategic and social effects in entrepreneurial firms. *Organization science*, 7, 136-150.

Elzinga, D.J. (2010). *Lokale autonomie verder onder druk*. Opgevraagd op 20 maart 2013. Afkomstig van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/lokale-autonomie-verder-onder-druk.144100.lynkx>

Embleton, P. R. & Wright, P.C. A practical guide to successful outsourcing. *Empowerment in organizations*, 6, 94-106.

Espino-Rodriguez, T.F. & Padron-Robaina, V. (2006). A review of outsourcing from the resource-based view of the firm. *International Journal of Management Reviews*, 8, 49-70.

Gemeente Almere (2010). Investeren in een gezond Almere: Het Oostvaardersakkoord 2010-2014.

Gemeente Almere (2012a). Mobiliteitsplan Almere: Veilig en gezond op weg deel 2 Bundeling en onderbouwing.

Gemeente Almere (2012b). Mobiliteitsplan Almere: Veilig en gezond op weg deel 1 De Hoofdlijnen.

Gemeente Almere (2012c). Sociale atlas van Almere. Monitor van wonen, werken en vrije tijd 2012.

Gemeente Enschede (2004). Mobiliteitsplan 2004-2015.

Gemeente Enschede (2010). Vertrouwen in Enschede 2010-2014.

Gemeente Enschede (2013). Regionaal Mobiliteitsplan 2012-2020.

Gemeente Heerlen (1997). Verkeersveiligheidsplan gemeente Heerlen: maatregelen en activiteiten stimuleringsplan 1998-2005.

Gemeente Heerlen (2008). Stadsvisie Heerlen 2026: Centrumstad, ondernemende stad, jeugdige stad, netwerkstad, energiek hart van Parkstad.

Gemeente Heerlen (2010a). Heerlen Versnelt. Coalitieakkoord Heerlen 2010-2014.

Gemeente Heerlen (2010b). Parkeernota Heerlen 2010: 'Parkeren is maatwerk'

Gemeente Heerlen (2011). Meerjarig Bestuurlijk Programma 2011-2014.

Gemeente Leeuwarden (2005). Evenwicht in parkeren: parkeerbeleidsplan gemeente Leeuwarden.

Gemeente Leeuwarden (2010). Doorpakken in nieuwe tijden! Collegeprogramma Gemeente Leeuwarden 2010-2014.

Gemeente Leeuwarden (2011). GVVP 2011/2025: De complete stad bereikbaar.

Gemeente Leeuwarden (2012a). *Alles over uw regio op de website Stadsregioleeuwarden.nl*. Opgevraagd op 10 augustus 2013. Afkomstig van: <http://www.leeuwarden.nl/artikel/2012/alles-over-uw-regio-op-de-website-stadsregioleeuwarden.nl>

Gemeente Leeuwarden (2012b). *Bereikbaarheid en Vrij-baan*. Opgevraagd op 10 augustus 2013. Afkomstig van: <http://www.leeuwarden.nl/dossier/bereikbaarheid-en-vrij-baan>

Gemeente Leeuwarden (2013). Richtingwijzer fiets 2013-2025: uitwerking fietsbeleid GVVP 2011.

Gemeente Nieuwegein (n.d.). *Nieuwegein in cijfers: bevolkingsprognose Nieuwegein totaal*. Opgevraagd op 6 augustus 2013. Afkomstig van: <http://cijfers.nieuwegein.nl/>

- Gemeente Nieuwegein (2010). Collegeprogramma 2010-2014: Nieuwegein voor iedereen.
- Gemeente Nieuwegein (2013). Nieuwegein verleidt... Op weg naar duurzame mobiliteit.
- Gemeente Purmerend (2005). Structuurvisie 2005-2020: Van groei naar bloei.
- Gemeente Purmerend (2010a). Alles hens aan dek: Coalitieakkoord 2010-2014.
- Gemeente Purmerend (2010b). Beleidsplan fiets 2010-2015.
- Gemeente Purmerend (2010c). Binnenstad 2010.
- Gemeente Purmerend (2012a). Parkeervisie binnenstad Purmerend 2012-2015.
- Gemeente Purmerend (2012b). Purmerend in cijfers 2012.
- Granovetter, M. (1992). Economic institutions as social constructions: a framework for analysis. *Acta sociologica*, 35, 3-11.
- Grant, R.M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. *California management review*, 33, 114-135.
- Hart, O., Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The quarterly journal of economics*, 112, 1127-1161.
- Hennart, J-F. (1993). Explaining the swollen middle: why most transactions are a mix of 'market' and 'hierarchy'. *Organization science*, 4, 529-547.
- Hodge, G.A. (1999). Competitive tendering and contracting out: rhetoric or reality? *Public productivity & management review*, 22, 455-469.
- Hoogendoorn, S., Taale, H., Wilming, I., Katwijk, van, R., Immers, B. & Schuurman, H. (2011). *De toekomst van verkeersmanagement: stand van zaken, trends en perspectief*. Den Haag: Essencia Communicatie.

Huisken, G. & Broeders, W. (2012). *Nieuw rolverdeling uitvoerende taken Wegbeheerder – Markt*. Bijdrage aan het Nationaal verkeerskundecongres 31 oktober 2012 vanuit MAP Traffic Management.

Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3, 305-360.

Jensen, P.H. & Stonecash, R.E. (2005). Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. *Journal of economic surveys*, 19, 767-787.

Kakabadse, A. & Kakabadse, N. (2001). Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact. *Public administration and development*, 21, 401-413

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2007). Parkeertaken bij gemeenten: zelf doen of laten doen, in- of uitbesteden.

Kennisportal Europese aanbesteding. (n.d.). *Aanbestedingswet 2012*. Opgevraagd op 10 januari 2014. Afkomstig van: [http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/aanbestedingswet\\_2012](http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/aanbestedingswet_2012)

Kodrzycki, Y.K. (1994). Privatization of local public services: lessons for new England. *New England economic review*, 31-46.

Lijmbach, B., Luipen, van, B. & Westerman, M. (2006). *Gebiedsgericht benutten op een rijtje en een blik vooruit!* Amsterdam: bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006.

Logan, M.S. (2000). Using agency theory to design successful outsourcing relationships. *London school of economics and political science*, 11, 21-32.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011a). Criteria voor duurzaam inkopen van openbare verlichting.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011b). *Programma Beter Benutten*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012a). *ITS-plan the Netherlands 2013-2017*.



Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012b). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). *Beter geïnformeerd op weg: Koersbepaling Reisinformatie & Verkeersmanagement*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2004). *Nota Mobiliteit: Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2008). *Beleidskader Benutten: Eén van de pijlers voor een betere bereikbaarheid*.

Ohlsson, H. (2003). Ownership and production costs: choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection. *Fiscal studies*, 24, 451-476.

Parkstad (2007). Regionaal verkeers- en vervoersplan Parkstad maakt 't mogelijk: Op weg naar een structuurversterkend mobiliteitsbeleid.

Prahalad, C.K. & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business review*, 68, 79-91.

Quinn, J.B. & Hilmer, F.G. (1994). Strategic outsourcing. *Sloan management review*, 35, 43-55.

Rijksoverheid (n.d.). *Nieuwe aanbestedingsregels*. Opgevraagd op 10 januari 2014. Afkomstig van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/nieuwe-aanbestedingsregels>

Rijksoverheid (2013). *Miljoenennota 2014*

Rijkswaterstaat. (2005). *Werkboek Gebiedsgericht Benutten: Met de Architectuur voor Verkeersbeheersing*.

Stevens, B.J. (1978). Scale, Market Structure, and the Cost of Refuse Collection. *The review of economic and statistics*, 60, 438-448.

Van der Ster, E., Farber, I. & Nuijten, M. (2012). Technisch ketenbeheer in de regio. *NM Magazine*, 7, 18-19.

Van Genugten, M.L. (2008). *The art of alignment: transaction cost economics and the provision of public services at the local level*. Enschede: Printparnters Ipakamp.

Van Rooij, A. (2009). De echte prikkel tot uitbesteden.

Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Veldink, J.K. (2006). Zeker geen zekerheid?!

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012a). VNG Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012b). *Lente-akkoord beknot gemeenten*. Opgevraagd op 12 maart 2013. Afkomstig van <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/nieuws/lente-akkoord-beknot-gemeenten>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). *VNG wil overleg met kabinet over bezuinigingen*. Opgevraagd op 12 maart 2013. Afkomstig van: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/financiele-positie-gemeenten/nieuws/vng-wil-overleg-met-kabinet-over-bezuinigingen>

Wassenaar, M.C., Dijkgraaf, E. & Gradus, R.H.J.J. (2010). Contracting out: Dutch municipalities reject the solution for the VAT-distortion. *Local government studies*, 36, 617-637.

Wegbeheerders ontmoeten wegbeheerders (2013a). *LVMB komt met werkplan 2013-2014*. Opgevraagd op 9 april 2013. Afkomstig van <http://weg.platformwow.nl/nieuws/lvmb-komt-met-werkplan-2013-1014/>

Wegbeheerders ontmoeten wegbeheerders (2013b). *Landelijk Verkeersmanagement Beraad (LVMB)*. Opgevraagd op 9 april 2013. Afkomstig van: <http://weg.platformwow.nl/themas/verkeersmanagement-inclusief-incidentmanagement/lvmb/>

Werknemers bij de overheid (2012). *Arbeidsmarkt Openbaar Bestuur volgens RWI (De Raad voor Werk en Inkomen)*. Opgevraagd op 12 maart 2013. Afkomstig van: <http://www.werknemersbijdeoverheid.nl/overzicht-inhoud/arbeidsmarkt/arbeidsmarkt-openbaar-bestuur-volgens-rwi>

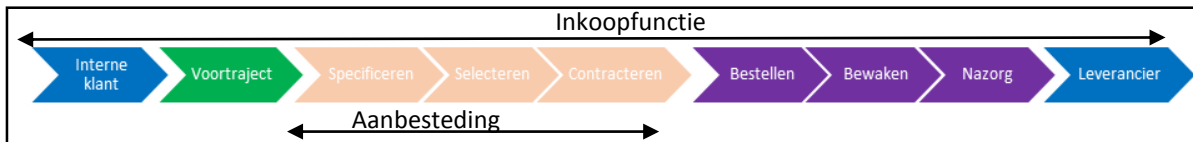
Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Williamson, O.E. (1975). *Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. New York: The Free Press.

## Bijlage 1 Betekenis stappen inkoopproces

Om in te gaan op de betekenis van de stappen uit het inkoopproces, is het inkoopproces hieronder nogmaals weergegeven. Achtereenvolgens komen de verschillende stappen van het inkoopproces aan de orde. De betekenis van de stappen is gebaseerd op het VNG model inkoop- en aanbestedingsbeleid (VNG, 2012a)

*Figuur 3: Inkoopproces (Lysons & Farington, in Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2012a, p. 35).*



### *Voortraject*

- Bepalen van de inkoopbehoefte
- Bepalen van het aanbod
- Raming en bepaling van het financiële budget
- Keuze offerteaanvraag

### *Specificeren*

- Opstellen van eisen en wensen
- Omschrijven van de opdracht
- Opstellen offerteaanvraag

### *Selecteren*

- Eventuele voorselectie geïnteresseerde ondernemers
- Bekendmaking opdracht via verzenden van de offerteaanvraag of de website
- Offertes evalueren
- Nader onderhandelen (indien mogelijk op grond van de geldende wet- en regelgeving)
- Gunning aan winnende ondernemer

### *Contracteren*

- Teken (raam)overeenkomst met (winnende) contractant
- Registreren getekende overeenkomst
- Informeren afgewezen ondernemers

### *Bestellen*

- Uitvoeren van de opdracht
- Eventueel met het doen van bestellingen

### *Bewaken*

- Bewaken termijnen
- Controleren nakoming afgesproken prestaties
- Tijdige betaling facturen

### *Nazorg*

- Beheren van de overeenkomst
- Evalueren overeenkomst met contractant

## Bijlage 2 Documenten inhoudsanalyse

Onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke documenten en websites zijn gebruikt ten behoeve van de inhoudsanalyse per gemeente.

Tabel 3: Documenten inhoudsanalyse.

Gemeente	Documenten
Heerlen	Verkeersveiligheidsplan gemeenten Heerlen Stadsvisie Heerlen 2026 Heerlen versnelt. Coalitieakkoord Heerlen 2010-2014 Parkeernota Heerlen 2010 Meerjarig bestuurlijk programma 2011-2014
Nieuwegein	Nieuwegein in cijfers (website): Bevolkingsprognose Nieuwegein totaal Collegeprogramma 2010-2014: Nieuwegein voor iedereen Nieuwegein verleidt....Op weg naar duurzame mobiliteit
Enschede	Mobiliteitsplan 2004-2015 Vertrouwen in Enschede 2010-2014 Regionaal mobiliteitsplan 2012-2020
Almere	Investeren in een gezond Almere: Het Oostvaardersakkoord 2010-2014 Mobiliteitsplan Almere deel 1 Mobiliteitsplan Almere deel 2 Sociale atlas van Almere. Monitor van wonen, werken en vrije tijd 2012
Purmerend	Structuurvisie 2005-2020. Van groei naar bloei Alle hens aan dek: coalitieakkoord 2010-2014 Beleidsplan fiets 2010-2015 Binnenstad 2010 Parkeervisie binnenstad Purmerend 2012-2015 Purmerend in cijfers 2012
Leeuwarden	Evenwicht in parkeren: parkeerbeleidsplan gemeente Leeuwarden Doorpakken in nieuwe tijden! Collegeprogramma gemeente Leeuwarden 2010-2014 Gemeentelijke verkeers- en vervoersplan 2011-2025: de complete stad bereikbaar Alles over uw regio (website stadsregio Leeuwarden) Bereikbaarheid en Vrij-baan (website) Richtingwijzer fiets 2013-2025

### **Bijlage 3 Interviewhandleidingen**

Op de volgende pagina's zijn de interviewhandleidingen te vinden voor de interviews met de beleidsmedewerkers, verkeerskundigen en ervaringsdeskundigen.

Elke interviewhandleiding bestaat uit een inleiding, vragen over het beleid, vragen gerelateerd aan de theorieën, vragen over de context van de gemeente en vragen over uitbesteden. De mogelijke vervolgvragen zijn ook opgenomen in de interviewhandleiding.

## Interviewhandleiding

### *Introductie*

Het interview is erop gericht om informatie te vergaren over uw gemeente met betrekking tot het uitbesteden van gemeentelijke taken in het publieke domein. Specifiek gaat het hierbij om het operationeel verkeersmanagement. Het doel van mijn onderzoek is om in kaart te brengen welke factoren verklaren dat gemeenten het operationeel verkeersmanagement al dan niet uitbesteden in de toekomst. Het interview bestaat uit een aantal onderwerpen met enkele standaardvragen waarop, indien de situatie hier aanleiding toe geeft, doorgevraagd kan worden. Mocht u als respondent een vraag of begrip niet begrijpen, kunt u dit aangeven en wordt nadere uitleg gegeven. Als u een vraag niet wilt en/of kunt beantwoorden wordt dit gerespecteerd. Tevens blijft u als respondent anoniem, wordt vertrouwelijk met de informatie omgegaan en is het mogelijk dat u een exemplaar krijgt toegestuurd van het eindrapport. De uitwerking van het interview kunt u toegestuurd krijgen, zodat u nog eens terug kunt lezen wat er in het interview besproken is en eventuele aanvullingen kunt geven. Elk interview start met een korte introductie op het onderwerp van onderzoek en de topics die worden behandeld gedurende het interview. Voordat het interview start wil ik u vragen of het bezwaarlijk is als ik het interview opneem.

In het interview gaat het met name om het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement. Met uitbesteden wordt bedoeld: *Het besluit om de niet kernactiviteiten van publieke diensten, op basis van publieke, private of hybride vormen, geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een derde die de benodigde expertise in huis heeft of de taak te volbrengen. De eindverantwoordelijkheid voor de taak blijft bij de betreffende overheidslaag liggen.* Het operationeel verkeersmanagement wordt als volgt gedefinieerd: *Een beleidsinstrument dat zich richt op de dynamiek van het verkeer in het stedelijk gebied van minuut tot minuut, waarbij wordt ingezet op veilige mobiliteit, bereikbaarheid, duurzaamheid en leefbaarheid en direct wordt ingegrepen als zich problemen voordoen.*



## **Interview beleidsmedewerker**

### *Inleidende vragen*

- Wat is uw functie binnen de gemeente?
  - Hoe zien uw werkzaamheden eruit?
- Hoe lang werkt u bij de gemeente?

### *Vragen gericht op het verkeers-/mobiliteitsbeleid*

- Hoe komt het verkeers-/mobiliteitsbeleid tot stand?
- Wat zijn de belangrijkste doelen van het verkeers-/mobiliteitsbeleid?
  - Waarom richt de gemeente zich juist op deze doelen?
  - Hoe wordt getracht deze doelen te bereiken?
- In hoeverre speelt uitbesteden binnen het verkeers-/mobiliteitsbeleid een rol?
- Wordt er met andere partijen samengewerkt om de beleidslijnen te formuleren?
  - Zo ja, met welke partijen?; Hoe verloopt deze samenwerking?
  - Zo nee, waarom niet?
- Voor welke termijn is het beleid geformuleerd?
- Is er sprake van integraal beleid? (alleen bij 'ja' doorvragen)
  - Waaruit blijkt dit?
- Wat is de plaats van het operationeel verkeersmanagement binnen het verkeers-/mobiliteitsbeleid?
- Welke ontwikkelingen verwacht de gemeente de komende vijf jaar op het gebied van operationeel verkeersmanagement?
- Op welke manier houdt de gemeente bij de totstandkoming van het verkeers-/mobiliteitsbeleid rekening met deze ontwikkelingen?
- Wat zou u willen veranderen ten aanzien van het verkeers-/mobiliteitsbeleid?

### *Vragen gericht op theorieën*

- Hoe belangrijk is het operationeel verkeersmanagement voor de gemeente?
  - Waaruit blijkt dit?
- Met welke andere taak gericht op het publieke domein is het operationeel verkeersmanagement te vergelijken qua importantie?
- Met welke moeilijkheden wordt de gemeente geconfronteerd bij het ontwikkelen van beleid ten aanzien van operationeel verkeersmanagement (of verkeers-/mobiliteitsbeleid)?
  - Hoe wordt hiermee omgegaan?

- Roept de gemeente advies in bij de ontwikkeling van beleidslijnen voor het operationeel verkeersmanagement?
  - Zo ja, bij welke partijen?; Waarom roept het advies in?; Waaruit bestaat het advies dat aan de gemeente gegeven wordt?
  - Zo nee, waarom niet
- Welke persoon/personen binnen de gemeente voert/voeren taken uit op het gebied van operationeel verkeersmanagement?
  - Hoe groot is de arbeidsbelasting voor deze persoon/personen?
  - Is het operationeel verkeersmanagement de eerste prioriteit van deze persoon/personen? (waaruit blijkt dat, of blijkt dat niet?)
- Van welke programma's en/of instrumenten worden gebruikt bij de uit te voeren taken?
  - Worden deze faciliteiten alleen gebruikt voor het operationeel verkeersmanagement?
- Zijn er investeringen gedaan ten behoeve van het operationeel verkeersmanagement?
  - Zo ja, welke zijn dit?; Hoe hoog zijn deze investeringen in vergelijking met andere taken gericht op het publieke domein?; Wat is het beoogde resultaat van deze investeringen?
  - Zo nee, waarom niet?
- Hoeveel marktpartijen komen in aanmerking om taken op het gebied van het operationeel verkeersmanagement uit te voeren voor de gemeente?

*Vragen gericht op de context van de gemeente*

- Hoe ziet de coalitie van de gemeente eruit?
- Hoe sterk is de belangstelling van de coalitie in het verkeers-/mobiliteitsbeleid?
- Wat is de politieke kleur van de verantwoordelijk wethouder?
  - In welke mate dient hiermee in het beleid rekening gehouden te worden?
- Welke invloed heeft het college van B&W en de coalitie op het al dan niet uitbesteden van gemeentelijke taken gericht op het publieke domein?
- Welke omliggende gemeenten besteden taken gericht op het publieke domein uit (zoals afvalinzameling, openbare verlichting of parkeerbedrijf)?
- Wordt er met omliggende gemeenten samengewerkt om taken gericht op het publieke domein uit te voeren?
  - Zo ja, om welke taken gaat het?; Hoe verloopt deze samenwerking?
  - Zo nee, waarom niet?
- Welke taken gericht op het publieke domein besteedt de gemeente zelf uit?
  - Wat zijn de ervaringen hiermee?

*Vragen met betrekking tot het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement?*

- Hoe staat u tegenover uitbesteden in het algemeen en waarom?
- Hoe staat u tegenover het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement en waarom?
- Ziet u mogelijkheden voor uw gemeente om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden?
  - Zo ja, welke mogelijkheden zijn dit?; Hoe ziet u dit voor zich?
  - Zo nee, waarom niet?

## **Interview verkeerskundige**

### *Inleidende vragen*

- Wat is uw functie binnen de gemeente?
  - Hoe zien uw werkzaamheden eruit?
- Hoe lang werkt u bij de gemeente?

### *Vragen gericht op het verkeers-/mobiliteitsbeleid (uitvoering)*

- Wat zijn de belangrijkste doelen van het verkeers-/mobiliteitsbeleid?
  - Waarom richt de gemeente zich juist op deze doelen?
- Hoe wordt het verkeers-/mobiliteitsbeleid uitgevoerd?
- Wat is de plaats van het operationeel verkeersmanagement binnen het verkeers-/mobiliteitsbeleid?
  - Wat zijn de belangrijkste beleidslijnen met betrekking tot het operationeel verkeersmanagement?
- Hoeveel medewerkers zijn er betrokken bij de uitvoering van het operationeel verkeersmanagement?
  - Hoe groot is de arbeidsbelasting voor deze persoon/personen?
  - Is het operationeel verkeersmanagement de eerste prioriteit van deze persoon/personen? (waaruit blijkt dat, of blijkt dat niet?)
- Welke taken en verantwoordelijkheden hebben deze medewerkers?
- Wordt er met andere actoren samengewerkt om het operationeel verkeersmanagement uit te voeren?
  - Zo ja, met welke actoren wordt er samengewerkt?; Op welke manier wordt er samengewerkt?; Hoe is de taakverdeling tussen de betrokkenen?; Hoe verhouden de verschillende partijen zich tot elkaar?
  - Zo nee, waarom niet?
- Welke ontwikkelingen verwacht de gemeente de komende vijf jaar op het gebied van operationeel verkeersmanagement?
- Op welke manier houdt de gemeente bij de uitvoering van het operationeel verkeersmanagement rekening met deze ontwikkelingen?
- Is er samenhang met andere beleidsvelden bij de uitvoering van het operationeel verkeersmanagement? (alleen bij 'ja' doorvragen)
  - Met welke beleidsvelden?
  - Waarin uit zich die samenhang?

- Hoe worden fouten bij de uitvoering van taken op het gebied van operationeel verkeersmanagement opgelost?

#### *Vragen gericht op theorieën*

- Hoe belangrijk is het operationeel verkeersmanagement voor de gemeente?
  - Waaruit blijkt dit?
- Met welke andere taak gericht op het publieke domein is het operationeel verkeersmanagement te vergelijken qua importantie?
- Met welke moeilijkheden wordt de gemeente geconfronteerd bij het uitvoeren van het beleid ten aanzien van het operationeel verkeersmanagement (of verkeers-/mobiliteitsbeleid)?
  - Hoe wordt hiermee omgegaan?
- Roept de gemeente advies in bij de uitvoering van het operationeel verkeersmanagement?
  - Zo ja, bij welke partijen?; Waarom roept het advies in?; Waaruit bestaat het advies dat aan de gemeente gegeven wordt?
  - Zo nee, waarom niet?
- Van welke instrumenten en/of programma's maakt de gemeente gebruik bij de uitvoering van het operationeel verkeersmanagement?
  - Worden deze faciliteiten alleen gebruikt voor het operationeel verkeersmanagement?
- Zijn er specifieke investeringen gedaan ten behoeve van het operationeel verkeersmanagement?
  - Zo ja, welke zijn dit?; Hoe hoog zijn deze investeringen in vergelijking met andere taken van het publieke domein?; Wat is het beoogde resultaat van deze investeringen?
  - Zo nee, waarom niet?
- Hoeveel marktpartijen komen in aanmerking om taken op het gebied van het operationeel verkeersmanagement uit te voeren voor de gemeente?
- Hoe lang duurt het voordat zaken op het gebied van het operationeel verkeersmanagement (verkeers-/mobiliteitsbeleid) afgerond worden? (het gehele proces).
  - Is dit langer of korter in vergelijking met andere taken gericht op het publieke domein?
- Hoe vaak komt een andere partij dan de gemeente in actie om haar diensten te leveren ten behoeve van het operationeel verkeersmanagement (verkeers-/mobiliteitsbeleid)?

#### *Vragen gericht op de context van de gemeente*

- Hoe ziet de coalitie van de gemeenteraad eruit?
- Hoe sterk is de belangstelling van de coalitie in het verkeers-/mobiliteitsbeleid?
- Wat is de politieke kleur van de verantwoordelijk wethouder?

- Welke invloed heeft de politieke kleur van de wethouder op het verkeers-/mobiliteitsbeleid?
- Welke invloed heeft het college van B&W en de coalitie op het al dan niet uitbesteden van gemeentelijke taken gericht op het publieke domein?
- Welke omliggende gemeenten besteden taken gericht op het publieke domein uit (zoals afvalinzameling, openbare verlichting of parkeerbedrijf)?
- Wordt er met omliggende gemeenten samengewerkt om taken gericht op het publieke domein uit te voeren?
  - Zo ja, om welke taken gaat het?; Hoe verloopt deze samenwerking?
  - Zo nee, waarom niet?
- Welke taken gericht op het publieke domein besteedt de gemeente zelf uit?
  - Wat zijn de ervaringen hiermee?

*Vragen met betrekking tot het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement?*

- Hoe staat u tegenover uitbesteden in het algemeen?
- Hoe staat u tegenover het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement en waarom?
- Ziet u mogelijkheden voor uw gemeente om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden?
  - Zo ja, welke mogelijkheden zijn dit?; Hoe ziet u dit voor zich?
  - Zo nee, waarom niet?

## **Interview ervaringen uitbesteden**

### *Inleidende vragen*

- Wat is uw functie binnen de gemeente?
  - Hoe zien uw werkzaamheden eruit?
- Hoe lang werkt u bij de gemeente?

### *Vragen gericht op het beleid*

- Hanteert de gemeente apart beleid op het gebied van uitbesteden/aanbesteden?
  - Zo ja, Hoe ziet dit beleid eruit?
- Welke positie neemt de gemeente in ten aanzien van het uitbesteden in dit beleid?
- Wat zou u willen veranderen ten aanzien van het uitbestedingsbeleid?

### *Vragen gericht op de ervaringen met uitbesteden (onderdeel van de context)*

- Op welk(e) gemeentelijke taak/taken, gericht op het publieke domein, heeft de gemeente ervaring met uitbesteden?
  - Waarom is er voor deze taak/taken gekozen om uit te besteden?
  - Hoe is/zijn de betreffende taak/taken uitbesteed (contracten, afspraken, vorm)?
  - Welke actoren zijn hierbij betrokken en hoe wordt met deze gecommuniceerd?
- Wat heeft het de gemeente opgeleverd?
- Welke nadelen heeft u ervaren met het uitbesteden?
- Wat zou u anders doen als u nogmaals deze taak mocht uitbesteden en waarom?
- Zou u het vergelijkbare gemeente aanraden om de betreffende taak uit te besteden?
  - Waarom wel/niet?

### *Vragen gericht op theorieën*

- Over welke zaken in het uitbestedingscontract worden afspraken gemaakt tussen de gemeente en uitbestedingspartner(s)?
- Hoe komen deze afspraken tot stand?
- Hoe verhouden de gemeente en de uitbestedingspartner(s) zich tot elkaar?
- Met welke frequentie is er contact geweest tussen de gemeente en uitbestedingspartner(s)?
- Welke verbeterpunten zijn er met betrekking tot de contractvorming?
- Hoe open wordt er tussen opdrachtnemer en opdrachtgever (gemeente) gecommuniceerd voordat het uitbestedingscontract wordt getekend?
- Hoe eerlijk wordt er tussen opdrachtnemer en opdrachtgever (gemeente) gecommuniceerd voordat het uitbestedingscontract wordt getekend?

- Kost het de opdrachtgever nadat het contract is opgesteld moeite om de acties van de opdrachtnemer te observeren en te monitoren?
  - Zo ja, waarin uit zich die moeite?; Kunt u een voorbeeld noemen?; Welke maatregelen heeft de gemeente hiertegen genomen?
  - Zo nee, wat hebben de opdrachtnemer en opdrachtgever gedaan zodat dit weinig moeite kost?
- Gedraagt de opdrachtnemer zich anders nadat het contract is opgesteld? (alleen bij 'ja' doorvragen)
  - Hoe uit zich dit veranderde gedrag?
  - Welke maatregelen heeft de gemeente hiertegen genomen?
- Wordt in het uitbestedingscontract gebruik gemaakt van harde criteria?
  - Zo ja, op welk(e) gebied(en)?; Kunt u hier een voorbeeld van geven?; Wat heeft deze contractvorm de gemeente opgeleverd?
  - Zo nee, op welke manier wordt het uitbestedingscontract dan van inhoud voorzien?; Wat heeft deze contractvorm de gemeente opgeleverd?
- Is er weleens een situatie voorgekomen waarin is afgeweken van het opgestelde contract? (alleen bij 'ja' doorvragen)
  - Kunt u hier een voorbeeld van noemen?
  - Hoe is hiermee omgegaan?
- Is er weleens een situatie voorgekomen waarin de gemeente taken wil uitbesteden maar dat het zeer lastig is om harde criteria op te stellen in een standaard contract? (alleen bij 'ja' doorvragen)
  - Kunt u een voorbeeld noemen?
  - Hoe is hiermee omgegaan?

*Vragen gericht op de context van de gemeente*

- Hoe ziet de coalitie van de gemeenteraad eruit?
- Hoe sterk is de belangstelling van de coalitie in het uitbesteden van gemeentelijke taken gericht op het publieke domein?
- Welke invloed heeft het college van B&W en de coalitie op het al dan niet uitbesteden van gemeentelijke taken gericht op het publieke domein?
- Welke omliggende gemeenten besteden taken gericht op het publieke domein uit (zoals afvalinzameling, openbare verlichting of parkeerbedrijf)?
- Wordt er met omliggende gemeenten samengewerkt om taken gericht op het publieke domein uit te voeren?



- Zo ja, om welke taken gaat het?; Hoe verloopt deze samenwerking?
- Zo nee, waarom niet?

*Vragen met betrekking tot het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement? (Hierbij eerst vragen of de respondent kennis/weet heeft van het operationeel verkeersmanagement)*

- Hoe staat u tegenover uitbesteden in het algemeen?
- Ziet u mogelijkheden voor uw gemeente om andere gemeentelijke taken gericht op het publieke domein uit te besteden?
  - Zo ja, welke mogelijkheden zijn dit?; Om welke taken gaat het?; Hoe ziet u dit voor zich?

Indien de respondent kennis/weet heeft van het operationeel verkeersmanagement

- Hoe staat u tegenover het uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement en waarom?
- Ziet u mogelijkheden voor uw gemeente om het operationeel verkeersmanagement uit te besteden?
  - Zo ja, welke mogelijkheden zijn dit?; Hoe ziet u dit voor zich?
  - Zo nee, waarom niet?

### **Afsluiting en dankwoord**

Dit waren de inhoudelijke vragen van het interview. Heeft u nog opmerkingen of aanvullingen over uw gegeven antwoorden of de gestelde vragen?

Hartelijk dank voor uw medewerking aan dit interview.

## Bijlage 4 Lijst met respondenten

Onderstaande tabel geeft overzichtelijk weer welke functies de respondenten in de betreffende gemeente bekleden en onder welke overkoepelende functie (beleidsmedewerker, verkeerskundige of ervaringsdeskundige) de betreffende functionaris valt.

Tabel 4: Functie respondenten en de hieraan gekoppelde overkoepelende functie.

<b>Gemeente</b>	<b>Functie respondent</b>	<b>Overkoepelende functie</b>
Heerlen	Beleidsmedewerker	Beleidsmedewerker
	Specialist verkeerstechniek	Verkeerskundige
	Projectleider openbare verlichting	Ervaringsdeskundige
Nieuwegein	Beleidsadviseur verkeer/vervoer	Beleidsmedewerker
	Verkeerskundige	Verkeerskundige
	Parkeermanager	Ervaringsdeskundige
Enschede	Beleidsadviseur bereikbaarheid en mobiliteit	Beleidsmedewerker
	Verkeerskundige	Verkeerskundige
	Inkoopadviseur	Ervaringsdeskundige
Almere	Strategisch adviseur bereikbaarheid	Beleidsmedewerker
	Verkeerskundig adviseur	Verkeerskundige
	Programmamanager	Ervaringsdeskundige
Purmerend	Verkeersadviseur	Beleidsmedewerker
	Beheerder verkeer	Verkeerskundige
	Beheer openbare ruimte	Ervaringsdeskundige
Leeuwarden	Adviseur verkeer en vervoer	Beleidsmedewerker en Verkeerskundige
	Regiofunctionaris afval	Ervaringsdeskundige

## Bijlage 5 Tabellen selectiecriteria

Onderstaande tabel geeft aan welke gemeenten in aanmerking komen voor het onderzoek op basis van de selectiecriteria aantal inwoners en dichtheid van het aantal inwoners per vierkante kilometer. De groen gemarkeerde cijfers betekenen dat deze voldoen aan de gestelde richtlijnen. De groen gemarkeerde gemeenten voldoen aan beide selectiecriteria en komen in aanmerking voor dit onderzoek.

Tabel 5: Gemeenten met inwonersaantallen en dichtheid per vierkante kilometer voor het jaar 2012.

Gemeente	Inwoners	Dichtheid
Groningen	193127	2472
Leeuwarden	95321	1208
Sudwest Fryslan	82634	191
Assen	67208	820
Emmen	108838	324
Almelo	72757	1079
Deventer	98672	752
Enschede	158048	1121
Hengelo	80939	1329
Oldenzaal	32176	1493
Zwolle	121527	1091
Almere	193163	1490
Lelystad	75312	325
Urk	18950	1644
Apeldoorn	156961	462
Arnhem	149271	1523
Doesburg	11598	1002
Ede	108763	342
Harderwijk	45429	1177
Nijmegen	165182	3081
Tiel	41527	1287
Wageningen	37049	1215
Westervoort	15294	2168
Zutphen	47144	1150
Amersfoort	148250	2358
IJsselstein	34271	1620
Nieuwegein	60720	2566
Veenendaal	62870	3222
Zeist	61233	1262
Aalsmeer	30364	1486
Alkmaar	94269	3222
Amstelveen	83363	2011
Beverwijk	39844	2172
Bussum	32585	4029
Diemen	24935	2080
Edam-volendam	28700	1760
Enkhuizen	18268	1471
Haarlem	151818	5195

Haarlemmermeer	143943	806
Heemskerk	39268	1441
Heemstede	26242	2848
Heerhugowaard	52483	1367
Heiloo	22650	1211
Den Helder	57065	1261
Hilversum	85537	1875
Hoorn	71254	3519
Huizen	41574	2629
Langedijk	26991	1123
Purmerend	79266	3389
Stede broec	21468	1467
Uithoorn	28307	1552
Velsen	67286	1503
Zaanstad	148281	2007
Alblasserdam	19467	2216
Albrandswaard	25003	1143
Alphen aan den Rijn	72853	1324
Barendrecht	47053	2373
Boskoop	15087	1014
Capelle aan den IJssel	66122	4640
Delft	98675	4324
Dordrecht	118862	1504
Gorinchem	35083	1855
Gouda	71235	4225
Hardinxveld-Giessendam	17654	1043
Hellevoetsluis	39442	1250
Hendrik-Ido-Ambacht	28257	2648
Hillegom	20831	1613
Katwijk	62476	2546
Krimpen aan den IJssel	28692	3681
Lansingerland	55265	1018
Leiden	118748	5409
Leiderdorp	26706	2313
Leidschendam-Voorburg	72405	2214
Lisse	22511	1435
Maassluis	31849	3751
Oegstgeest	22788	3123
Oud beijerland	23415	1249
Papendrecht	32032	3380
Pijnacker-Nootdorp	50103	1341
Ridderkerk	45208	1904
Rijswijk	46990	3344
Schiedam	76244	4230
Schoonhoven	11814	1884
Sliedrecht	24232	1888
Spijkenisse	72171	2763
Teylingen	35686	1250
Vlaardingen	71042	3005
Voorschoten	24310	2179
Westland	101980	1282
Zoetermeer	122331	3540

Zwijndrecht	44499	2187
Vlissingen	44502	1302
Bergen op zoom	66130	826
Breda	176401	1400
Geldrop-Mierlo	38671	1247
Helmond	88801	1668
's-Hertogenbosch	141893	1680
Oss	84639	555
Roosendaal	77426	728
Veldhoven	43880	1383
Brunssum	29199	1697
Heerlen	89016	1977
Kerkrade	47280	2159
Landgraaf	38067	1549
Maastricht	121050	2131
Sittard-Geleen	94535	1196
Stein	25623	1211

De gemarkeerde gemeenten in bovenstaande tabel zijn in onderstaande tabel nogmaals op grootte van inwonersaantallen weergegeven. Op basis van de inwonersaantallen zijn de gemeenten ingedeeld in de categorieën groot, midden en klein. De groen gemarkeerde gemeenten zijn de te onderzoeken gemeenten, de geel gemarkeerde gemeenten zijn de reserve gemeenten.

Tabel 6: In aanmerking komende en geselecteerde gemeenten.

Gemeente	Inwoners	Grootte indeling
Almere	193163	Groot
Groningen	193127	Groot
Breda	176401	Groot
Nijmegen	165182	Groot
Enschede	158048	Groot
Haarlem	151818	Groot
Arnhem	149271	Groot
Zaanstad	148281	Groot
Amersfoort	148250	Groot
's-Hertogenbosch	141893	Groot
Zoetermeer	122331	Groot
Zwolle	121527	Groot
Maastricht	121050	Groot
Dordrecht	118862	Midden
Leiden	118748	Midden
Westland	101980	Midden
Delft	98675	Midden
Leeuwarden	95321	Midden
Sittard-Geleen	94535	Midden
Alkmaar	94269	Midden
Heerlen	89016	Midden
Helmond	88801	Midden

Hilversum	85537	Midden
Amstelveen	83363	Midden
Hengelo	80939	Midden
Purmerend	79266	Klein
Schiedam	76244	Klein
Alphen aan den Rijn	72853	Klein
Almelo	72757	Klein
Leidschendam-Voorburg	72405	Klein
Spijkenisse	72171	Klein
Hoorn	71254	Klein
Gouda	71235	Klein
Vlaardingen	71042	Klein
Velsen	67286	Klein
Capelle aan den IJssel	66122	Klein
Veenendaal	62870	Klein
Katwijk	62476	Klein
Zeist	61233	Klein
Nieuwegein	60720	Klein

## Bijlage 6 Tabellen operationalisatie

Onderstaande tabellen geven de operationalisatie, zoals deze in de methodologie (hoofdstuk vier) aan de orde is gekomen, overzichtelijk weer.

Tabel 7: Operationalisatie uitbesteden publieke diensten.

Begrip	Dimensie	Indicator
Uitbesteden publieke diensten	Publieke vormen	Inbesteden: helemaal zelf doen (gemeentelijke dienst)
Definitie: <i>Het besluit om de niet kernactiviteiten van publieke diensten, op basis van publieke, private of hybride vormen, geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een derde die de benodigde expertise in huis heeft of de taak te volbrengen. De eindverantwoordelijkheid voor de taak blijft bij de betreffende overheidslaag liggen</i>	Private vormen	Geheel overdragen aan de markt
	Hybride vormen	Andere gemeente taken laten uitvoeren
		Andere externe publieke organisatie taken laten uitvoeren
		Samenwerken met de markt
		Samenwerken met andere gemeente(n)

Tabel 8: Operationalisatie resources.

Begrip	Dimensie	Indicator
Resources	Strategische waarde	Waarde middel Specifiek middel voor de betreffende taak
Definitie: <i>De menselijke en technische middelen die van strategische waarde zijn voor een gemeente</i>		

Tabel 9: Operationalisatie kerncompetentie.

Begrip	Dimensie	Indicator
Kerncompetentie	Superioriteit	Belang van operationeel verkeersmanagement
Definitie: <i>Die activiteit waarin een gemeente superieur is</i>		
		Vergelijkbaarheid qua importantie
		Ingeroepen advies bij invulling van het operationeel verkeersmanagement
		Aangaan van samenwerking bij invulling van het operationeel verkeersmanagement

Tabel 10: Operationalisatie omgevingskenmerken.

Begrip	Dimensie	Indicator
Omgevingskenmerken	Onzekerheid/complexiteit van de situatie	Ervaren moeilijkheden bij invulling van het operationeel verkeersmanagement Ingegroepen advies bij invulling van het operationeel verkeersmanagement Kennis over operationeel verkeersmanagement
Definitie: <i>De onzekerheid/complexiteit van de situatie en het aantal relevante actoren in de markt</i>	Aantal relevante actoren in de markt	In aanmerking komende (markt)partijen voor taken op het gebied van het operationeel verkeersmanagement

Tabel 11: Operationalisatie ex ante informatieasymmetrie (adverse selection).

Begrip	Dimensie	Indicator
Ex ante informatieasymmetrie (adverse selection)	Onbalans in informatie	Verkeert verstrekken van informatie door opdrachtnemer Achterhouden van informatie (volledigheid van informatie) door opdrachtnemer
Definitie: <i>De onbalans in informatie tussen gemeente en opdrachtnemer voor ondertekening van het uitbestedingscontract</i>		

Tabel 12: Operationalisatie ex post informatieasymmetrie (moral hazard).

Begrip	Dimensie	Indicator
Ex post informatieasymmetrie (moral hazard)	Onbalans in informatie	Moeite om acties opdrachtnemer te observeren en te monitoren Gedragsverandering bij opdrachtnemer
Definitie: <i>De onbalans in informatie tussen gemeente en opdrachtnemer na ondertekening van het uitbestedingscontract</i>		

Tabel 13: Operationalisatie standaard contractbenadering.

Begrip	Dimensie	Indicator
Standaard contractbenadering	Efficiënt contract	Afspraken tussen actoren Resultaat van het contract (wat heeft het contract opgeleverd)
Definitie: <i>Het overeenkomen van een uitbestedingscontract in een situatie waarbij geen sprake is van extreem risico of onvoorspelbaarheid over het eindproduct. Vanuit het oogpunt van de gemeente dient dit contract efficiënt te zijn</i>	Soort contract	Verbeterpunten in contractvorming Contract met harde criteria en afspraken Alliantie (om het hoofd te bieden aan extreem risico of onvoorspelbaarheid over het eindproduct)



Tabel 14: Operationalisatie mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid.

Begrip	Dimensie	Indicator
Mobiliteit-/verkeers- en vervoersbeleid	Manier van uitvoering	Sturende rol gemeente Rol gemeente gericht op de uitvoering Betrokken actoren
Definitie: <i>De manier waarop, in welk tijdsbestek en met welke middelen een gemeente de doelstellingen op het gebied mobiliteit/verkeer en vervoer wil bereiken, rekening houdend met ontwikkelingen op dit gebied</i>	Tijdsbestek	Moeilijkheden en advies Beleidstermijn (kort, midden, lang)
	Menselijke middelen	Aantal werknemers Taken en verantwoordelijkheden werknemers Prioriteit operationeel verkeersmanagement
	Technische middelen	Te gebruiken programma's en instrumenten (investerings)
	Toekomstige ontwikkelingen	Maatschappelijk Organisatorisch/verkeerskundig Technisch Economisch Internationaal

Tabel 15: Operationalisatie ervaringen met uitbesteden.

Begrip	Dimensie	Indicator
Ervaringen met uitbesteden	Manier van uitbesteden	Publieke uitbesteding Private uitbesteding Hybride uitbesteding Contract met harde criteria en afspraken Alliantie
Definitie: <i>De manier waarop de gemeente taken uitbesteedt, wat dit de gemeente oplevert en hoe de ervaringen te karakteriseren zijn</i>	Resultaat van uitbesteden	Efficiëntie (kostenbesparing) Kwaliteit Tijd
	Karakteriseren van de ervaring(en)	Positief (sterke voordelen) Negatief (sterke nadelen) Neutraal (voor- en nadelen in evenwicht) Geen ervaringen

Tabel 16: Operationalisatie houding uitbesteden.

Begrip	Dimensie	Indicator
Houding uitbesteden	Aankijken tegen uitbesteden (operationeel verkeersmanagement)	Positieve houding (voorstander) Negatieve houding (geen voorstander) Neutrale houding (geen uitgesproken voor- of tegenstander) Geen houding (onvoldoende inzicht)
Definitie: <i>De manier waarop respondenten aankijken tegen uitbesteden in het algemeen en uitbesteden van het operationeel verkeersmanagement in het bijzonder en welke redenen de respondenten hiervoor aandragen</i>	Redenen voor de houding over uitbesteden (operationeel verkeersmanagement)	Dit kunnen tal van redenen zijn die lastig, zo niet onmogelijk in enkele indicatoren zijn te vangen

Tabel 17: Operationalisatie mogelijkheden tot uitbesteden.

Begrip	Dimensie	Indicator
Mogelijkheden tot uitbesteden	Mogelijkheden tot uitbesteden	Private uitbesteding Publieke uitbesteding Hybride uitbesteding Geen mogelijkheden
Definitie*: Of en welke mogelijkheden zien respondenten om het operationeel verkeersmanagement of andere gemeentelijke taken uit te besteden?	Hoe invulling te geven aan deze mogelijkheden	Dit kunnen tal van opties zijn die lastig, zo niet onmogelijk in enkele indicatoren zijn te vangen

\* Mogelijkheden tot uitbesteden is zeer lastig te definiëren en is eenvoudiger uiteen te rafelen met de opgestelde vraag.

## Bijlage 7 Stapsgewijze codering interview

Onderstaande tabel is een voorbeeld van hoe de interviews na het transcriberen zijn gecodeerd. Voor de betreffende respondent is per interviewonderwerp aangegeven welk thema/welke indicatie hierbij hoort en welke code hieraan wordt gegeven.

Tabel 18: Voorbeeld stapsgewijze codering interview.

<b>Gemeente</b>	<b>Functie</b>	
Heerlen	Beleidsmedewerker	
<b>Interviewonderwerp</b>	<b>Indicatie/thema</b>	<b>Code</b>
Inleidende vragen	Functie/baan Werkzaamheden	Beleidsmedewerker Strategisch (begin proces) Problemen oplossen Nota's Beleidsstukken
	Dienstjaren	Tien jaar
Beleidsvragen	Speerpunten mobiliteitsbeleid	Doorstroming Bereikbaarheid Gezondheid (fiets/lopen) Jaren hetzelfde beleid Politieke koers bedienen Parkeren ingezoomd Investeren (infrastructuur + fietsenstallingen)
	Totstandkoming beleid	Vallen en opstaan Interne samenwerking Externe samenwerking
	Verloop (interne en externe) samenwerking	Meer interne afstemming nodig Extern is partijafhankelijk en onderwerpafhankelijk
	Plaats operationeel verkeersmanagement (ovm*) in mobiliteitsbeleid	Eind Praktijkgericht
	Beleidsstermijn	Parkeerbeleid 5 jaar

		Fietsbeleid tot 2020 Onderwerpafhankelijk Verkeersmodel (inzicht toekomst) Toename digitale reisinformatie Wegkantsystemen Geen geld (voor ovm beleid)
	Ontwikkelingen ovm	Informatief rekening mee houden Keuzes maken
	Plaats ontwikkelingen in beleid (totstandkoming)	Interne samenwerking (beleidsproces breder tot stand komen) Problemen in kaart brengen Evalueren
	Veranderen aan beleidsproces	
Theoretische vragen	Belang ovm	Belangrijk Verkeer buiten geleiden Contact externe partijen (Veolia enz.) Communicatie via systemen Korte termijn 365 dagen willen geleiden Geen middelen Incident gedreven Weinig prioriteit (door goede doorstroming)
	Ovm vergelijkbaar met	Onderhoud van wegen Prioritering belangrijke locaties Sociale domein is belangrijker Openbare orde en veiligheid belangrijker
	Advies inroepen bij ontwikkelen beleid ovm	Commerciële adviesbureaus of ingenieursbureaus Provincie en andere gemeenten (niet commerciële partijen) Kennis en ervaring Wisselende adviesrapportages (rapport, telefoontje, gesprek)
	Personele bezetting ovm	Drie beleidsmedewerkers betrokken Bij de dagelijkse werkzaamheden 500 uur arbeidsbelasting
	Programma's/instrumenten uit te voeren taken	Niet eerste prioriteit Verkeersregelinstallatie software

	Alleen voor het ovm Specifieke investeringen ovm	Parkeerroute informatiesysteem Geen zicht op Onderhoudsinvesteringen Vervangingsinvesteringen Parkeermeters Parkeerroute informatiesystemen Infrastructuurinvesteringen Relatief lage investeringen
	Hoogte investeringen in vergelijking met andere taken Beoogde resultaat	Verbeteren bereikbaarheid Verbeteren doorstroming Verbeteren geleiden verkeer naar parkeergarages Verbeteren veiligheid
	Marktpartijen taken ovm Focus op nieuwe partijen/markten bij totstandkoming beleid	Geen exact aantal (5-20 partijen) Meer gericht op nieuwe partijen Digitaliseren parkeren (nieuwe markt)
Contextvragen	Coalitie Belangstelling coalitie mobiliteitsbeleid	SP, Stadspartij, PvdA, Ouderenpartij, D66 Meer focus sociale domein Belangstelling parkeren Belangstelling shift naar fietsen
	Verantwoordelijk wethouder Invloed wethouder beleid Invloed college + coalitie op uitbesteden Uitbesteden omliggende gemeenten	Stadspartij Grote stem/invloed Vrij grote invloed Onderlinge samenwerking op verschillende gebieden Geen samenwerking verkeer
	Uitbestede taken Heerlen	Belastingtaak Onderhoudsdiensten verkeer
	Ervaringen uitbestede taken	Belasting prima Wisselende ervaringen
Uitbestedingsvragen	Houding over uitbesteden	Prima optie Goede afspraken (2x) Weten wat je wil
	Mogelijkheden ovm uitbesteden	Mogelijkheden

Goede randvoorwaarden  
Goede afspraken  
Controle door gemeente  
Faciliteren door gemeente  
Weinig middelen voor handen (dus uitbesteden)  
Niet structureel (dus uitbesteden)  
Totaalpakket  
Focus op andere taken

\*De afkorting ovm betekent operationeel verkeersmanagement

