

# Controle bij agenten of autonomie bij stewards?

*Een exploratief onderzoek naar de vormgeving van verantwoordingsarrangementen bij hybride organisaties: de casus van het regionaal openbaar vervoer in de regio Utrecht*

Dennis Hakkesteegt  
Studentnummer 161069

Afstudeerscriptie Bestuurskunde,  
Faculteit der Sociale Wetenschappen,  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste lezer : dr. S. van Thiel  
Tweede lezer : dr. H. Geerlings  
Externe begeleiding : ir. W.F. Edelman

## Voorwoord

Eindelijk kan ik een hele lange periode afsluiten. Ik ben bevoordeeld dat ik als mens kennis heb mogen nemen van nieuwe inzichten. Als bestuurskundige betekent dit een kennismaking met andere wetenschapsgebieden zoals economie, sociologie, politicologie, rechtswetenschap en methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast heb ik nog het voorrecht gehad om bij de opleiding bedrijfskunde vakken te mogen volgen, waaronder operations management en twee grote minors. Deze gecombineerde kennis heeft geresulteerd in een nieuwe manier van denken. Deze scriptie is hier hopelijk een product van.

Deze scriptie is eigenlijk het resultaat van mijn interesses. Mijn oud-docent prof. dr. Arthur Ringeling zegt in een afscheidsinterview dat je geen slechte bestuurskundige zult zijn als je het vak economie niet haalt (*Afscheid van een icoon*, Trio, juni 2007). Maar het is wel makkelijk als je het vak economie haalt, zou ik zo zeggen. Ik heb juist die vakken met plezier gevolgd. Tijdens mijn studie heb ik kennis mogen maken met institutionele economische theorieën. Deze theorieën hebben altijd wel een aantrekkingskracht tot mij gehad. Verschillende papers die ik met anderen of individueel heb geschreven hebben deze theorieën als uitgangspunt gehad. Enkele papers hebben als casus mijn andere interesse gehad namelijk het openbaar vervoer. Ik heb beide interesses weten te combineren in een theoretische scriptie met het regionaal openbaar vervoer bij het Bestuur Regio Utrecht (BRU) als casus.

Deze scriptie was niet mogelijk geweest zonder mijn begeleidster dr. Sandra van Thiel. Ik wil haar bedanken voor haar commentaar, inzet, enthousiasme en betrokkenheid. Zij heeft mij laten kennismaken met de stewardshiptheorie. Ik heb ontzettend veel baat gehad bij haar commentaar met name tijdens het schrijven van het analytisch kader, de methodologie en de analyse. Ook bedank ik haar dat zij mij heeft willen begeleiden tijdens haar sabbatical. Zij heeft tijd weten te vinden om mij toch maar te begeleiden. Bedankt voor de plezierige gesprekken die we met elkaar hebben gevoerd over bestuurskunde, methoden en technieken en andere niet-bestuurskundige onderwerpen.

Verder wil ik dr. Harry Geerlings bedanken voor zijn commentaar als tweede lezer. Ik ben dankzij hem in het bezit van het interessante proefschrift van zijn promovendus dr. Sumet Ongkittikul. Ik heb dit proefschrift over het effect van marktwerking op innovaties in het openbaar vervoer met plezier gelezen. Ik heb daarbij weer nieuwe dingen geleerd over de evolutionaire economie en innovaties.

Mijn dank gaat ook uit naar ir. Wim Edelman voor zijn medewerking aan mijn periode bij het BRU. Dit heeft voor mij geresulteerd in een eigen werkplek met computer en telefoon waar ik fulltime mocht werken aan mijn onderzoek. Het is lastig om als onderzoeker bruikbare informatie los te krijgen bij de vervoerders. Als onderzoeker stuit je op de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens. Ik heb gelezen dat dr. Ongkittikul tijdens zijn promotieonderzoek ook op dit probleem is gestuit (Ongkittikul, 2006:124). Gelukkig heb ik toch via Wim Edelman toegang gekregen tot de respondenten bij de vervoersbedrijven. Bedankt ook voor de gesprekken die we over openbaar vervoer hebben gevoerd. Verder wil ik mijn waardering uitspreken aan alle mensen van de afdeling openbaar vervoer voor het beantwoorden van al mijn vragen. Tenslotte dank ik de ambtelijke leiding van het BRU voor mijn tijd bij deze organisatie.

Alle respondenten wil ik bedanken voor hun medewerking en beschikbare tijd: ir. Wim Edelman, Rob Reijndorp, Richard Bruns, ing. Roos van Erp-Bruinsma, Peter de Lange en Arnoud Teljeur.

## Voorwoord

Een woord van dank gaat ook uit naar de studiegadviser drs. Dulce de Windt voor haar steun. Het is gelukt.

Maar vooral wil ik mijn familie bedanken. Jullie weten een inspirerende omgeving te vormen. Wat wil je ook met een vader die inmiddels 37 jaar binnen het openbaar vervoer werkzaam is. Hij is als jongen van 16 jaar begonnen als monteur bij vervoersbedrijf De Twee Provinciën. Nu is hij als man van 53 jaar inmiddels 20 jaar werkplaatsmanager van de werkplaatsen Alblasserdam en Spijkenisse van Connexxion. Het leuke is dat door de marktwerking in Alblasserdam bussen worden onderhouden van Connexxion, maar ook van concurrent Arriva (DAV-gebied). Mijn moeder die altijd voor warmte zorgt binnen de familie. Zij is de manager van de familie. Bovendien heb ik de beschikking over de terloopse commentaren van twee afgestudeerde broers, die min of meer dezelfde interesses hebben (Patrick drs. Beleids- en organisatiewetenschappen en Jeffrey BSc Economie en Geografie). Maar als ik iets wel wil noemen is het geduld van mijn familie. Het valt niet mee om mij als zoon of broer te hebben. Soms is dit denk ik nog zacht uitgedrukt. Jullie betekenen allemaal ontzettend veel voor me. Al kan ik dat niet altijd zo goed overbrengen. Ik hoop dat jullie weer trots op mij kunnen zijn.

Schoonhoven, juni/juli 2007.

Dennis Hakkesteegt

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	1
Inhoudsopgave .....	3
Overzicht van figuren en tabellen .....	5
Hoofdstuk 1: Probleemanalyse.....	6
1.1 Inleiding .....	6
1.2 Hybriditeit en publieke verantwoording .....	6
1.3 Governance.....	8
1.4 Probleemstelling.....	10
1.4.1 Doelstelling .....	10
1.4.2 Vraagstelling .....	10
1.5 Relevantie van onderzoek .....	10
1.6 Methoden van onderzoek .....	11
1.7 Casus .....	11
1.8 Opbouw van de scriptie.....	11
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader .....	13
2.1 Inleiding .....	13
2.2 Hybride organisaties.....	13
2.2.1 Hybriditeit en bestuurskunde .....	14
2.2.2 Analytische benadering van hybriditeit.....	15
2.2.3 Waardeoordelen over hybriditeit.....	24
2.2.4 Koppeling van analysekader hybriditeit en normatieve waardeoordelen .....	27
2.3 Sturing en verantwoordingsarrangementen.....	29
2.3.1 Van verticalisering naar horizontalisering .....	30
2.3.2 Sturing en verantwoording: agencytheorie en stewardshiptheorie.....	34
2.4 Publieke verantwoording en instrumenten .....	41
2.4.1 Publieke verantwoording.....	42
2.4.2 Instrumenten.....	43
2.5 Analytisch kader.....	46
2.5.1 Hybriditeit .....	47
2.5.2 Publieke verantwoording.....	49
2.5.3 Governance.....	51
Hoofdstuk 3: Methoden en technieken van onderzoek .....	58
3.1 Inleiding .....	58
3.2 Keuze voor kwalitatief onderzoek.....	58
3.3 Selectie van onderzoekseenheden .....	60
3.4 Methoden van dataverzameling .....	61
3.5 Registratie en analyse van data .....	63
Hoofdstuk 4: Analyse.....	64
4.1 Inleiding .....	64
4.2 Casus: regionaal openbaar vervoer Bestuur Regio Utrecht (BRU).....	64
4.2.1 Concessies BRU .....	66
4.2.2 Concessieverlening.....	67
4.3 Hybriditeit .....	69
4.3.1 Positie .....	69
4.3.2 Problemen.....	85
4.4 Publieke verantwoording: doelgroepen en instrumenten .....	88
4.4.1 Doelgroepen .....	88

## Inhoudsopgave

4.4.2 Instrumenten .....	91
4.5 Governance: sturing en relaties .....	99
4.5.1 Relaties tussen actoren: type sturing en spanningen .....	100
4.5.2 Vormgeving van verantwoordingsarrangementen .....	101
Hoofdstuk 5: Conclusies .....	110
5.1 Inleiding .....	110
5.2 Conclusies deelvragen.....	110
5.3 Conclusie probleemstelling .....	114
5.4 Reflectie .....	115
5.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek .....	118
5.6 Aanbevelingen voor de praktijk .....	119
Literatuur .....	121
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden.....	128
Bijlage 2: Interviewvragen .....	129
Bijlage 3: Labels.....	130
Bijlage 4: Lijst van afkortingen.....	131
Bijlage 5: Dagelijks Bestuur BRU, directie GVU, Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen Connexion .....	132

## Overzicht van figuren en tabellen

Figuur 1 Bestuurskundige terminologie (Bovens et al., 2001:24, aangepast).....	15
Figuur 2 Vervlechting overheid, non-profit sector en profit sector (Hupe en Meijs, 2000:159, aangepast).....	17
Figuur 3 Afbeelding organisaties: politieke en economische zeggenschap (Rainey, 1997:68).....	18
Figuur 4 Drie normatieve dimensies van hybriditeit (Verhoef & Simon, 2001:375).....	23
Figuur 5 Verticaal en horizontaal bestuur (Schillemans, 2005:22).....	31
Figuur 6 Keuzemodel principaal-manager (Davis et al., 1997:39).....	38
Tabel 1 Schematische opbouw scriptie .....	12
Tabel 2 Indeling auteurs hybride organisaties.....	16
Tabel 3 Ideaaltypische kenmerken overheid en onderneming (Bovens et al., 2001:199, aangepast).....	19
Tabel 4 Indeling quango's (Greve, Flinders & Van Thiel, 1999:142).....	21
Tabel 5 Rol van overheid bij hybriditeit (Reyn & Van der Meij, 2000:44, aangepast).....	22
Tabel 6 Sterke en zwakke kanten hybride organisaties (Bovens et al., 2000:200).....	25
Tabel 7 Verschillen in waarden tussen bedrijf en overheid (Smit & Van Thiel, 2002:227)....	26
Tabel 8 Problemen zes typen hybride organisaties (Verhoef & Simon, 2001:377).....	28
Tabel 9 Vijf ideaaltypische spanningen bij verticale en horizontale sturing vanuit de overheid (Kalders et al., 2004:339).....	32
Tabel 10 Agencytheorie en stewardshiptheorie (Davis et al., 1997:37, aangepast).....	38
Tabel 11 Verticale verantwoordingsinstrumenten (Reyn & Van der Meij, 2000:202).....	44
Tabel 12 Operationalisering van het begrip hybriditeit .....	48
Tabel 13 Operationalisering van het begrip publieke verantwoording .....	50
Tabel 14 Operationalisering van het begrip verantwoordingsarrangement .....	53
Tabel 15 Uitwerking van keuze 1,2,3 en 4.....	57
Tabel 16 Concessies openbaar vervoer Bestuur Regio Utrecht (BRU) .....	67
Tabel 17 Financiering van vervoersbedrijven uit concessievoorschriften BRU in euro voor 2005 en 2006 .....	71
Tabel 18 Resultaten hybriditeit .....	87
Tabel 19 Aantal klachten concessie Stadsvervoer GVVU 2006.....	92
Tabel 20 Klachten categorie stiptheid nader uitgesplitst Connexxion 2006.....	93
Tabel 21 Uitgevallen ritten Connexxion 2006 .....	93
Tabel 22 Uitgaven Bekostigingsprogramma Openbaar Vervoer Bestuur Regio Utrecht 2006.....	95
Tabel 23 Resultaten publieke verantwoording.....	99
Tabel 24 Resultaten vormgeving verantwoordingsarrangement (governance).....	109

## Hoofdstuk 1: Probleemanalyse

*“Zouden we ooit iemand kunnen vinden als deze man, iemand die zo vervuld is van Gods geest?” zei de farao tegen hen. Toen richtte hij zich weer tot Jozef: “Aangezien God u dit allemaal bekend heeft gemaakt, is er vast niemand die zo verstandig en wijs is als u. U vertrouw ik het bestuur van paleis toe, en heel mijn volk zal doen wat u beveelt. Alleen door de troon zal ik boven u staan.”*

Genesis 41:38-41

*“Veel van het menselijk gedrag kan worden verklaard uit de combinatie van de eerste twee delen, verlangen en rede: verlangen zet de mensen aan om dingen buiten zichzelf te zoeken, terwijl rede of berekening hun de beste manier toont om eraan te komen. Maar menselijke wezens zoeken bovendien de erkenning van eigen waarde of die van de mensen, dingen of principes waaraan zij waarde toekennen.”*

Francis Fukuyama<sup>1</sup>

### 1.1 Inleiding

Het probleem van deze scriptie wordt in dit inleidende hoofdstuk omschreven. In deze scriptie staat de problematiek centraal van de publieke verantwoording door hybride organisaties, in het bijzonder bij de uitbesteding van publieke diensten. In de eerste plaats zal worden ingegaan op de centrale concepten hybriditeit, publieke verantwoording en governance. Er wordt een doelstelling en vraagstelling voor het onderzoek geformuleerd, waarbij ook de relevantie van het onderzoek wordt besproken. Verder wordt in het kort op de methoden van onderzoek ingegaan en de opbouw van het onderzoek. Er wordt daarnaast kort ingegaan op de casus: de aanbesteding van het busvervoer door de overheid.

### 1.2 Hybriditeit en publieke verantwoording

Wat hebben spontane acties bij de Rotterdamse vervoerder RET, discussies over topsalarissen bij Nuon en Essent en gesteggel over het ‘rondje rond de kerk’ bij de NS met elkaar gemeen? In ieder geval dat stakeholders van de organisaties zoals burgers, werknemers, politici en maatschappelijke organisaties zich kritisch uitlaten over het functioneren van de betrokken organisaties. Sommige auteurs zeggen zelfs dat mogelijk de kritische grens is overschreden (Verhoef & Simon, 2001:369). De discussies gaan over hybride organisaties. Hybride organisaties staan tussen publiek en privaat in.

Hybriditeit kan niet worden losgezien van de ontwikkelingen op het gebied van organisatie en management in de publieke sector van de afgelopen 25 jaar. Er wordt meer nadruk gelegd op resultaatgerichtheid, concurrentie, klantgerichtheid en bedrijfsmatig werken. Hierdoor zijn taken op afstand geplaatst door verzelfstandiging zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) of door het uitbesteden en afstoten van taken in de vorm van privatisering (Bovens, 't Hart, Van Twist & Rosenthal, 2001:193-197).

Private ondernemingen kunnen belast zijn met de uitvoering van publieke taken. Denk bijvoorbeeld aan de APK-keuring door garages of het ophalen van vuilnis door Suez. Ook kan een bedrijf op de thuismarkt een beschermd wettelijk monopolie hebben en op geliberaliseerde buitenlandse markten actief zijn. De Franse monopolist EDF is bijvoorbeeld actief op de Britse energiemarkt. Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) ontplooiën marktactiviteiten bijvoorbeeld in

---

<sup>1</sup> Fukuyama, F. (1999). *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens*. Olympos.

## Hoofdstuk 1: Probleemanalyse

de vorm van universitair onderzoek in opdracht van derden. Kortom, het is lastig om organisaties in te delen naar zuiver publieke en private organisaties. Staat en economie raken met elkaar vervlochten (Van Gestel, Goverde & Nelissen, 2000:17). De mengvormen worden ook wel hybride organisaties genoemd (Bovens et al., 2001:198-199).

De vraag is wanneer een organisatie als publiek of privaat moet worden beschouwd.

Verschillende auteurs hebben namelijk het onderscheid besproken tussen publieke en private organisaties. Zij pogen tot een indeling te komen door middel van een publiek-privaat continuüm op basis van politieke en economische autoriteit (Rainey, 1997), een politiek-bestuurlijke oriëntatie en bedrijfsoriëntatie (Reyn & Van der Meij, 2000; Smit & Van Thiel, 2002), ideaaltypische organisatievormen (Bovens et al., 2001), vijf condities om quangos in te delen (Greve, Flinders & Van Thiel, 1999), taak- en marktorganisaties (Simon, 1995) of drie dimensies (Verhoef & Simon, 2001). Bij alle auteurs zijn hybride organisaties tussen de uiterste extremen gepositioneerd.

Op de voor- en nadelen van hybride organisaties is door onder meer Bovens et al. (2001:200) gewezen. Negatieve gevolgen, zoals oneerlijke concurrentie, kunnen worden ondervangen door de organisatie te splitsen naar publieke en commerciële activiteiten. Voorstanders van hybriditeit benadrukken dat een goede publieke verantwoording aan de burger als compensatie kan dienen voor de verminderde mogelijkheid van de traditionele verantwoording aan een volksvertegenwoordiging door een organisatie. Burgers en andere stakeholders kunnen dan een oordeel vormen en ingrijpen in de organisatie (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2002:35-37). Simon (1995:102) noemt het gebruik van kwalitatieve en kwantitatieve prestatie-indicatoren als middel voor verantwoording.

Hoe de voor- en nadelen van hybriditeit worden gewaardeerd verschilt per auteur. Verhoef en Simon (2001:376) noemen de negatieve gevolgen vervuiling. Zij maken daarbij een onderscheid naar organisatorische, economische en strategische vervuiling. De negatieve effecten van hybriditeit worden ook door Simon (1995:101-102) genoemd. Met name problemen op het gebied van de vermenging van verschillende waardesystemen. De norm van de overheid is het algemeen belang. Alle andere normen, zoals efficiëntie, behoren ondergeschikt te zijn aan het algemeen belang (Procee, 2000:11).

Er zijn daarentegen ook auteurs die hybriditeit positief vinden. Er is vernieuwing in sectoren waar hybriditeit is te vinden. Stagnatie treedt op in sectoren waar hybriditeit wordt tegengegaan zoals bijvoorbeeld in het onderwijs (De Bruijn et al., 2002:34).

Binnen de huidige bestuurskundige literatuur wordt een dichotome voorstelling van hybriditeit benadrukt. Er wordt immers veel nadruk gelegd op de ideaaltypische voorstelling van publiek en privaat. De discussie is evenwel normatief. Bij de voor- en tegenstanders van hybriditeit ontbreekt een empirische onderbouwing (Karré, 2005:24-25).

Indien door bestuurskundigen alleen in negatieve termen wordt gesproken over hybriditeit dan kan uiteindelijk het oordeel over het verschijnsel alleen negatief zijn. Problemen in de complexe samenleving kunnen echter alleen worden behandeld door hybriditeit,<sup>2</sup> waardoor integratie van publiek en privaat noodzakelijk is. Die integratie kan de vorm aannemen van meer publieke verantwoording. Dan kunnen uitspraken worden gedaan over efficiëntie, democratisch gehalte etc. van hybriditeit (Kenis, 2005:30-32).

Hoe vindt publieke verantwoording plaats? Traditioneel is verantwoording een terugkoppelingsmechanisme. De overheidsorganisatie legt in dat geval verantwoording af aan bestuurders, die vervolgens verantwoording afleggen aan gekozen politici. De volksvertegenwoordigers worden bij verkiezingen gekozen. Burgers beoordelen volksvertegenwoordigers op hun beurt bij verkiezingen. Verantwoording wordt bij hybride organisaties lastiger om op deze manier vorm te geven. Het gaat immers om verzelfstandigde

---

<sup>2</sup> Kenis (2005:31-32) spreekt over hybride stelsels. In deze scriptie wordt het uitgangspunt gevormd door organisaties. Volgens Kenis kan hybriditeit ook gelijk worden gesteld aan differentiatie.



## Hoofdstuk 1: Probleemanalyse

overheidsdiensten (ZBO's) of om private organisaties die zijn belast met de uitvoering van publieke taken. De versterking van publiek verantwoording dient volgens Bovens et al. (2001:200) te bestaan uit een versterking van verantwoording aan de burger als klant.

Voor de versterking van publieke verantwoording zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan kengetallen, benchmarking, vouchersystemen, klantenpanels, handvesten en boeteregelingen (Bovens et al., 2001:200).

Publieke verantwoording wordt in de eerste plaats een verbreding naar doelgroepen. Niet alleen naar politici, maar ook naar raden van toezicht, klanten en gebruikers en potentiële klanten en kritische volgers. Een tweede verbreding is dat er een verruiming is van instrumenten waarmee verantwoording wordt afgelegd. Verbreding in de zin van maatschappelijke controle, governance en benchmarking (Brandsen, Meijer & Van Montfort, 2005:4).

De twee verbredingen van verantwoording naar doelgroepen en instrumenten zijn verschillend, maar ze hangen nauw met elkaar samen. De ene verbreding sorteert geen effect zonder de andere verbreding. Indien de ontvangers van informatie niets kunnen doen met deze informatie dan heeft de verbreding van verantwoording geen enkel effect. Of als de informatie beperkt is of niet betrouwbaar dan heeft een versterking van het instrumentarium geen nut. Een verbreding van publieke verantwoording kan dus gepaard gaan met zowel kansen als risico's. Kansen zijn onder meer een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en een verhoging van het democratisch gehalte van de uitvoering van publieke taken. Risico's zijn o.a. een toename van de verantwoordingslast door meer verantwoordingsmechanismen en risicomijdend gedrag door uitsluitend oog te hebben voor zaken die gemakkelijk gemeten kunnen worden (Brandsen et al., 2005:7). Dit laatste risico staat ook wel bekend als de prestatieparadox (Van Thiel & Leeuw, 2003:129).

Er is door diverse auteurs geschreven over verantwoording, onder meer over de betrouwbaarheid en de relevantie van niet-financiële verantwoordingsinformatie in de publieke en private sector (Van Montfort, Brandsen & Van Est, 2005), beïnvloedingsmechanismen bij private rechtspersonen in de publieke sector (NV's en BV's) (Sylvester, 2003), toezicht op ZBO's (Sylvester & Strijtveen, 2000), nieuwe vormen van verantwoording (Van Dam & Michels, 2000), intensieve en externe gebruik van prestatie-indicatoren (Pollitt & Bouckaert, 2000), ambiguïteit bij planning & control (Noordegraaf, 2002), transactiekosten bij het reguleren door de overheid om een markt of een quasi-markt te creëren en doen functioneren (Hazeu, 2000), verantwoordingsinstrumenten, financieel-economische, juridische en organisatorische instrumenten inclusief voorwaartse en terugwaartse terugkoppeling (Reyn & Van der Meij, 2000).

Het concept publieke verantwoording heeft met hybriditeit gemeen dat er een beperkte empirische onderbouwing is. Al komen Brandsen et al. (2005:6) wel met een hypothese dat publieke verantwoording zich het snelst ontwikkelt daar waar de onderlinge concurrentie het minst sterk is. De focus richt zich op ZBO's.

Wetenschappelijk gezien is er dus een uitdaging die op twee manieren tot uiting kan komen. Allereerst is er de uitdaging om de concepten hybriditeit en publieke verantwoording meer empirische onderbouwing te geven. Ten tweede is onder wetenschappers veel belangstelling voor ZBO's. De uitdaging is om te kijken naar de private uitvoering van publieke taken als verschijningsvorm van hybriditeit. Daarvoor is theorie nodig en daar gaat de volgende paragraaf over.

### 1.3 Governance

Aan de uitvoering van publieke taken door private organisaties, een vorm van hybriditeit, kleven politiek-bestuurlijke en financiële risico's bijvoorbeeld loyaliteitsconflicten, concurrentievervalsing en monopolievorming (Verhoef & Simon, 2001:376). De voortbrenging van publieke diensten door private organisaties heeft implicaties voor de publieke verantwoording namelijk een verminderde mogelijkheid tot het geven van rekenschap aan volksvertegenwoordigers. De

## Hoofdstuk 1: Probleemanalyse

oplossing in dat geval is dan een versterking van de verantwoording aan de burger als klant (Bovens et al., 2001:200). Hoe wordt hier in de praktijk, dus in de empirie mee omgegaan? Kortom, hoe kan de overheid nog sturen, beïnvloeden, corrigeren indien private partijen belast zijn met publieke taken? Of zijn de mogelijkheden tot sturing en interventie beperkt? Heeft de overheid in dat geval op Connexxion of Essent evenveel (of weinig) invloed als op Unilever of ABN AMRO?

Bij de uitbesteding van publieke taken wordt door de overheid een overeenkomst aangegaan met een (private) onderneming. Hierbij is het Burgerlijk Wetboek (BW) van kracht. Bij de uitvoering van de taak door een onderneming blijft echter wel een rol weggelegd voor de overheid. Over de uitvoering van de dienst moet immers publieke verantwoording worden afgelegd (Bovens et al. 2001, 197-200).

Tussen de overheid als opdrachtgever (principaal) en het bedrijf als opdrachtnemer (agent) wordt vaak een belangentegenstelling verondersteld. Belangentegenstelling tussen actoren is de centrale veronderstelling van de agencytheorie. Iedere actor wordt verondersteld het eigenbelang, het individuele nut, na te streven (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997:22). Deze theorie wordt vooral op de private sector toegepast. Binnen bedrijven is er een scheiding tussen de eigenaren van het bedrijf in de vorm van aandeelhouders en de managers, die door de aandeelhouders zijn gecontracteerd voor de dagelijkse leiding van de onderneming.

Aandeelhouders (principaal) en managers (agent) hebben uiteenlopende belangen. Het nastreven van het eigenbelang door de manager gaat ten koste van het belang van de eigenaar. Hierdoor ontstaan de zogenaamde agencykosten, omdat de principaal kosten moet maken door controles uit te voeren om het opportunistische gedrag van de agent te kunnen beteugelen. Er bestaan verschillende mechanismen om de agencykosten te minimaliseren en om de belangen van principaal en agent beter op elkaar te laten aansluiten. Te denken valt aan financiële prikkels (beloningen) en 'governance structure'. Hierbij gaat het om controlemechanismen door de raad van commissarissen zoals audits. Kortom, de principaal wordt gedwongen om de agent te controleren om de risico's verbonden aan de delegatie van bevoegdheden door de principaal aan de agent te minimaliseren (Davis et al., 1997:22-24).

Er kan echter kritiek worden geuit op het mensbeeld uit de agencytheorie. De veronderstelling is namelijk dat door mensen het individuele, eigenbelang wordt nagestreefd (Davis et al., 1997, 24). Daarentegen worden stewards verondersteld in het belang van de principaal te handelen. Zij streven geen eigenbelang na, want zij laten zich leiden door de belangen van de organisatie. Bij de keuze tussen het eigenbelang en het handelen in het belang van de organisatie kiest de steward voor samenwerking. De steward ontleent nut aan de prestaties van de organisatie. Het nut van de steward wordt gemaximaliseerd door het belang van de aandeelhouder te maximaliseren. De persoonlijke behoeften van de steward worden verwezenlijkt door de realisatie van de doelstellingen van de organisatie. De centrale veronderstelling van de stewardshiptheorie is dat het gedrag van de steward als dagelijks uitvoerder in de onderneming probleemloos aansluit op de belangen van de principaal. Controlemechanismen om de steward te controleren zijn contraproductief. De steward zal de prestaties van de organisatie maximaliseren door autonomie en discretie (Davis et al., 1997:24-26). Meer uitleg over de agencytheorie en de stewardshiptheorie volgt in hoofdstuk 2.

Voor de bestuurskunde is het interessant om na te gaan welke keuze er is gemaakt bij de uitbesteding van publieke taken. 'Agency' of 'stewardship'? Wat zijn dan de consequenties voor publieke verantwoording? Sluit de manier van verantwoording aan bij de beleveniswereld van de overheid als principaal of bij de uitvoerende organisatie zelf (agent of steward)? Hoe wordt omgegaan met de andere stakeholders, die ook op hun beurt als principaal (cliënt, consument, belastingbetaler, kritisch volger) kunnen worden beschouwd? Of is de overheid toch de dominante principaal bij uitbesteding? Behalve deze vragen probeert de scriptie ook antwoord te geven op de vraag: biedt de stewardshiptheorie een interessant perspectief voor bestuurskundige theorievorming?

### 1.4 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek bestaat uit twee delen. Eerst wordt de doelstelling van het onderzoek geformuleerd. Vervolgens wordt de centrale vraagstelling geformuleerd, waaruit vervolgens de deelvragen voortvloeien.

#### 1.4.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om op basis van een exploratief onderzoek inzicht te verkrijgen in de publieke verantwoording door hybride organisaties bij de uitbesteding van een publieke taak.

#### 1.4.2 Vraagstelling

*“Welke uitwerking en betekenis wordt gegeven in de praktijk aan publieke verantwoording door hybride organisaties zoals de vervoersorganisaties of –bedrijven die concessies hebben gekregen van het BRU?”*

Uit deze vraagstelling vloeien de volgende deelvragen voort:

1. Wat wordt met hybride organisatie bedoeld en in hoeverre zijn GVU en Connexxion hybride?
2. Wat wordt onder publieke verantwoording verstaan?
3. Op welke wijze kunnen verantwoordingsarrangementen van hybride organisaties worden ingericht?
4. Hoe verloopt publieke verantwoording in de praktijk bij de vervoersbedrijven?
5. Hoe beoordelen de vervoersbedrijven en stakeholders publieke verantwoording?

### 1.5 Relevantie van onderzoek

De relevantie van dit onderzoek is tweeledig. Allereerst bestaat er een praktische relevantie. Dit onderzoek wil namelijk een bijdrage leveren door inzicht te verschaffen in de publieke verantwoording door ondernemingen, die belast zijn met de uitvoering van een overheidstaak (uitbesteding). Het is interessant om na te gaan welke percepties er bestaan bij de organisaties als het gaat om publieke verantwoording. Het is voor de ondernemingen zelf interessant, want zij verkeren in een contractuele relatie met de overheid. Hierbij mag een zekere autonomie voor de organisatie worden verondersteld. Ook voor de overheid is het onderzoek van belang, omdat taken uitbesteed zijn aan commerciële organisaties die ook andere belangen nastreven, met name winstgevendheid. Daarnaast is het onderzoek ook relevant voor de burger in de gedaante als eindgebruiker, cliënt, consumenten of belastingbetaler. Dit onderzoek probeert uit te vinden of ook voor de burger een rol is weggelegd in de publieke verantwoording bij uitbesteding. In de tweede plaats heeft het onderzoek ook een wetenschappelijke relevantie. Tot nu toe valt er binnen bestuurskundig onderzoek naar hybriditeit en publieke verantwoording vooral een normatieve oriëntatie of een beperkte empirische onderbouwing waar te nemen. Dit onderzoek zal op een empirische manier inzicht proberen te verschaffen in de publieke verantwoording bij uitbesteding. Het doel is om tot theorievorming te komen. Hiervoor zal naar een voor de bestuurskunde nieuwe organisatie-theorie bestudeerd worden: de stewardshiptheorie. Er zal onderzocht worden of deze theorie een interessant perspectief biedt voor de bestudering van publieke verantwoording bij uitbesteding van een taak aan een hybride organisatie. De doelgroep wordt gevormd door bestuurskundig onderzoekers en andere onderzoekers die actief zijn op het

## Hoofdstuk 1: Probleemanalyse

gebied van organisatievraagstukken zoals economen, bedrijfskundigen, sociologen en psychologen.

### **1.6 Methoden van onderzoek**

Dit onderzoek is exploratief. Dit type onderzoek heeft meestal een ‘flexible design’ (Robson, 2002:59). Een ‘flexible design’ is bij uitstek geschikt voor exploratief onderzoek (Robson, 2002:90). Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek. De probleemstelling leent zich voor kwalitatief onderzoek, omdat over het onderwerp nog niet veel bekend is, zowel in theoretisch als empirisch opzicht. Om de deelvragen te kunnen beantwoorden zijn kwalitatieve gegevens nodig in de vorm van percepties van de betrokkenen uit het onderzoek. Om de validiteit te vergroten wordt gekozen voor triangulatie of multimethode (Robson, 2002:174; Baarda, De Goede & Teunissen, 2000:96). In ieder geval wordt gedacht aan het houden van interviews en het bestuderen van documenten. De methodologische verantwoording volgt in hoofdstuk 3.

### **1.7 Casus**

De casus die in dit onderzoek wordt onderzocht is het regionaal openbaar vervoer in het gebied van het Bestuur Regio Utrecht (BRU). Het BRU is een stadsregio op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus). De regio is een samenwerkingsverband van de gemeente Utrecht en de randgemeenten. Als opdrachtgever is het BRU verantwoordelijk voor het regionaal openbaar vervoer in de regio. Sinds de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) worden door de provincies en stadsregio’s concessies verleend aan de vervoersbedrijven. GVVU en Connexxion zijn de vervoerders in het gebied van het BRU. Beide bedrijven hebben wortels in de regio. GVVU is het vroegere Gemeentelijk Vervoerbedrijf Utrecht. In 2004 is het bedrijf door de gemeente Utrecht verzelfstandigd. Om oneerlijke concurrentie te voorkomen bij toekomstige concessieverlening door het BRU heeft de gemeente Utrecht besloten om afstand te doen van het eigen vervoersbedrijf. In 2007 heeft de gemeente Utrecht GVVU aan Connexxion verkocht.

Connexxion is een voortzetting van diverse streekvervoersbedrijven uit VSN (Verenigd Streekvervoer Nederland). In 1999 fuseerden de bedrijven uit de VSN-1 groep (ZWN, NZH, Midnet en Oostnet) tot Connexxion. Het bedrijf is nu nog volledig eigendom van de Staat der Nederlanden. In de loop van 2007 zal Connexxion gedeeltelijk geprivatiseerd worden. GVVU en Connexxion zijn de hybride organisaties in dit onderzoek. Er wordt onderzocht hoe deze bedrijven zich verantwoorden aan het BRU als opdrachtgever, maar ook of er een rol is weggelegd voor de andere stakeholders. Bovendien wordt de vormgeving van de verantwoordingsprocessen onderzocht. Bij het onderzoek wordt gebruik gemaakt van documenten en interviews met betrokkenen.

### **1.8 Opbouw van de scriptie**

In dit inleidende hoofdstuk is de probleemanalyse van dit onderzoek geschetst. Ook is er een doelstelling en centrale vraagstelling inclusief deelvragen geformuleerd. Er is ook ingegaan op de relevantie van het onderzoek en de methoden om het onderzoek uit te voeren. In hoofdstuk 2 van deze scriptie wordt het theoretisch kader besproken, waarmee de casus bestudeerd wordt. De methoden van onderzoek en de verantwoording van onderzoekstechnieken worden besproken in hoofdstuk 3. De resultaten van het onderzoek, de data, komen in hoofdstuk 4 aan bod. De scriptie wordt in hoofdstuk 5 afgerond met conclusies, aanbevelingen, discussie over gebruikte theorie en aanpak van onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek. De opbouw van de scriptie staat in Tabel 1.

## Hoofdstuk 1: Probleemanalyse

**Tabel 1 Schematische opbouw scriptie**

Deelvraag:	Hoofdstuk/paragraaf:
Wat wordt met hybride organisatie bedoeld en in hoeverre zijn GvU en Connexxion hybride?	§ 2.2 & Hoofdstuk 4
Wat wordt onder publieke verantwoording verstaan?	§ 2.4
Op welke wijze kunnen verantwoordingsarrangementen van hybride organisaties worden ingericht?	§ 2.3 & Hoofdstuk 4
Hoe verloopt publieke verantwoording in de praktijk bij de vervoersbedrijven?	Hoofdstuk 4
Hoe beoordelen de vervoersbedrijven en stakeholders publieke verantwoording?	Hoofdstuk 4
Welke uitwerking en betekenis wordt gegeven in de praktijk aan publieke verantwoording door hybride organisaties zoals de vervoersorganisaties of –bedrijven die concessies hebben gekregen van het BRU?	Hoofdstuk 5

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

Deze scriptie heeft, zoals in hoofdstuk 1 naar voren is gekomen, de volgende centrale vraagstelling: “Welke uitwerking en betekenis wordt gegeven in de praktijk aan publieke verantwoording door hybride organisaties zoals de vervoersorganisaties of –bedrijven die concessies hebben gekregen van het BRU?”

Om deze vraag te beantwoorden worden in dit hoofdstuk een aantal deelvragen besproken. Eerst wordt de vraag behandeld wat met hybride organisatie wordt bedoeld (§2.2). Dit is tamelijk complex aangezien moet worden vastgesteld wanneer een organisatie nu publiek of privaat is. Aan de hand van de wetenschappelijke literatuur wordt geprobeerd om hybriditeit van organisaties in kaart te brengen. Ook komen problemen die aan hybriditeit kleven aan bod. In de tweede plaats is er theorievorming over vormen van sturing van hybride organisatie (§2.3). Daarvoor worden twee alternatieven besproken. Het eerste alternatief is de principaal-agenttheorie, ook wel bekend onder de naam agencytheory. Er komt daarnaast een nieuw alternatief voor de bestuurskunde aan bod: de stewardshiptheory. Er wordt in deze scriptie onderzocht worden of deze theorie bruikbaar is voor bestuurskundige theorievorming. De vormgeving van verantwoordingsarrangementen wordt in verband gebracht met verticale en horizontale vormen van sturing.

Vervolgens wordt publieke verantwoording aan de hand van de literatuur besproken (§2.4). Traditioneel legt de overheidsorganisatie verantwoording af aan politici. Bij hybriditeit is het daarentegen problematisch om vorm te geven aan een traditionele vorm van publieke verantwoording. Daarom zijn bij hybride organisaties alternatieve vormen van verantwoording nodig. Deze instrumenten worden besproken.

Tenslotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 2.5 afgerond met een analytisch kader voor het empirisch onderzoek.

### 2.2 Hybride organisaties

In deze paragraaf staat de eerste deelvraag uit het onderzoek centraal: “Wat wordt met hybride organisatie bedoeld en in hoeverre zijn GvU en Connexion hybride?”. Deze paragraaf over hybride organisaties is opgebouwd uit een aantal subparagrafen. In de eerste plaats (§2.2.1) wordt besproken hoe hybriditeit en de bestuurskundige wetenschap zich tot elkaar verhouden. Daartoe worden ook enkele bestuurskundige kernbegrippen gepresenteerd om duidelijkheid te scheppen voor de lezer.

In § 2.2.2 vindt een bespreking plaats over hybride organisaties. Centraal staan enkele wetenschappelijke publicaties over hybriditeit. Hybriditeit zal aan de hand van een publiek-privaat continuüm worden besproken. Zodoende kan de variëteit aan organisaties langs het continuüm worden gepositioneerd. De positie is immers van belang voor eventuele mogelijkheden tot interventie in de organisatie door de overheid c.q. het vragen om verantwoording.

Vervolgens (§2.2.3) worden de problemen van hybriditeit besproken. De problematiek is vooral afhankelijk van normatieve oordelen die door voor- en tegenstanders van hybride organisaties worden ingenomen.

Verder komt aan de orde (§2.2.4) dat er vanuit literatuur een aantal bruikbare benaderingen zijn om hybriditeit en daaruit vloeiende problemen in de empirische praktijk te kunnen bestuderen.

## 2.2.1 Hybriditeit en bestuurskunde

Hybriditeit van organisaties ontkomt niet aan een discussie over het onderscheid tussen publieke en private organisaties. Daarom wordt ook de kern van de bestuurskunde als wetenschap geraakt. Bestuurskunde is volgens Hakvoort (1996:6) immers de wetenschap:

*“[...] die zich bezig houdt met de inrichting en de werking van het openbaar bestuur. Met de omschrijving van de bestuurskunde is het kenobject geduid. Het kenobject kan verder worden onderverdeeld in een materieel object en een formeel object.*

*Het materiële object van de bestuurskunde wordt wel omschreven met de formulering ‘het openbaar bestuur’.”*

Ook Hakvoort (1996:7) onderkent dat bij het materieel object van de bestuurskunde, het openbaar bestuur, lastig is om een grens te trekken tussen publieke en private organisaties:

*“[...] het materiële object van de bestuurskunde wordt gevormd door het gehele stelsel van publieke en private organisaties die betrokken zijn bij de bewerking van maatschappelijke problemen”.*

Het formele object van de bestuurskunde (Hakvoort, 1996:8):

*“[...] bebelst [...] de ‘inrichting en de werking’ van het openbaar bestuur”. [...] Bestuurskunde voegt kennis omtrent het openbaar bestuur, vanuit de rechtswetenschap, de politicologie, de sociologie en de economie, samen.”*

Hoogerwerf (1995:62-63) onderscheidt behalve de overheid ook het particulier initiatief (of middenveld) en de markt (of bedrijfsleven). De taak van de overheid bestaat uit het formuleren en uitvoeren van beleid ten dienste van de hele samenleving. De organisaties uit het particulier initiatief vertegenwoordigen op hun beurt groepsbelangen uit de samenleving. Tevens verleent het particulier initiatief diensten op een deel terrein van de samenleving, waaronder onderwijs, gezondheidszorg, omroepen etc. Winst wordt niet nagestreefd. Bedrijven streven daarentegen winst na. Ook functioneren zij op een maatschappelijk deel terrein, maar wel een andere dan bij het middenveld namelijk de afname van producten en diensten tegen marktprijzen door consumenten.

Het begrippenkader van Hoogerwerf (1995) verdient verduidelijking door de veelheid aan begrippen.<sup>3</sup> Dat uit zich in concepten als openbaar bestuur, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven. Of politiek, publieke sector en particuliere organisatie. Om eerst wat duidelijkheid te scheppen wordt in Figuur 1 (zie volgende bladzijde) de begrippen in kaart gebracht. Hybride organisaties staan tussen publiek en privaat in. Uit Figuur 1 kunnen diverse actoren onder hybride organisaties worden geschaard, zoals uit het openbaar bestuur de semi-overheid, het gehele middenveld en tot op zekere hoogte het bedrijfsleven.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> In deze scriptie zijn de begrippen openbaar bestuur en overheid als synoniem gebruikt.

<sup>4</sup> Rainey (1997:66) stelt op dit punt: “And many corporations, such as IBM, receive funding from government contracts but operate so autonomously that they clearly belong in the private category.” In de Nederlandse context zegt In ‘t Veld (2005:54): “Er bestaat daarom geen principieel verschil tussen een multi-productonderneming en een hybride organisatie met marktactiviteiten. Het nog wel bestaande verschil verdampst nog verder, in geval een normale onderneming subsidies in de overheadsfeer (bijvoorbeeld R&D) ontvangt. En zoals wij weten, ontvangen alle belangrijke ondernemingen overheidssteun in de vorm van subsidies of belastingaftrek voor specifieke activiteiten.”

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Openbaar bestuur		Middenveld	Bedrijfsleven		
Overheid			Semi-overheid	Particuliere organisatie/ publieke taak	Particuliere organisatie/ non-profit
Politiek	Ambtelijk				
Publieke sector			Particuliere sector		

**Figuur 1 Bestuurskundige terminologie (Bovens et al., 2001:24, aangepast)**

Toelichting begrippen uit Figuur 1:

Politiek: het politieke systeem in enge zin: kiezers, politieke partijen, volksvertegenwoordigers en gezagsdragers met politieke verantwoordelijkheid.

Ambtelijk apparaat: de aan de politieke gezagsdragers ondergeschikte organisaties en functionarissen, zoals departementen, provinciale en gemeentelijke diensten en de daaraan verbonden ambtenaren.

Overheid: politieke gezagsdragers plus ambtelijk apparaat.

Semi-overheid: niet rechtstreeks aan politieke gezagsdragers ondergeschikte publieke organisaties en functionarissen, zoals overheidsbedrijven, PBO-instellingen, adviesorganen en hun personeel.

Openbaar bestuur: overheid plus semi-overheid.

Maatschappelijk middenveld: particuliere organisaties met en zonder publieke taken, maar zonder winstoogmerk, zoals bonden, verenigingen en stichtingen.

Publieke sector: openbaar bestuur plus particuliere organisaties met publieke taken.

Bedrijfsleven: particuliere organisaties met winstoogmerk.

### 2.2.2 Analytische benadering van hybriditeit

Nu enkele bestuurskundige begrippen zijn toegelicht is het interessant om nader in te gaan op de vervlechting tussen overheid, middenveld en bedrijfsleven. In het vervolg van deze subparagraaf zal de literatuur over deze vervlechting worden besproken.

Bestuurskundigen noemen de vervlechting tussen publiek en privaat ook wel hybriditeit. In deze subparagraaf zullen verschillende benaderingen worden besproken. In dit onderzoek wordt de theorie van Greve, Flinders en Van Thiel (1999) en Verhoef en Simon (2001) verkozen. Greve et al. (1999) kozen voor het in kaart brengen van verschillende organisaties langs een publiek-privaat continuüm. Bij de waardeoordelen uit de volgende subparagraaf (§2.2.3) bieden Verhoef en Simon (2001) inzicht in de problemen die binnen hybride organisaties kunnen spelen, zoals loyaliteitsconflicten en taakverwaarlozing. De volgende auteurs en theorieën zullen worden besproken (zie Tabel 2).

Als achtergrond van het fenomeen hybriditeit kan het New Public Management (NPM) worden genoemd. Onder invloed van NPM is het management bij de overheid veranderd. Er wordt bij NPM veel nadruk gelegd op concurrentie, resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken en ondernemerschap (Bovens et al., 2001:193). Sommige auteurs plakken het etiket 'neoliberaal' op NPM (Verhoef & Simon, 2001: 369). Los van welk etiket op NPM wordt geplakt, kan er geconstateerd worden dat door NPM het klassieke onderscheid tussen publiek en privaat is vervaagd. Hybriditeit hangt daardoor mede samen met ontwikkelingen op het gebied van NPM. Ook wordt door wetenschappers benadrukt dat hybriditeit geen nieuw verschijnsel. Gewezen kan



## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

worden op onder meer de bijzondere scholen, omroepen (o.a. NCRV, KRO, VARA) en ziekenhuizen (Greve, Flinders & Van Thiel, 1999:130; Verhoef & Simon: 2001:369).

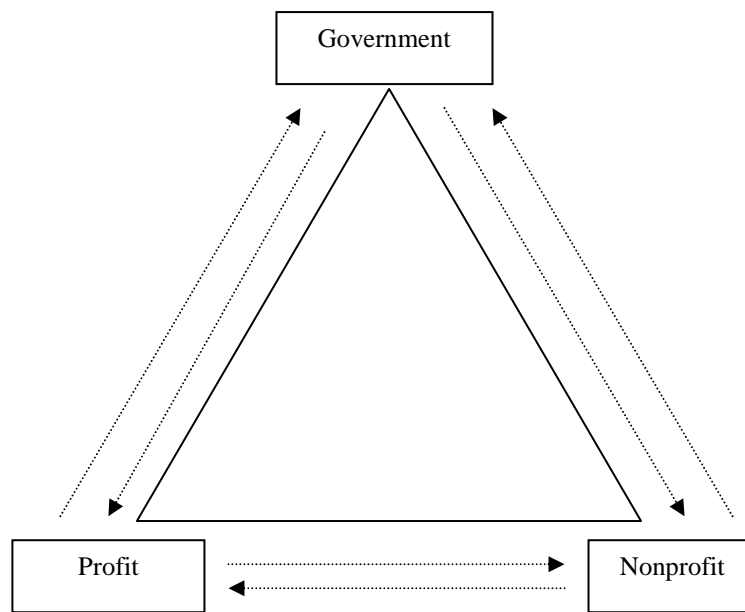
**Tabel 2 Indeling auteurs hybride organisaties**

criterium:	Nadruk:	Punt van kritiek:	Auteurs:
Vervlechting publiek-privaat	Wisselwerking actoren	Te algemeen, geen oog voor diversiteit	Hupe en Meijs (2000)
Continuüm publiek-privaat	Economische en politieke zeggenschap over organisaties, veelheid aan organisaties	Te algemeen, geen ruimte voor invloeden	Rainey (1997)
Dichotomie publiek-privaat	Ideaaltypische kenmerken overheid en onderneming, opdrachtgeverschap	Hybriditeit 'containerbegrip', geen oog voor diversiteit	Bovens et al. (2001)
Continuüm publiek-privaat	Historisch-institutionele benadering van quangos, vijf condities	Geen aandacht voor diverse vormen van hybriditeit	Greve et al. (1999)
Continuüm publiek-privaat	Drie normatieve dimensies van hybriditeit	Geen aandacht voor identiteit van organisatie	Verhoef en Simon (2001)

Uit een studie door Hupe en Meijs (2000:158-159) naar de non-profit sector in Nederland komt naar voren, dat er sprake is van gemengde instituties. Wat de auteurs onder meer bedoelen is dat veel organisaties uit het middenveld publieke taken uitvoeren. Bijzondere scholen worden bijvoorbeeld met overheidsgeld gefinancierd. Ook woningcorporaties ontvangen publieke gelden, terwijl tegelijkertijd marktactiviteiten worden ontplooid. Daarnaast streven bedrijven behalve winst ook publieke doelstellingen na op het gebied van bijvoorbeeld het milieu. Denk aan onder meer consultancy op het gebied van milieu aan het bedrijfsleven (Hupe, 2005:6). Verder worden ontwikkelingen in het middenveld en bedrijfsleven door de overheid nauwlettend gevolgd. Dientengevolge reageert de overheid door middel van beleid. De vervlechting van de drie instituties (overheid, non-profit sector en profit sector) kan daarom als volgt worden weergegeven (zie Figuur 2).

Ook Lawton en Rose (1994:3) delen de mening dat door vervlechting van publiek en privaat de grenzen lastig te onderscheiden zijn, omdat:

*“For example, is an industry in the public sector if the government owns 51 per cent of the shares and in the private sector if the government owns 49 per cent of the shares? If a local authority provides 100 per cent for say, a law centre, is it a public sector organisation or a voluntary body if it relies, in part, on voluntary workers? Is a committee consisting of civil servants and representatives from industry a public sector committee or not?”*



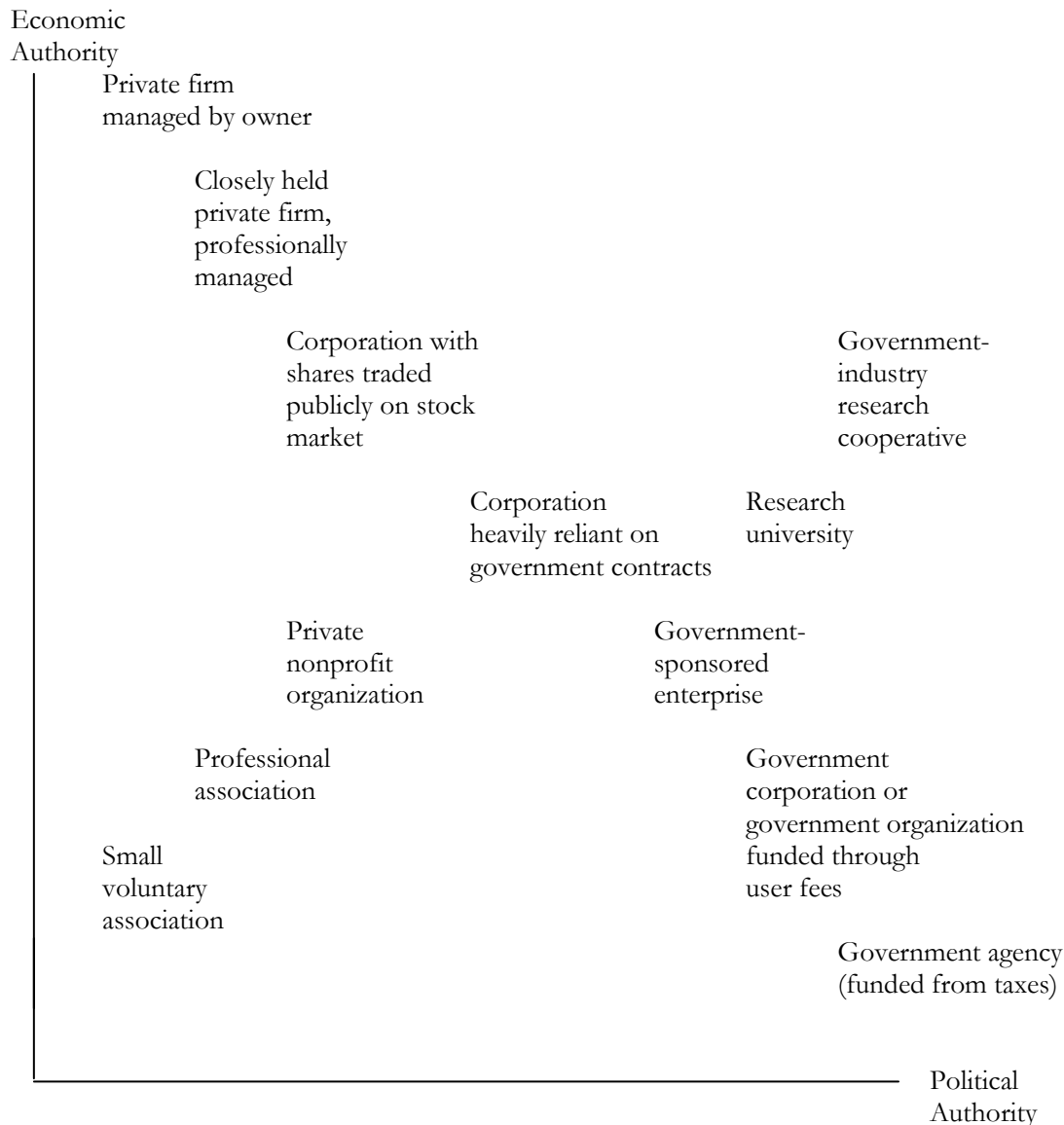
**Figuur 2 Vervlechting overheid, non-profit sector en profit sector (Hupe en Meijs, 2000:159, aangepast)**

Het uitgangspunt bij andere auteurs over hybriditeit is dat er een continuüm bestaat tussen publiek aan de ene kant en privaat aan de andere kant. Tussen de beide extremen bestaat een grote diversiteit aan organisaties. Bijvoorbeeld uit hoofdstuk 1: de private vuilnisophaaldiensten en de APK-keuring bij de garage (Bovens et al, 2001:198). Bij Rainey (1997:67-68) wordt het continuüm publiek-privaat aan de hand van Bozeman besproken. Door middel van politieke en economische zeggenschap wordt vastgesteld hoe publiek een organisatie is. Met politieke zeggenschap wordt bedoeld dat een organisatie bindende besluiten kan nemen voor de samenleving. Deze zeggenschap is ontleend aan het politiek systeem. Kenmerkend voor overheidsorganisaties is de financiering uit o.a. belastingen. Bedrijven beschikken nauwelijks over politieke zeggenschap om bindende besluiten te nemen. Zij zijn tenslotte afhankelijk van een markt met vraag en aanbod. Op deze markt treden consumenten als vragende partij op. Bijvoorbeeld: de vraag van consumenten naar appels of georganiseerde taalcurssussen Engels. Zodra managers en aandeelhouders grote controle kunnen uitoefenen over productiemiddelen en inkomsten van de organisatie neemt de economische zeggenschap toe. Er is echter sprake van een vermindering van economische zeggenschap van de organisatie in het geval de overheid meer grip krijgt op de financiën.

Hoe publiek een organisatie is, is dus zowel van de economische als de politieke autoriteit afhankelijk. In Figuur 3 (zie volgende bladzijde) zijn organisaties ingedeeld aan de hand van beide dimensies.

De indeling van Rainey (1997) is qua methode inzichtelijker dan de vervlechting van overheid, bedrijf en middenveld van Hupe en Meijs (2000). Rainey (1997) laat bijvoorbeeld zien dat er een veelheid aan organisaties bestaat. Deze indeling kan desondanks niet de invloed van wetgeving, subsidies, concessies, processen van verantwoording etc. in beeld brengen. Ook invloeden vanuit het bedrijfsleven worden verontachtzaamd. Verder levert Figuur 3 een algemeen beeld op. Agentschappen of zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) uit het Nederlandse openbaar bestuur zijn onder meer niet opgenomen (zie de 'government agency').

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader



**Figuur 3 Afbeelding organisaties: politieke en economische zeggenschap (Rainey, 1997:68)**

Bovens et al. (2001:198-199) kiezen voor een ander methodiek namelijk door hybriditeit van een organisatie te beoordelen aan de hand van ideaaltypische organisatievormen. Daarvoor onderscheiden zij de overheidsinstelling en de onderneming. Doorslaggevend om te bepalen wanneer er sprake is van een overheidsdienst of een bedrijf is met name het opdrachtgeverschap. De auteurs (Bovens et al., 2001:198) stellen op dit punt dat:

*“Indien er sprake is van één externe opdrachtgever die als bovengeschikt orgaan namens de politieke bestuurders een doorslaggevende stem heeft en zo van buitenaf beleidsdoelstellingen oplegt, is er sprake van een overheidsinstelling. Wanneer er sprake is van meerdere opdrachtgevers die als afnemers/ klanten onderling en tegenover de organisatie in kwestie een gelijkwaardige positie hebben, dan is typisch sprake van een onderneming.”*

De overheidsinstelling heeft een strategie en organisatie die gebaseerd is op politieke doelstellingen. Verder stelt het management zich beleidsmatig als bovengeschikt orgaan op. Door de overheidsorganisatie wordt daardoor gestreefd naar een optimale samenwerking met het bovengeschikte orgaan. Ook bestaat er bij deze organisatievorm openheid over kosten en opbrengsten. Het bovengeschikte beleidsorgaan is daarnaast verantwoordelijk voor de

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

continuïteit van de organisatie. Tenslotte verkrijgt de overheidsinstelling feedback via het politieke proces.

De onderneming kent ideaaltypisch andere kenmerken dan de overheidsinstelling. Bij de onderneming wordt de strategie en organisatie bepaald door de mogelijkheden die de markt biedt. Het management van de organisatie concentreert zich daardoor op de afnemers in de markt. De organisatie streeft naar maximale vrijheid ten opzichte van andere organisaties. Met andere woorden de onderneming wil onafhankelijk zijn ten opzichte van andere organisaties. Er bestaat ook geen openheid bij de organisatie over de exacte kosten en opbrengsten. Het management van de onderneming is bovendien verantwoordelijk voor de continuïteit van de organisatie. Feedback verloopt voor de organisatie door het gebruik van winstcijfers.

De ideaaltypische kenmerken van de overheidsdienst en de onderneming kunnen in Tabel 3 worden samengevat.

**Tabel 3 Ideaaltypische kenmerken overheid en onderneming (Bovens et al., 2001:199, aangepast)**

Overheidsinstelling:	Onderneming:
Strategie en organisatie op basis van politieke doelstellingen	Strategie en organisatie op basis van marktmogelijkheden
Management oriënteert zich primair op bovengeschiedt beleidsorgaan	Management oriënteert zich primair op afnemers
Streven naar optimale samenwerking met bovengeschiedt beleidsorgaan	Streven naar maximale vrijheid/onafhankelijkheid van andere organisaties
Openheid over kosten en opbrengsten	Geen openheid over precieze kosten en opbrengsten
Beleidsorgaan verantwoordelijk voor continuïteit	Management verantwoordelijk voor continuïteit
Feedback via politiek proces	Feedback via winstcijfers

Het voordeel van de benadering van Bovens e.a. (2001:198-199) is dat zij diverse kenmerken onderscheiden van de 'zuivere' grondvormen overheid en onderneming. De auteurs wijzen op het bestaan van mengvormen in de praktijk: de hybride organisaties.

Er is echter wel kritiek te leveren op deze benadering. Hybriditeit is vooral een 'containerbegrip' geworden, omdat niet duidelijk wordt waarin hybride organisaties onderling van elkaar verschillen. Het gevolg is dat alle organisaties hybride zijn door organisaties te beoordelen en eventueel uit te sluiten aan de hand van ideaaltypische organisatievormen (zuivere overheidsinstelling of zuivere onderneming). Er wordt dus niet duidelijk hoe 'publiek' of 'privaat' organisaties zijn. Is een agentschap meer publiek dan een ZBO? Of is de vuilnisophaaldienst meer publiek dan de APK-garage? Is Connexxion meer publiek dan TNT Post? Hoe zit het dan bij vergelijkbare organisaties? Is het mogelijk om te stellen dat de Rotterdamse vervoerder RET meer publiek is dan Connexxion en Connexxion meer publiek dan Arriva?

Greve, Flinders en Van Thiel (1999) reiken een handvat aan om de diversiteit aan organisaties in kaart te brengen. Zij hebben onderzoek verricht naar quangos in Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Quangos zijn organisaties die publiek geld besteden en tevens een publieke functie vervullen. De organisaties hebben daarnaast een zekere mate van autonomie ten opzichte van politici (Greve et al., 1999:139). Bij autonomie is het niet zinvol om te kijken naar het publiek recht. Het is veel zinvoller om de daadwerkelijke autonomie in de bestuurlijke praktijk in

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

ogenschouw te nemen. Politici kunnen zich toch vaak mengen in het dagelijks functioneren van organisaties (Greve et al., 1999:140). In genationaliseerde bedrijven mengen politici zich in de interne bedrijfsvoering van de organisatie (Majone, 1996: 12).

Ook wordt door Greve e.a. (1999:140) voor een historisch-institutionele benadering gekozen. Organisaties kunnen immers in de tijd langs het continuüm verschuiven. Onder meer door de privatisering van een overheidsbedrijf bijvoorbeeld KPN (hived off). Zo kan er ook sprake zijn van een omgekeerde beweging door bijvoorbeeld een particulier bedrijf te nationaliseren (hived in) (Greve et al., 1999:143). Als voorbeeld van de laatste ontwikkeling kan de nationalisatie van de Britse spoorwegen worden genoemd na de Tweede Wereldoorlog (Foster, 1994:496).

Omdat verschillende quangos dezelfde taken kunnen verrichten (uitvoering, toezicht, advisering) is de taak van de organisatie niet een bepalend element om quangos te onderscheiden op het continuüm. Volgens Greve e.a. (1999:141) zijn daarom de condities waaronder quangos functioneren van belang om een onderscheid tussen organisaties te kunnen maken. De vijf condities zijn: financiën, ministeriële verantwoordelijkheid, controlemechanismen, publieke taken en publiek domein.

In de eerste plaats is financiën een conditie. Bij deze conditie gaat het om de vraag hoe de organisatie gefinancierd wordt. Ministeriële verantwoordelijkheid is de tweede conditie. Dit houdt de vraag in of aan een minister politiek verantwoordelijkheid toegerekend kan worden voor de uitvoering van beleid. De derde conditie is het controlemechanisme, zodat een minister eventueel kan interveniëren in de organisatie. Verder is er een vierde conditie, die betrekking heeft op de vraag of er sprake is van een publieke taak. Is er sprake van een taak voor de overheid? Moet de overheid de taak eventueel zelf uitvoeren of kan een andere organisatie met behulp van overheidsfinanciering de taak implementeren? De vijfde conditie is het publiek domein. Kan er een onderscheid worden gemaakt tussen overheidsorganisaties en private organisaties? De vijf condities zijn in Tabel 4 afgebeeld met enkele voorbeelden van Greve et al. (1999) als toelichting.

Hoe meer organisaties een beweging naar links maken in Tabel 4, hoe minder de mogelijkheden die politici hebben om de organisatie te kunnen beïnvloeden. Dus er zijn in dat geval minder mogelijkheden voor sturing of interventie vanuit de politiek. In het midden van Tabel 4 wordt het omslagpunt voor beïnvloeding door politici bereikt. Volgens Greve et al. (1999:143) komt de verminderde mogelijkheden vooral tot uiting bij drie condities namelijk controlemechanismen, ministeriële verantwoordelijkheid en financiering. Dit kan voor publieke verantwoording betekenen dat het lastiger wordt om deze uitsluitend aan politici toe te rekenen. Alternatieve vormen van verantwoording en sturing kunnen, zoals verderop in het theoretisch kader worden besproken, mogelijk oplossingen bieden.

De benadering van Greve e.a. (1999) is bruikbaar voor verder wetenschappelijk onderzoek. Door de vijf condities die zij onderscheiden kunnen organisaties worden geclassificeerd, waardoor gericht onderzoek naar een organisatie kan worden verricht. Zo kan bijvoorbeeld de financiering van Arriva met RET uit Rotterdam worden vergeleken. Ook kan er worden gekeken naar de controlemechanismen bij Arriva en RET. Er zou verwacht kunnen worden dat de mogelijkheden tot interventie bij RET groter zijn dan bij Arriva, omdat de gemeente Rotterdam voor honderd procent eigenaar is van RET. Arriva heeft immers aandeelhouders. De Rotterdamse wethouder zou bijvoorbeeld in de dagelijkse praktijk kunnen eisen dat RET meer allochtonen in dienst zou kunnen nemen om werkloosheid onder deze groep te kunnen bestrijden.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

**Tabel 4 Indeling quango's (Greve, Flinders & Van Thiel, 1999:142)**

	Contracting-out	Privatization/Semi-privatization	Voluntary/Charity	Public Body	Contract Agency	Departmental Unit
Definition	Private organization contract with state	Former state-owned company now wholly or partly privatized	Bottom-up body performing public function	At arms' length, but publicly funded	Quasi-autonomous part of department	Hierarchical unit under direct control of minister
Finances	Market mechanism	Capital market, stock exchange	Donations, subsidy	State budget or levying	State budget	State budget
Ministerial responsibility	?	No	No	Partial	Yes	Yes
Control mechanism	Contract	Market regulation	Co-op, contract	Statutes	Framework document	Direct political
Public Task	?	?	Yes	Yes	Yes	Yes
Public Domain	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes
UK	Group 4 (prison security)	British Rail	Shelter	Regulators, TECs	Prison service	Home office
Netherlands	Waste disposal in municipalities	Postal Services	Salvation Army	Public universities, legal aid	Service for Immigration and Naturalisation	Justice
Denmark	Falcke	Copenhagen Airport	Danish Sport Association	National Bank	Patent Office	Economics

In Nederland kan de organisatie van de overheid dus verschillende vormen aannemen. In de eerste plaats bestaat er de traditionele departementale dienst (Greve et al., 1999: 142). Bij verzelfstandiging kan een onderscheid worden gemaakt tussen interne verzelfstandiging (contract agency in Tabel 4) en externe verzelfstandiging (public body in Tabel 4). Interne verzelfstandiging houdt in dat de verzelfstandigde onderdeel wordt afgezonderd van het departement in de vorm van een agentschap. Hiërarchisch gezien blijft de ministeriële verantwoordelijkheid van kracht ten opzichte van het agentschap. De minister kan dus ingrijpen bij het agentschap mocht hij dat wenselijk achten.<sup>5</sup> Bij externe verzelfstandiging is echter geen sprake van een hiërarchische verhouding tussen minister en ZBO. De minister kan alleen ingrijpen als de overeenkomst tussen het departement en ZBO daartoe ruimte laat.

Dan bestaat er verder nog de privaatrechtelijke manier van privatiseren door het afstoten van taken (privatization/semi-privatization in Tabel 4) en uitbesteding van taken (contracting out in Tabel 4). Bij privatisering door het afstoten van taken is de rol van de overheid meer passief dan bij uitbesteding (Bovens et al., 2001: 196-197). Daarom staat er in Tabel 4 een vraagteken bij ministeriële verantwoordelijkheid bij uitbesteding en 'nee' bij de dezelfde dimensie in het geval van privatisering door taakafstoting.

De overheid vervult langs het continuüm verschillende rollen. Reyn en Van der Meij (2000:42-44) kennen meerdere rollen aan de overheid toe. De eerste rol die de overheid kan aannemen is als regelgever, bijvoorbeeld door kwaliteitseisen te formuleren waaraan de organisatie moet voldoen.

<sup>5</sup> Aangezien ook vrouwen het ambt van minister kunnen vervullen kan ook 'zij' worden gelezen. Het is geenszins de bedoeling om vrouwen onheus te bejegenen in deze scriptie. Het zelfstandig naamwoord minister is van het mannelijk geslacht vandaar een verwijzing door 'hij'.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In de tweede plaats kan gedacht worden aan de rol van opdrachtgever door o.a. contractmanagement waarin afspraken worden gemaakt over prijs en kwaliteit van de producten en diensten bij uitbesteding of externe verzelfstandiging. Verder kan de overheid ook aandeelhouder zijn van een NV, zoals de gemeente Rotterdam bij vervoersbedrijf RET. Ook kan de overheid toezichthouder zijn in de vorm van het benoemen in de Raad van Commissarissen. Tenslotte kan de overheid uitvoerder zijn van een taak onder meer door het openbaar vervoer zelf te exploiteren zoals dat in Rotterdam gebeurt. De samenhang tussen de vormen van verzelfstandiging (intern, extern, taak afstoten en uitbesteden) en de rollen van de overheid kan in Tabel 5 worden samengevat.

**Tabel 5 Rol van overheid bij hybriditeit (Reyn & Van der Meij, 2000:44, aangepast)**

	Regelgever	Opdrachtgever	Aandeelhouder	Toezichthouder	Uitvoerder
Intern verzelfstandigen	N.v.t.	Opdragen uitvoering taak	N.v.t.	Ja	Ja
Extern verzelfstandigen	Ja	Overeenkomen uitvoering taak	Ja	Ja (evenredig naar bevoegdheid)	Nee
Uitbesteden ('contracting out')	Ja	Overeenkomen uitvoering taak	Nee	Nee	Nee
Afstoten	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee

Zoals gezegd sluit de benadering van Greve e.a. (1999) goed aan bij de situatie in Nederland. Aan een organisatie, die bijvoorbeeld belast is met een taak verkregen door contracting out kunnen echter verschillende vormen van hybriditeit kleven. Dankzij Greve et al. (1999) is een bruikbaar analysekader geboden.

De aanpak van Greve et al. (1999) kent één nadeel. Er bestaan binnen een organisatie diverse vormen van hybriditeit. Daartoe hebben Verhoef en Simon (2001) drie criteria geformuleerd: een sectorale en een bestuurlijke dimensie en een marktdimensie. De sectorale dimensie heeft betrekking op de context, ook wel omgeving, van de organisatie. Een organisatie is publiek of privaat. Sectorale hybriditeit is een vermenging van publiek en privaat. Bij deze vorm van hybriditeit wordt juridisch, politiek, economisch en organisatiesociologisch vastgesteld of een organisatie publiek of privaat is (Verhoef & Simon, 2001:371).

De bestuurlijke dimensie en de marktdimensie hebben betrekking op de interactie tussen de organisatie en de omgeving van de organisatie. In de bestuurlijke dimensie treedt in de eerste plaats hybriditeit op als er tegenstrijdige functies door de organisatie worden vervuld. Onder meer door het vermengen van taak- en marktfunctie. De aansturing van een taakorganisatie verloopt hiërarchisch door een beleidsorgaan (o.a. politici, opdrachtgevers). De relatie tussen beleidsorgaan en organisatie kan worden opgevat als een principal-agencyrelatie.<sup>6</sup> Het beleidsorgaan (principaal) wordt door een informatieasymmetrie ten opzichte van de organisatie (agent) benadeeld. De marktorganisatie wordt daarentegen door de markt gedictieerd. In dat geval is sturing van de organisatie is horizontaal van aard.<sup>7</sup>

Verder kan bij de bestuurlijke dimensie een onderscheid worden gemaakt tussen product- en capaciteitsfunctie. Bij productfunctie gaat het om niet-specifieke goederen en diensten, bij de capaciteitsfunctie wel (bijvoorbeeld consultancy). Daarnaast bestaat er nog een verschil in aansturing van de organisatie: door één beleidsorgaan (functionele eenheid) of meervoudige organen (multifunctionele eenheid) (Verhoef & Simon: 2001:372).

Een ander aspect van de interactie tussen omgeving en organisatie is de marktdimensie. Daarvoor kunnen verschillende markten worden onderscheiden. In de eerste plaats bestaat er een politieke

<sup>6</sup> Over 'principal agency' volgt in § 2.3.2 meer.

<sup>7</sup> Zie § 2.3.1.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

markt met een vraag naar (quasi-)collectieve goederen en diensten door actoren uit het politiek-bestuurlijk systeem, zoals kiezers, politieke partijen, belangenorganisaties en bestuurders van overheidsorganisaties. Een metafoor voor deze markt is de ‘strijd om beleid’.

In de tweede plaats wordt de ‘strijd om het marktaandeel’ gevoerd op de commercieel-economische markt. Hierbij gaat het om de markt van goederen en diensten met consumenten (vraag) en producenten (aanbod).

Tenslotte is er de sociaal-maatschappelijke markt waar de organisatie uit het middenveld (ook wel particulier initiatief of non-profit organisaties) een rol vervullen. De organisaties leveren in ruil voor een lidmaatschap of vergoeding goederen en diensten aan de samenleving. De aangeboden goederen en diensten worden niet door vraag en aanbod op de commerciële markt voortgebracht. De metafoor is hier de ‘strijd om de achterban’ (Verhoef & Simon; 2001: 373-374).

Hybriditeit kan dus door de sectorale en bestuurlijke dimensie en de marktdimensie van een organisatie worden vastgesteld. Kortom, hoe ‘zuiver’ publiek of privaat is een organisatie. Samengevat komt het analytisch kader van Verhoef en Simon (2001) tot stand (zie Figuur 4).<sup>8</sup>

Analyse	Vraag	Zuiver	Hybride	Zuiver
1) Verkenning van de contextuele omgeving	In welke sector bevindt de organisatie zich?	Publiek	↔	Privaat
2) Verkenning van de transactionele omgeving	Wat is de bestuurlijke omgeving?	Taakgericht	↔	Marktgericht
		Capaciteitgericht	↔	Productgericht
		Functioneel	↔	Multi-functioneel
	Aan welke markt(en) wordt de organisatie onderworpen?	Politieke	↔	Commercieel-economische
		Sociaal-maatschappelijke	↙ ↘	

**Figuur 4 Drie normatieve dimensies van hybriditeit (Verhoef & Simon, 2001:375)**

Hybriditeit wordt door verschillende wetenschappers op een normatieve manier benaderd door het formuleren van diverse criteria om het karakter van een organisatie vast te stellen (Rainey, 1997; Bovens et al., 2000; Greve et al., 1999). Ook Verhoef en Simon (2001) kunnen in deze categorie wetenschappers wordt geplaatst. Ook zij hanteren normatieve criteria.

In het empirisch onderzoek wordt er gekozen voor twee kaders: de historisch-institutionele benadering met de vijf condities van Greve et al. (1999). Organisaties kunnen door dit kader langs het publiek-private continuüm gepositioneerd worden. Het andere kader wordt geboden door Verhoef en Simon (2001). In hun kader worden verschillende problemen besproken, die binnen hybride organisaties voorkomen. Daarover gaat de volgende subparagraaf.

<sup>8</sup> Noordegraaf en Teeuw (2003:6) bekritisieren de aanpak van Verhoef en Simon (2001), omdat niet de identiteit van de organisatie aan de orde komt. Het artikel van Verhoef en Simon (2001:368) is een analytisch kadert om de identiteit van een organisatie te kunnen vaststellen.



### 2.2.3 Waardeoordelen over hybriditeit

Er wordt door meerdere auteurs op de voor- en nadelen van hybriditeit gewezen. Het gaat het om normatieve uitgangspunten die worden ingenomen, impliciet of expliciet (Verhoef & Simon, 2001:374). Allereerst zijn er auteurs die hybriditeit positief waarderen. Er kunnen problemen optreden, maar die kunnen worden opgelost. Voorbeelden van publicaties uit deze stroming zijn De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) en Bovens et al. (2001). Een voorbeeld van een probleem bij hybride organisatie is volgens De Bruijn et al. (2002:34):

*“Een departement kent een politiek, hiërarchische aansturing. De minister is bevoegd en dus ook verantwoordelijk. Voor een ambtenaar gelden de hierbij passende waarden, bijvoorbeeld die van de ambtelijke loyaliteit. Dezelfde ambtenaar moet veelal ook in onderhandelingsituaties met maatschappelijke spelers functioneren. Hier kunnen andere waarden gelden, bijvoorbeeld die van de goede trouw tussen onderhandelingspartners.”*

De Bruijn et al. (2002:34) stellen dat er juist vernieuwing in de samenleving is, waar hybriditeit bestaat. Kortom, in sectoren waar synergie is door de vermenging van concurrerende waarden. In sectoren waar geen vermenging bestaat van waarden is stagnatie het geval. Als voorbeelden van stagnatie kunnen het onderwijs en de gezondheidszorg worden genoemd. Er kunnen desondanks problemen bestaan wanneer bepaalde waarden de andere gaan overheersen. Er is verder een risico dat er perverse effecten optreden, waarbij geen sprake meer is van synergie. Een voorbeeld van zo'n risico is volgens De Bruijn et al. (2002:35):

*“[...] het willekeurig afwisselen van hiërarchische en contractuele sturing: een minister die al naar gelang het hem uitkomt hiërarchisch stuurt of via contracten stuurt en zo het vertrouwen van maatschappelijke partijen verspeelt.”*

De risico's die inherent zijn aan hybride organisatie kunnen op twee manieren worden ondervangen. De eerste manier is het structureel scheiden van taken. Deze oplossing is onder meer bepleit door de commissie-Cohen (Reyn & Van der Meij, 2000:24).<sup>10</sup> Dus een scheiding van taak- en marktactiviteiten. Taakactiviteiten worden hiërarchisch aangestuurd. Marktactiviteiten hebben daarentegen aansturing door het marktmechanisme. Zoals gezegd kunnen de voordelen van hybriditeit op deze manier worden ondergraven (De Bruijn et al., 2001:37). Een andere manier is het structureel integreren, omdat zonder hybriditeit er geen synergievoordelen zijn. In dit geval is het dan noodzakelijk om de verantwoording van de organisatie vorm te geven. Belanghebbenden kunnen door verantwoording aan andere partijen, zoals zoals principaal, parlement en klanten, beoordelen of er sprake is van perverse effecten. Indien nodig kunnen zij in de organisatie interveniëren (De Bruijn et al., 2002:37).

Ook door Bovens et al. (2001:199) wordt hybriditeit positief gewaardeerd. Al benadrukken zij tevens risico's, die aan hybriditeit verbonden zijn. Bovens et al. (2001:200) plaatsen de voor- en nadelen van hybriditeit in een figuur (zie Tabel 6).

Verder wordt door Bovens et al. (2001:200) benadrukt dat de problemen van hybriditeit kunnen worden ondervangen door de versterking van de publieke verantwoording. Traditionele verantwoording naar politici volstaat bij hybride organisaties niet meer. Daarom is er een versterking nodig in verantwoording naar de burger als klant. In paragraaf 2.4 zal uitvoeriger worden ingegaan op de publieke verantwoording.

---

<sup>9</sup> Zie § 2.3.1.

<sup>10</sup> De commissie-Cohen is ook wel bekend onder de naam werkgroep Markt en Overheid.

**Tabel 6 Sterke en zwakke kanten hybride organisaties (Bovens et al., 2001:200)**

<i>Sterke kanten:</i>	<i>Zwakke kanten:</i>
Besparing van gemeenschapsgeld en verlichting van de financiële nood bij de overheid	Risico van investeringen komt voor rekening van de belastingbetaler
Een meer klant- en marktgerichte oriëntatie	Benadeling van de klanten zonder keuze, de gebonden gebruikers
Meer aandacht voor nieuwe marktkansen en innovatieve werkwijzen	Aandacht wordt afgeleid van publieke doelen, zoals sociale rechtvaardigheid
Betere benutting van menskracht en expertise in tijden van overcapaciteit	Oneerlijke concurrentie en misbruik van publieke middelen
Gemotiveerder en beter beloond personeel	Bedreiging van de professionele integriteit en autonomie
Ondernemender opstelling richting politieke principaal/beleidsorgaan	Onduidelijke verantwoordingslijnen door meervoudigheid van relaties

Aan de andere kant zijn er ook wetenschappers die negatief oordelen over hybriditeit. Simon (1995:101), een vertegenwoordiger uit deze stroming, noemt de problemen rond hybriditeit 'ziekteverschijnselen'. Problemen rond hybriditeit zijn onder meer technisch van aard, zoals vermenging van boekhoudkundige methoden. Een ander probleem is het geven van dubbele signalen vanuit de organisatie. Hiërarchische sturing door de taakorganisatie wordt gecombineerd met horizontale sturing, die kenmerkend is voor de markt.<sup>11</sup> Verder bestaat het risico dat de organisatie de voorkeur zal geven aan marktactiviteiten, waardoor publieke taken in het gedrang komen. Dit staat ook wel bekend als een variant op de Wet van Gresham.<sup>12</sup> Het grootste risico is volgens Simon (1995:101-102) de vermenging van waarden van taak- en marktorganisaties. Het gaat om de vermenging van waarden uit het bestuur met de waarden van de markt. Hier zal verderop op worden ingegaan. Een strategie om met de risico's om te gaan is het ontwikkelen van kwalitatieve en kwantitatieve prestatie-indicatoren. Een andere strategie is de het 'doortransformeren' naar zuivere typen taak- en marktorganisatie (Verhoef & Simon, 2001:370).

Er wordt bij de stroming van de critici vooral aandacht besteed aan de onverenigbaarheid van verschillende waardesystemen.<sup>13</sup> In dit verband zal snel de naam van Jacobs vallen. De politiek-filosoof en antropoloog Jacobs onderscheidt verschillende waardesystemen, die zij ook wel 'syndromen' noemt. Het eerste waardesysteem wordt het handelssyndroom genoemd. In dit syndroom staan de klassieke deugden en normen centraal, die betrekking hebben op de handel, het produceren van goederen en diensten voor een markt. Dit is de wereld van de markt en het marktmechanisme. Daarentegen is het wachtersyndroom een ander ethisch systeem. Het wachtersyndroom behelst de klassiek aristocratische deugden en normen. De klassieke deugden en normen hebben te maken met het veroveren, beschermen en besturen van gebieden. De belangrijkste waarden uit dit syndroom zijn rechtmatigheid en zorgvuldigheid (Hoogerwerf, 1995: 64-65; Simon, 1995:102; Procee, 2000:4; Smit & Van Thiel, 2002:227; Karré, 2005:22). De twee waardesystemen van Jacobs zijn opgenomen in Tabel 7.

<sup>11</sup> Zie op dit punt ook het eerdergenoemde citaat van De Bruijn (2005:35). Zij komen echter tot een andere oplossing dan Simon (1995). De Bruijn et al. (2002) zijn, zoals eerder is gezegd, positief over hybriditeit. Zie verder § 2.3.1.

<sup>12</sup> De Wet van Gresham komt oorspronkelijk uit de monetaire economie (Hendrikse, 1998:172).

<sup>13</sup> Hierbij kan ook gewezen worden naar de vermenging van waarden uit de markt en het bestuur van Simon (1995:101-102).

**Tabel 7 Verschillen in waarden tussen bedrijf en overheid (Smit & Van Thiel, 2002:227)**

<i>Bedrijf:</i>	<i>Overheid:</i>
Leiderschap	Verantwoording
Winst	Algemeen belang
Efficiëntie	Behoorlijkheid
Effectiviteit	Rechtmatigheid
Innovatie	Zorgvuldigheid
Eigenbelang	Roeping
Resultaten	Regels
Exit	Voice
Aanpassing	Anticipatie
Geheimhouding	Openbaarheid

Het handelssyndroom is niet beter dan het wachtersyndroom of andersom (Smit & Van Thiel, 2002:227). Het is wel belangrijk dat er geen vermenging is van beide waardesystemen:

*“Wachters moeten geen handel drijven maar handel mogelijk maken, aldus Jacobs (Procee, 2000:5).”*

Bij de overheid heeft een vermenging van waarden plaatsgevonden, zoals door Jacobs wordt bekritiseerd. Vooral door een grotere nadruk op bedrijfsmatig werken en commercieel denken bij de overheid. Bijvoorbeeld door contractmanagement, prestatiemeting, concurrentie etc. (Parsons, 1995:534). Eerder is in dit verband gewezen op het New Public Management (NPM). Door de vermenging van beide waardesystemen bestaat er o.a. het gevaar van corruptie en veronachtzaming van het algemeen belang (Hoogerwerf, 1995:65; Smit & Van Thiel, 2002:226). De norm van de overheid is het algemeen belang. Alle andere normen, zoals efficiëntie, behoren ondergeschikt te zijn aan het algemeen belang (Procee, 2000:11).

Verhoef en Simon (2001:374-376) veronderstellen drie normatieve problemen bij hybriditeit, te weten organisatorische, economische en strategische vervuiling.<sup>14</sup> Organisatorische vervuiling is een gevolg van de heterogene cultuur van de organisatie.<sup>15</sup> Daardoor bestaan er rolconflicten:

1. Centrifugale tendenties, waarbij sprake is van een gebrekkige onderlinge afstemming in de organisatie door verschillen in subculturen. Het gevolg zijn o.a. tegenstrijdige taken; en
2. Loyaliteitsconflicten die bestaan door meerdere opdrachtgevers (ook wel principalen).

Economische vervuiling verwijst naar de normatieve opvattingen, die de stakeholders collectief delen over het behoorlijk functioneren van de markt.<sup>16</sup> Er wordt met name negatief geoordeeld over publieke organisaties die commercieel opereren. Verder bestaan er negatieve opvattingen over commerciële organisaties, die belast zijn met publieke taken. Indien er sprake is van economische vervuiling doen de volgende verschijnselen zich voor:

1. Concurrentievervalsing als gevolg van kruissubsidiëring, gedwongen winkelnering, prijsdumping, kostprijsvervalsing etc.; en

<sup>14</sup> Eerder zijn de normatieve problemen (organisatorisch, economisch en strategisch) van hybriditeit, die door Verhoef en Simon (2001) worden verondersteld, al min of meer aan de orde gekomen bij Bovens et al. (2001:200). Zie ook Tabel 6.

<sup>15</sup> Verhoef en Simon (2001:377) zeggen op dit punt: *“Daarbij moet worden opgemerkt dat organisatorische vervuiling, als intern gevolg van externe omstandigheden, in principe altijd een bedreiging vormt voor elke vorm van hybride organisatie.”*

<sup>16</sup> Onder ‘stakeholders’ wordt door Meijer (2005:25) onder meer verstaan: *“[...] burgers, maatschappelijke groepringen en media: actoren in de omgeving van de publieke organisatie die belang hebben bij het functioneren van de organisatie, maar formeel geen zeggenschap hebben.”* In dit geval kan in dit citaat voor publieke organisatie ook hybride organisatie worden gelezen.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

2. Monopolievorming door de privatisering van publieke taken die resulteren in een natuurlijk monopolie.

Daarnaast wordt er nog strategische vervuiling onderscheiden. Dit type vervuiling heeft betrekking op gedeelde negatieve opvattingen die stakeholders hebben over het behoorlijk opereren van externe aansturing en toezicht op de organisatie. Bij de overheid kan in dit verband van politieke vervuiling worden gesproken. Problemen die spelen bij strategische vervuiling zijn:

1. Perverse beïnvloeding door vermenging van rollen, die onderling met elkaar botsen. Bijvoorbeeld door het uitoefenen van toezicht op een organisatie, die tevens op de markt klant of leverancier van de toezichthoudende organisatie is;
2. Taakverwaarlozing door het optreden een variant van de Wet van Gresham. De organisatie voert liever commerciële taken uit, waardoor opgedragen publieke taken van de politieke opdrachtgever door de uitvoerder worden verwaarloosd; en
3. Onafhankelijkheidsverlies van de organisatie door het optreden van een krachtige afnemer van de organisatie, zodat de organisatie een vrij zwakke positie op de afzetmarkt heeft. In een dergelijk geval heeft een transformatie plaatsgevonden van een marktorganisatie naar een taakorganisatie. Dit gebeurt bij de dominantie van de capaciteitsfunctie, dus bij het produceren van vraagspecifieke goederen en diensten. Dit probleem doet zich bijvoorbeeld voor op het gebied van consultancy (Verhoef & Simon, 2001:372).

Hieronder staan in Tabel 8 (zie volgende bladzijde) zes voorbeelden van verschillende typen hybride organisaties opgenomen met hun veronderstelde normatieve problemen. De indeling en de voorbeelden zijn ontleend aan Verhoef en Simon (2001:376-378). Dus er vindt een ‘koppeling’ plaats van het driedimensionale analysestelsel uit Figuur 4 met de normatieve problemen (organisatorisch, economisch en strategisch).

### **2.2.4 Koppeling van analysekader hybriditeit en normatieve waardeoordelen**

In deze scriptie zijn analysekaders aan bod gekomen om hybriditeit in de empirische praktijk te kunnen bestuderen. Verder worden door verschillende auteurs normatieve problemen verondersteld, die aan hybriditeit kleven.

Als analysekader zijn met name de kaders van Verhoef en Simon (2001) en Greve et al. (1999) interessant. Door de methodiek van Verhoef en Simon (2001) wordt er immers vanuit een normatieve methode de verschillende soorten hybride organisaties met de daarbij behorende problemen binnen de organisatie onderscheiden (zie ook Tabel 8). De positionering die wordt gekozen heeft gevolgen voor de interne bedrijfsvoering van de organisatie (Mouwen, 2005:67-68). Daarentegen is de invalshoek van Greve et al. (1999) een andere, namelijk het in ‘kaart’ brengen van verschillende organisaties langs het continuüm publiek-privaat. Het is immers mogelijk om aan de hand van de verschillende condities inzicht te verkrijgen in de verschillende organisaties langs het publiek-private continuüm, zodat eventuele (bij)sturing door politici mogelijk is. Verder wordt door Greve et al. (1999:143) een omslagpunt verondersteld, waardoor er minder ruimte is voor beïnvloeding van de organisatie door politici. Dit komt met name tot uiting bij de condities controlemechanismen, ministeriële verantwoordelijkheid en financiering.

**Tabel 8 Problemen zes typen hybride organisaties (Verhoef & Simon, 2001:377)**

Contextuele omgeving:	Transactionele omgeving:	
	Bestuurlijke hybriditeit	Marktenhybriditeit
Publiek	<p><i>Publieke taak-marktorganisatie</i> Uitvoerende overheidsorganisatie met partiële autonomie t.a.v. strategisch beleid</p> <p>Problemen: Concurrentievervalsing, taakverwaarlozing, onafhankelijkheidsverlies</p> <p>Voorbeelden: Informatie Beheer Groep, KNMI, 'derder geldstroom' onderzoek van universiteiten</p>	<p><i>Publieke heterogene marktorganisatie</i> Publieke marktorganisatie die partieel, naast de politieke markt, de commerciële en/of sociaal-maatschappelijke markten bedient</p> <p>Problemen: Economische vervuiling en strategische vervuiling</p> <p>Voorbeelden: Nutsbedrijven voor privatisering op beschermde 'not for profit' markten, NS voor privatisering</p>
Sector Mix	<p><i>Publiek-private taak-marktorganisatie</i> Semi-uitvoerende organisatie met partiële autonomie t.a.v. strategisch beleid.</p> <p>Problemen: Loyaliteitsconflicten, taakverwaarlozing</p> <p>Voorbeelden: Voormalige organisaties uit de sociale zekerheid (GAK, USZO, Cadans), private omroepen en S'TER, publiek-private samenwerking</p>	<p><i>Publiek-private heterogene marktorganisatie</i> Semi-publieke marktorganisatie die meerdere markten bedient</p> <p>Problemen: Concurrentievervalsing, taakverwaarlozing</p> <p>Voorbeelden: NS na opsplitsing en nog onvoltooide privatisering van NS Reizigers, elektriciteitsbedrijven, commerciële nevenactiviteiten van private omroepen</p>
Privaat	<p><i>Private taak-marktorganisatie</i> Private uitvoerende organisatie met partiële autonomie t.a.v. strategisch beleid</p> <p>Problemen: Taakverwaarlozing</p> <p>Voorbeelden: Sportkantines (sociale functie) die worden verhuurd voor externe festiviteiten (commerciële markt)</p>	<p><i>Private heterogene marktorganisatie</i> Private marktorganisatie die gelijktijdig politieke, commerciële en sociaal-maatschappelijke markten bedient</p> <p>Problemen: Centrifugale tendenties, perverse beïnvloeding</p> <p>Voorbeelden: ANWB, mislukte 'joint venture' tussen VARA en SBS</p>

Derhalve kan worden gesteld dat voor bestuurskundigen op het gebied van hybriditeit nog een wereld valt te winnen. Het wetenschappelijk debat wordt namelijk gedomineerd door de voor- en tegenstanders van hybriditeit. Zo stellen Brandsen, Van de Donk en Van Montfort (2005:2) op dit punt:

*"[...] de begripsontwikkeling en de theorievorming zijn nog nauwelijks de modieuze fase ontstegen."*

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Hier ligt dus een taak voor de bestuurskunde. Zonder het onderscheid tussen publiek en privaat zou de bestuurskunde niet bestaan (Van der Wal, 2005:16). Dit onderscheid tussen publiek en privaat wordt bij hybride organisaties op het scherpst van de snede gevoerd tussen voor- en tegenstanders. Het gevolg is een dichtome voorstelling van zaken, dus in de vorm van een ideaaltypische voorstelling (Bovens et al., 2001). Daarentegen kan het debat ook resulteren in een continuüm publiek-privaat (Rainey, 1997; Greve et al., 1999). Er is bij de bespreking hiervoor naar voren gekomen dat een continuüm boven een dichotome voorstelling te verkiezen is. Zoals ook naar voren is gekomen bestaat er een variëteit aan organisaties. Bijvoorbeeld agentschappen, ZBO's en geprivatiseerde organisaties etc. Zelfs binnen één categorie is er al een verschil in taak. Zo is het Kadaster een ZBO die belast is met uitvoering van beleid. De OPTA (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) is een ZBO met toezicht in het takenpakket van de organisatie (Schillemans, 2005:13).

Bij de waardeoordelen kan een vergelijkbare conclusie worden getrokken. Er worden namelijk allerlei normatieve bewering gedaan, maar hoe die beweringen in de praktijk uitvallen is niet duidelijk. Ook hier ontbreekt een systematische kennis van de empirie. Een dichotome voorstelling is onhoudbaar geworden (Karré, 2005:24-25).

Er gaat dus veel aandacht uit naar het problematiseren van de differentiatie bij hybriditeit. Er worden onder meer normatieve discussies gevoerd over het handelssyndroom en het wachtersyndroom van Jacobs. Een discussie over hybriditeit leidt op deze manier maar tot één conclusie: een negatief oordeel over hybride organisaties. Het benadrukken van verschillen maakt het onmogelijke om uitspraken te doen over onderwerpen, zoals doelmatigheid en publiek verantwoording (Kenis, 2005:31). Dit is een relevant punt voor bestuurskundigen.

Hybriditeit is onvermijdelijk door o.a. gezagserosie (meer horizontale i.p.v. verticale sturing door de overheid), verzelfstandiging (meer zelfstandigheid van de uitvoerende organisatie), marktwerking (oriëntatie op winst door organisatie, overheid als toezichthouder), veranderingen in de maatschappij en technologie (vraagt om snelle reactie van de overheid, oplossingen worden ook buiten de overheid gezocht) en geldgebrek (extra inkomsten op de markt genereren door overheidsorganisatie door bezuinigingen) (Karré, 2005:21).

Problemen in de complexe samenleving kunnen alleen worden behandeld door hybriditeit. Publieke verantwoording helpt daarbij (Kenis, 2005:30-32). In paragraaf 2.4 wordt besproken wat nu precies onder publieke verantwoording moet worden verstaan. Op dit punt kan nu worden volstaan dat de vormgeving van publieke verantwoording van belang is voor de legitimiteit van hybride organisaties. Legitimiteit van hybride organisaties is namelijk de permanente wijze waarop afweging van publieke en politieke belangen, ondernemersbelangen en belangen van stakeholders gestalte krijgen. Zodoende is het vormgeven van publieke verantwoording en toezicht, kwaliteitszorg, benchmarking, interactie met stakeholders noodzakelijk om legitimiteit vorm te geven (Van Montfort, 2005:11).

De mogelijkheden om verantwoording vorm te kunnen geven zullen eerst worden behandeld (§ 2.3). Wat onder verantwoording moet worden verstaan en welke instrumenten beschikbaar zijn zal in paragraaf 2.4 worden besproken.

### **2.3 Sturing en verantwoordingsarrangementen**

Verantwoordingsprocessen kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. In het eerste hoofdstuk is gesproken over governance. Daar gaat deze paragraaf over. Er zal getracht worden om de volgende deelvraag te beantwoorden: “Op welke wijze kunnen verantwoordingsarrangementen van hybride organisaties worden ingericht?” Voor bestuurskundigen is de publieke verantwoording een bekend terrein. Een voorbeeld is namelijk de ministeriële verantwoordelijkheid. In een hybride stelsel is het problematisch om verantwoording op een dergelijke manier vorm te geven. In deze paragraaf zal in de eerste plaats (§2.3.1) worden ingegaan op de verschuiving van hiërarchische sturing door de overheid naar

meer horizontale vormen van sturing. Horizontale vormen van sturing passen namelijk beter bij hybriditeit.

Aansluitend komt de inrichting van verantwoordingsarrangementen aan bod. Daartoe zullen twee theorieën aan bod komen namelijk de agencytheorie en de stewardshiptheorie (§ 2.3.2).<sup>17</sup> Er wordt betoogd dat beide theorieën andere implicaties hebben voor de vormgeving van verantwoordingsprocessen bij hybride organisaties. Verticale vormen van sturing zullen passen bij de agencytheorie. Daarentegen zullen meer horizontale vormen van sturen geschikt zijn bij de stewardshiptheorie. Problemen zullen zich voordoen bij de vermenging van de beide theorieën. Daartoe is een model ontwikkeld, dat zal worden besproken. De nadruk zal komen te liggen op contracting out door private organisaties. Tot nu toe wordt er in de literatuur aandacht besteed aan verantwoording door ZBO's en agentschappen (Schillemans, 2005; Schillemans, 2006). Deze scriptie zal trachten een bijdrage te leveren aan de discussie over de vormgeving van verantwoording.

### 2.3.1 Van verticalisering naar horizontalisering

Eerder is in deze scriptie bij de bespreking van hybriditeit aan de orde gekomen dat voor de uitvoering van publieke taken uiteenlopende organisaties bestaan. De variëteit aan organisaties heeft gevolgen voor de sturing door de overheid.<sup>18</sup> Deze gevolgen kunnen zich op ieder bestuursniveau voordoen. In de literatuur wordt benadrukt dat er sprake is van een ontwikkeling van verticaal naar horizontaal bestuur. Deze ontwikkeling houdt in dat de overheid niet langer van bovenaf andere stakeholders kan aansturen, maar dat door de overheid met andere stakeholders wordt overlegd, onderhandeld en samengewerkt (Geerlings, Van Ast & Ongkittikul, 2005:4052). In de literatuur treedt een verschuiving op van 'government' naar 'governance' (Michels, 2002:283).

Bij verticaal bestuur wordt er verticaal gestuurd. Sturing is een bestuurlijke activiteit die top-down verloopt. Typisch verticale instrumenten voor beleid zijn onder meer wet- en regelgeving, subsidies en vergunningen. Verticale instrumenten houden in de praktijk geboden en verboden in. De overheid probeert op deze manier de overheidsdoelstellingen te bereiken door beïnvloeding van stakeholders. Deze verticale vorm van sturing is een exclusieve eigenschap van de overheid (De Bruijn & Ringeling, 1997:154).

Daarentegen is horizontale sturing een uiting van gelijkwaardigheid van de overheid met andere actoren (burgers, organisaties uit het middenveld, ondernemingen etc.). Sturing is in dit geval twee- of meerzijdig. De overheid tracht haar doelstellingen te bereiken door overleg, onderhandeling en samenwerking met instrumenten als convenanten, cofinanciering etc. Etiketten als 'netwerksturing', 'onderhandelende overheid' of 'overheid als facilitator' kunnen op horizontale sturing worden opgeplakt (Kalders, Van Erp & Peters, 2004:338-339).

---

<sup>17</sup> De agencytheorie is ook wel bekend onder de naam principaal-agenttheorie (Hazeu, 2000:80).

<sup>18</sup> Nederlandse voorbeelden zijn: geprivatiseerde organisaties (o.a. KPN Telecom en TNT Post), ZBO's (o.a. RDW, Staatsbosbeheer, OPTA en NMa (Schillemans, 2005:13), agentschappen (o.a. KNMI en Dienst Justitiële Inrichtingen) (Schillemans, 2005:68) en de uitbesteding van publieke taken (o.a. Suez bij afvalverwerking). Amerikaanse voorbeelden zijn onder meer U.S. Postal Service, Port Authority of NY en Medicare (Rainey, 1997:65), Tennessee Valley Authority (TVA), Saint Lawrence Seaway, geprivatiseerde gevangenissen in diverse Amerikaanse staten (Stiglitz, 2000:206-207) en de contracting out van afvalverwerking in diverse Amerikaanse steden (Boyne, 1998:477-478). Britse voorbeelden zijn: de privatisering van British Telecom, British Gas, British Airways, British Steel en nutsbedrijven (water, elektriciteit), het uitvoeren van spoorconcessies (o.a. Virgin Trains), Private Finance Initiative (onder meer de financiering en het management door de private sector van de aanleg van de Channel Tunnel Rail Link door London and Continental Railway) (Begg, Fischer & Dornbusch, 2003:265-267), het op 'afstand' plaatsen van onder meer de Bank of England (Harden & Marquand, 1997:12) en de vorming van de Docklands Development Corporation (Flinders, 1997:34). Andere voorbeelden zijn opgenomen in het eerdergenoemde artikel van Greve, Flinders en Van Thiel (1999:142).

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Anders gezegd betekent de horizontale verhouding tussen partijen, dat sturing van de overheid verschuift naar metasturing. Dit betekent dat de overheid verantwoordelijk wordt voor het functioneren van een stelsel of netwerk met ZBO's, bedrijven, belangengroepen, publiek-private samenwerkingsprojecten etc. (Van Montfort, 2001:155). In de literatuur staat deze samenwerking bekend als de netwerktheorie, waarbij organisaties wederzijds van elkaar afhankelijk zijn (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997:6; Lowndes & Skelcher, 1998: 318-319; Nelissen & De Goede, 2000:10). Uitvoering van beleid is immers niet meer exclusief het terrein van Haagse ministeries (of gemeente- en provinciehuizen), zoals bij hybride organisaties duidelijk is geworden.

In Figuur 5 worden de verschillen tussen verticaal en horizontaal bestuur en de verschuiving naar meer horizontaal bestuur weergegeven.

	<i>Verticaal bestuur</i>	<i>Horizontalisering</i>	<i>Horizontaal bestuur</i>
Positie van de actoren	Onderschikking	->	Nevenschikking
Gedragsbeïnvloeding	Bevel	->	Onderhandeling
Communicatie	Asymmetrisch	->	Symmetrisch
Autonomie	Beperkt	->	Ruim

**Figuur 5 Verticaal en horizontaal bestuur (Schillemans, 2005:22)**

Het combineren van verticale en horizontale sturing kan tot ideaaltypische spanningen leiden (Kalders et al., 2004:339-342). Er kunnen namelijk drie analyseniveaus worden onderscheiden, waar problemen zich kunnen manifesteren. In de eerste plaats kunnen spanningen zich voordoen op het strategisch niveau. Op dit niveau kan de overheid een bovengeschiedte of een nevensgeschiedte rol ten aanzien van een andere partij op zich nemen. De overheid kan op strategisch niveau verticale en horizontale sturing met elkaar combineren. Deze spanning heet de 'dubbele pet'. Als voorbeeld wordt door Kalders et al. (2004:340) het grotestedenbeleid (GSB) aangedragen. Bij het GSB werkt 'Den Haag' samen met gemeenten in een horizontale verhouding. Aan de andere kant wordt er door de rijksoverheid verticaal gestuurd op het terrein van minderheden.

In de tweede plaats kunnen er twee spanningen zijn op het tactisch niveau. Een organisatie moet tegelijkertijd voldoen aan normen vanuit een verticale en een horizontale bestuurlijke verhouding. De organisatie verkeert in een spagaat. Bijvoorbeeld de verticale sturing door het College van Procureurs-Generaal van het OM (Openbaar Ministerie). Aan de andere kant werken de parketten op lokaal niveau samen met andere betrokkenen (o.a. gemeenten, jeugdzorg) (Kalders et al., 2004:341).

Een andere spanning op het tactische niveau is het moeten afleggen van verticale verantwoording over een horizontale relatie zonder dat de organisatie betrokken is of zeggenschap heeft over andere organisaties uit het netwerk. Deze spanning heet de 'verantwoordingsbocht'. In bijvoorbeeld het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) zijn gemeenten formeel verantwoording schuldig aan het ministerie over de uitvoering van het beleid. Het probleem is echter dat de gemeenten geen inzage hebben in de aanwending van middelen door de lokale partner namelijk de scholen (Kalders et al., 2004:341).

In de derde plaats kunnen er twee spanningen aan het licht komen op het operationeel niveau. Op dit niveau worden beslissingen genomen over de inzet van beleidsinstrumenten. De eerste spanning op het operationele niveau wordt gevormd door de 'horizontale vermomming'. 'Horizontale vermomming' is niets anders dan een verticale aanwending van een horizontaal instrument. Op het gebied van verkeersbeleid worden bijvoorbeeld op horizontale wijze convenanten afgesloten tussen de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Verticale sturing uit



## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

het ministerie in Den Haag doorkruist de lokale afspraken uit het convenant. Het resultaat is minder vertrouwen door de lokale partijen in de rijksoverheid (Kalders et al., 2004:342). Verder kan er een tweede spanning zijn op het operationeel niveau namelijk het teruggrijpen op verticale instrumenten in een situatie van horizontaal bestuur. De naam van deze spanning is de ‘verticale reflex’. Bij deze spanning kan er sprake zijn van twee varianten: top-down en bottom-up. De variant is top-down indien er vanuit de rijksoverheid aan het lokale bestuur horizontale sturing wordt opgelegd. Het verzoek vanuit het lokaal bestuur aan de rijksoverheid om verticale sturing is daarentegen op te vatten als bottom-up. Een voorbeeld van ‘top-down’ is het door de rijksoverheid stimuleren van samenwerking tussen gemeenten en de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Er zijn echter in sommige gemeenten al initiatieven op het gebied van samenwerking ontplooid. In dit geval ‘doorkruist’ de rijksoverheid lokale samenwerking door centraal niveau vastgesteld Haags beleid. Er is ook een voorbeeld te geven van ‘bottom-up’. Op het gebied van veiligheid vinden lokale besturen het prettig als door de rijksoverheid verticaal wordt gestuurd. Dit staat haaks op het streven naar meer horizontale sturing door de rijksoverheid (Kalders et al., 2004:342-343). De vijf spanningen die kunnen optreden tussen verticale en horizontale sturing worden samengevat in Tabel 9.

**Tabel 9 Vijf ideaaltypische spanningen bij verticale en horizontale sturing vanuit de overheid (Kalders et al., 2004:339)**

Sturingsniveau	Type spanning	Omschrijving
Strategisch niveau	Dubbele pet	Vermenging van verticale en horizontale sturingsrol door de sturende actor
Tactisch niveau	Sturingsspagaat	Tegelijkertijd moeten voldoen aan eisen uit een horizontale en een verticale relatie
	Verantwoordingsbocht	Verticale verantwoording moeten afleggen over horizontale relatie zonder zeggenschap
Operationeel niveau	Horizontale vermomming	Verticaal gebruik van horizontaal instrument
	Verticale reflex	Reflex om naar vertrouwde, verticale sturing te grijpen

Volgens Kalders et al. (2004:343-344) kunnen de spanningen tussen verticale en horizontale sturing tot twee gevolgen leiden: een verminderde legitimiteit van het optreden door de overheid en een aantasting van de effectiviteit van het openbaar bestuur. Er is sprake van een verminderde legitimiteit in het handelen door de overheid indien de spanningen tussen verticale en horizontale sturing leiden tot minder vertrouwen in de rijksoverheid door lokale besturen, belangenorganisaties en bedrijven. Met name de ‘dubbele pet’ en ‘horizontale vermomming’ kunnen tot een vertrouwensbreuk bijdragen.

De spanningen kunnen ook van invloed zijn op de effectiviteit van het overheidsbestuur. Door het opleggen van landelijke regels kunnen lokale initiatieven worden gefrustreerd. Zodoende is er minder ruimte voor maatwerk. Het gevolg is minder effectiviteit. Vooral de ‘sturingsspagaat’ en de ‘verantwoordingsbocht’ kunnen gevolgen hebben voor de effectiviteit van de van de overheid.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Kalders, Van Erp en Peters (2004) hebben hun artikel geschreven op basis van een onderzoek door B&A Groep in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De focus van het artikel richt zich daardoor op de spanningen tussen verticale en horizontale sturing bij de overheid, de rijksoverheid dus.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Het probleem is echter dat aan spanningen niet valt te ontkomen. Aan de ene kant heeft de overheid veel taken en verantwoordelijkheden overgedragen aan verzelfstandigde organisaties, lagere overheden en geprivatiseerde organisaties. Dus het gevolg is het terugtreden van de overheid. Aan de andere kant is er de roep naar meer optreden door de overheid vanuit de samenleving. Vooral in tijden van crises en politiek gevoelige onderwerpen wordt deze roep versterkt (Rouw & Schillemans, 2005:14).<sup>20</sup> Kortom, de overheid blijft toch verantwoordelijk voor beleidsterreinen. Een voorbeeld is het landelijk beleid (wet- en regelgeving, subsidies aan lokale besturen voor de exploitatie) voor het openbaar vervoer door de rijksoverheid. De uitvoering van het vervoer wordt overgelaten aan vervoerders, die inschrijven op een aanbesteding door de lokale overheid. Dit is dus de verschuiving van 'government' naar 'governance' of metasturing (Van Montfort, 2001:155; Michels, 2002:283, Rouw & Schillemans, 2005:15).

Auteurs dragen overigens verschillende oplossingen aan om met de spagaat tussen verticale en horizontale sturing om te gaan. Kalders et al. (2004:345) wijzen op het erkennen van de spanning. De oplossing is in dit geval een betere combinatie van verticale en horizontale sturing.

Bijvoorbeeld minder verticale sturing door de Tweede Kamer en minder drang om te profileren door Haagse politici in verband met aanstaande verkiezingen.

Rouw en Schillemans (2005:15) kiezen echter voor een andere oplossing, namelijk horizontalisering.<sup>21</sup> Zij bedoelen met horizontalisering, dat er een krachtenveld moet ontstaan met sturing, verantwoording, mechanismen tot transparantie georganiseerd rond een organisatie. Als voorbeelden noemen zij benchmarks, feedback van professionals en het vormgeven van verantwoording aan afnemers van publieke taken en andere organisaties uit het netwerk rond de organisatie. De auteurs betogen dat een goed functionerend krachtenveld rond een organisatie leidt tot minder beroep op 'Den Haag'. Omgekeerd geldt dat bij afwezigheid van een krachtenveld meer beroep zal worden gedaan op de rijksoverheid. Het gevolg is dan meer verticale sturing en minder maatwerk op lokaal niveau door uniforme regelgeving.

Verder is verticale sturing van toepassing op de aansturing door politici en het afleggen van verticale verantwoording aan politici (primaat van de politiek en ambtelijke loyaliteit). De horizontale sturing is echter meer dan alleen het afleggen van verantwoording aan politici. De sturing is in dit geval meer gericht op kwaliteitszorg en de verantwoording aan andere stakeholders van de organisatie. Er kunnen spanningen bij een organisatie optreden door een tegenstrijdige verwachtingen die aan de organisatie worden gesteld. Bovendien kunnen er tegenstrijdigheden bestaan in de richting van de organisatie voor wat betreft de informatie die wordt opgevraagd. Het is namelijk zo dat de horizontale omgeving andere verwachtingen en eisen kan stellen aan de organisatie dan de verticaal verantwoordelijke politici (Rouw & Schillemans, 2005:18).

De vormgeving van het krachtenveld rond de organisatie is essentieel bij toenemend horizontaal bestuur (Rouw & Schillemans, 2005:19-20). Dit kan op vier manieren gebeuren. In de eerste plaats door het organiseren van een krachtenveld. Gedacht kan worden aan onder meer cliëntenraden of het organiseren van de overheid van (in)formele sessies tussen stakeholders. In de tweede plaats kan de overheid rivaliteit stimuleren tussen verschillende organisaties. Dit kan een verbetering in de kwaliteit opleveren. Ook kunnen organisaties tot concurrentie worden aangezet om elkaars prestaties te kunnen vergelijken op door de overheid georganiseerde bijeenkomsten. Belangrijk op dit punt is de input van de organisaties zelf, dus er is geen bepaling van indicatoren door de overheid. Ook is het van belang dat de overheid geen 'afrekencultuur' hanteert bij de

---

<sup>20</sup> Voorbeelden zijn onder meer de wachtlijsten in de gezondheidszorg, de IRT-affaire en de vuurwerkcramp in Enschede (Rouw & Schillemans, 2005:14).

<sup>21</sup> Met de overheid bedoelen Rouw en Schillemans (2005) de rijksoverheid. Hun artikel is immers een aanvulling op het Programma Andere Overheid (PAO) van de toenmalige minister De Graaf.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

vergelijking van prestaties. Anders zijn manipulatie en pervers gedrag door de organisatie het gevolg van het hanteren van financiële maatregelen. In de derde plaats zorgt de overheid voor het stimuleren van experimenten om methoden te kunnen testen en vergelijken. Tenslotte komen de organisatie van het krachtenveld, het stimuleren van creativiteit en het experimenteren samen bij het leren door de organisatie, stakeholders en de overheid. De informatie die is vrijgekomen uit het krachtenveld kan dienen om te leren en niet om financiële consequenties uit te voeren (afrekencultuur). Het is belangrijk om te vermelden dat het vormgeven van een krachtenveld tot wasdom zal komen bij openheid en vertrouwen bij zowel de partijen uit het horizontale netwerk rond de organisatie als bij de verticale verhouding tussen de organisatie en de overheid.

Aan horizontalisering kunnen ook belemmeringen kleven. De eerste belemmering is dat er door maatwerk op lokaal niveau een variatie in publieke dienstverlening kan ontstaan. In Nederland wordt verschil in dienstverlening geproblematiseerd. Ongelijkheid tussen bijvoorbeeld gemeenten kan als rechtsongelijkheid worden beschouwd. Er is nog niet echt een acceptatie van lokaal maatwerk. De tweede belemmering is dat meer transparantie en openheid niet automatisch zal leiden tot meer vertrouwen tussen partijen. Een uitzending van het televisieprogramma Zembla die kritisch is over een beleidsterrein zou tot meer wantrouwen kunnen leiden onder de betrokken partijen. Bij de derde belemmering komt de spanning tot uitdrukking tussen de verticale politieke verantwoordelijkheid (primaat van de politiek) over het beleid en de horizontale verantwoording van de organisatie over de uitvoering van publieke diensten en taken. De spanning tussen beide vormen van verantwoording hoeft geen probleem te zijn. De traditionele verantwoording die verticaal verloopt wordt immers aangevuld met verantwoording aan de burger als afnemer van publieke diensten en goederen (Rouw & Schillemans, 2005:20-21).

Deze nieuwe vormen van verantwoording gedijen dus het beste indien er tussen partijen openheid en vertrouwen bestaat (Kalders et al., 2004:343; Rouw & Schillemans, 2005:20), dus bij het minder combineren van verticale en horizontale sturing, en de aanwezigheid van een krachtenveld rond een organisatie. Dan is er minder noodzaak tot verticale sturing (Rouw & Schillemans, 2005:15). In de volgende subparagraaf zal nader op de vormgeving van verantwoordingsprocessen worden ingegaan.

### 2.3.2 Sturing en verantwoording: agencytheorie en stewardshiptheorie

Voor de vormgeving van verantwoordingsarrangementen zullen twee verschillende theorieën worden besproken namelijk de agencytheorie en de stewardshiptheorie. Er zal na de bespreking van beide theorieën een model worden ontwikkeld, waarmee publieke verantwoording van hybride organisaties kan worden gemodelleerd. De verantwoordingsinstrumenten zullen later in subparagraaf 2.4.2 worden besproken.

Binnen de bestuurskunde is bijvoorbeeld aan de hand van de agencytheorie studie gedaan naar o.a. verzelfstandiging (Neelen, 1997). De resultaten van de stewardshiptheorie zijn nog beperkter, omdat er nog veel empirisch onderzoek nodig is (Dicke, 2002:468). Wat is het verschil tussen de agencytheorie en stewardshiptheorie?

De beide theorieën worden door Davis, Schoorman en Donaldson (1997) met elkaar geconfronteerd. De agencytheorie is een economische theorie die een belangentegenstelling veronderstelt tussen de principaal, ook wel de opdrachtgever, en de agent of opdrachtnemer. De agencytheorie komt uit de neo-institutionele economie, die andere veronderstellingen heeft dan de neoklassieke economie (Kasper & Streit, 1998:37).<sup>22</sup> Eén veronderstelling in de theorie is dat

---

<sup>22</sup> Volgens Kasper en Streit (1998:34-37) heeft de institutionele economie diverse voorgangers, zoals de Schotse Verlichting (o.a. David Hume en Adam Smith), de Oostenrijkse School (met name Carl Menger en Ludwig von Mises) en neo-Oostenrijkers (o.a. Ludwig Lachmann en Friedrich von Hayek). Tot de Oostenrijkse stroming behoren ook Chicago-economen zoals George Stigler en Milton Friedman. Ook als bron geldt het Ordo

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

er een informatie-asymmetrie bestaat dus de principaal en de agent. Dit houdt in dat de principaal geen zicht heeft op de prestaties die door de agent worden verricht (of nagelaten) (Hendrikse, 1998:96; Hazeu, 2000:80-81). In dit onderzoek is de principaal de overheid, die op haar beurt taken uitbestedt aan de uitvoerder (agent). Het doel van de principaal is om de agencykosten te beteugelen, die door de principaal worden gemaakt om de uitvoering door de agent te kunnen controleren. De agent kan immers andere doelstellingen nastreven dan de principaal. De principaal moet controlemechanismen inrichten om het gedrag van de agent in de hand te houden.

Aangezien Davis et al. (1997:22-24) de nadruk leggen op de private sector zijn de instrumenten om de agent te kunnen controleren ook van dien aard zoals financiële prikkels gericht op de agent en de uitvoering van prestatie evaluaties en audits door de raad van commissarissen. Indien de agent enkel eigen doelstellingen zal nastreven kan het voortbestaan van de organisatie in gevaar komen. Bij de overheid komt het belang van controle tot uiting in de klassieke verantwoording namelijk de ministeriële verantwoordelijkheid:

*“[...] de minister is eindverantwoordelijk voor de prestaties van zijn ‘team’: de ambtenaren die onder zijn ministerie vallen. Dat mechanisme [de ministeriële verantwoordelijkheid, DH] dwingt een minister, als supervisor van zijn ministerie, tot een goede monitoring (Hazeu, 2000:83).”*

Daarentegen kan de stewardshiptheorie als kritiek worden opgevat van psychologen en sociologen op het mensbeeld uit de agencytheorie namelijk een individualistisch ingesteld wezen dat enkel eigenbelang zal nastreven. De stewardshiptheorie heeft andere veronderstellingen dan de agencytheorie:

*“In stewardship theory, the model of man is based on a steward whose behavior is ordered such that pro-organizational, collectivistic behaviors have higher utility than individualistic, self-serving behaviors. Given a choice between self-serving behavior and pro-organizational behavior, a steward’s behavior will not depart from the interests of his or her organization. A steward will not substitute or trade self-serving behaviors for cooperative behaviors. Thus, even where the interests of the steward and the principal are not aligned, the steward places higher value on cooperation than defection (terms found in game theory) (Davis et al., 1997:24).”*

De steward ontleent nut aan de successen van de organisatie. Een steward kan in het Nederlands worden vertaald als rentmeester. Dit houdt in dat de steward zich in zijn gedrag richt op de organisatie in plaats van op het eigenbelang. Het belang van de steward wordt gerealiseerd door de doelstellingen van de organisatie te dienen. De steward kan door de prestaties van de organisatie te verbeteren meerdere belangen van de stakeholders van de organisatie bevredigen. Controle in de vorm van monitoring en bonding kosten door de agent uit de agencytheorie zal contraproductief zijn bij een steward.<sup>23</sup> De steward kan immers door de principaal worden vertrouwd. Controle door de principaal kan een verminderde motivatie bij de steward veroorzaken (Davis et al., 1997:25).

Het verschil tussen de agencytheorie en de stewardshiptheorie komt ook aan de orde in het werk van McGregor voor wat betreft het mensbeeld. De agencytheorie past bij de mens als individueel ingesteld wezen uit Theory X. De mens moet gecontroleerd worden om de belangen van de organisatie te dienen. Als economische theorie is de agencytheorie binnen de regulatieve pilaar van instituties te plaatsen (Scott, 1995:35-37).

---

liberalisme van Walter Eucken en Franz Böhm. Daarnaast kan public choice worden genoemd (o.a. James Buchanan en Gordon Tullock). Andere economen zijn o.a. Ronald Coase, Armen Alchian en Oliver Williamson.  
<sup>23</sup> Bonding kosten bestaan uit kosten die door de agent worden gemaakt om de principaal te overtuigen dat hij de belangen van de principaal dient (Hazeu, 2000:129).

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Daarentegen is de mens uit Theory Y een gemotiveerd wezen, dat verantwoordelijkheid op zich kan nemen. Het management hoort zorg te dragen voor een structuur van 'empowering', waardoor mensen hun eigen doelen meer zullen richten op doelstellingen van de organisatie (Tosi, Brownlee, Silva & Katz, 2003:2054). In de stewardshiptheorie staat leren en hogere niveaus van 'verwezenlijking' centraal dat wil zeggen dat de mens het meeste uit zichzelf zal willen halen. Daarentegen zullen mensen uit de agencytheorie worden belemmerd in leren en in het realiseren van hun eigen potentieel (Davis et al., 1997:27). Ook kan wel worden gezegd dat de verschillen tussen de agencytheorie en de stewardshiptheorie zijn te herleiden tot de debatten, die gevoerd zijn tussen Simon (economisch mensbeeld) en Argyris (humanistisch mensbeeld). In de stewardshiptheorie is management een mensgerichte activiteit (Nelissen & De Goede, 2000:8-9).

Een principaal zal echter niet altijd voor een stewardshiprelatie kiezen. Zelfs al zou het gedrag van de steward in het voordeel van de principaal kunnen zijn. De principaal kan een risico lopen als de uitvoerder zich opportunistisch zal gedragen, als de agent toch geen steward blijkt te zijn. Dus:

*"Implementing stewardship governance mechanisms for an agent would be analogous to turning the hen house over the fox (Davis et al., 1997:26)."*

Kortom, de principaal zou kunnen neigen naar een agencyrelatie in plaats van te kiezen voor een stewardshiprelatie. Op dit punt volgt later meer in deze subparagraaf.

Davis et al. (1997) onderscheiden de agencytheorie en de stewardshiptheorie aan de hand van psychologische factoren. De eerste factor is motivatie. Agenten worden gemotiveerd door tastbare en ruilbare producten, zoals financiële middelen, waardoor zij geprikkeld worden te handelen in het belang van de principaal. In de agencytheorie is deze vorm van extrinsieke beloning het controlemechanisme om agenten te motiveren. Extrinsieke beloningen zijn kwantificeerbaar (meetbaar). Daarentegen worden stewards niet gemotiveerd door kwantificeerbare beloningen. De beloningen om stewards te prikkelen zijn intrinsiek, zoals groei, verwantschap en verwezenlijking. Door intrinsieke beloningen worden stewards gemotiveerd om in het belang van de organisatie te handelen. De intrinsieke manier van motiveren gaat onder meer terug op de behoeftenhiërarchie van Maslow en theorieën om werknemers te motiveren van o.a. Hackman en Oldham (Davis et al., 1997:27-28).

De tweede factor is de identificatie van mensen met de doelstellingen, missie en visie van de organisatie. De agent zal zich niet identificeren met de organisatie. Zij zullen verantwoordelijkheden ontlopen bij tegenslagen voor de organisatie. Stewards identificeren zich meer met de organisatie, waardoor zij zich coöperatief, altruïstisch zullen gedragen. Dit betekent dat stewards in het belang van de organisatie zullen handelen. Stewards voelen zich verantwoordelijk voor de successen en de mislukkingen van de organisatie. Agenten externaliseren problemen van de organisatie. Zij zullen zich immers onttrekken aan verantwoordelijkheden, waardoor de problemen van de organisatie nog erger zullen worden. Stewards internaliseren voor- en tegenspoed van de organisatie (Davis et al., 1997:29-30).

De derde factor wordt gevormd door macht. Voor stewards en agenten zijn twee typen macht van belang. In de eerste plaats is er institutionele macht. Institutionele macht is afhankelijk van de positie, die in de organisatie wordt ingenomen. Macht is dan dwingend en legitiem. Deze vorm van macht past bij de agencytheorie. De principaal tracht door prikkels en dwang de agent te beïnvloeden om in het belang van de principaal te handelen. Daarentegen is persoonlijke macht van toepassing op de stewardshiptheorie. Deze vorm van macht is inherent aan een persoon. Macht is niet afhankelijk van de positie in de organisatie, maar van relaties tussen personen. Deze vorm van macht wordt o.a. beïnvloed door expertise (Davis et al., 1997:31).

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Behalve psychologische factoren kunnen situationele factoren van invloed zijn om de agencytheorie en de stewardshiptheorie te kunnen onderscheiden. De eerste factor is de managementfilosofie. De filosofie kan een vorm aannemen met 'high-commitment', participatie, open communicatie, 'empowerment' en vertrouwen. In dit geval past management dat 'involvement oriented' is. Bij deze vorm van management past geen scheiding tussen het denken/controleren en het uitvoeren van werk. De 'control oriented' vorm van management staat haaks op 'involvement oriented'. 'Control oriented' kent een scheiding tussen het denken/controleren en de uitvoering. Bij stewards past een 'involvement oriented' benadering. Deze benadering is meer effectief bij een omgeving, die veranderlijk, non-routine en onzeker is. Op de korte termijn is een 'control oriented' benadering effectiever, die gekenmerkt wordt door een stabiele omgeving. Dit zal beter bij agenten passen. In 'involvement oriented' stijl van management is vertrouwen essentieel. Bij vertrouwen stellen mensen zich kwetsbaar op. Vertrouwen zal meer aanwezig zijn in relaties, die zijn gebaseerd op persoonlijke macht. In een 'control oriented' benadering zullen actoren zich niet kwetsbaar willen opstellen. Derhalve zal vertrouwen geen rol spelen. In deze benadering zullen relaties tussen actoren gebaseerd zijn op institutionele macht. Concluderend, stewardship relaties zullen worden aangetroffen bij een 'involvement oriented' managementfilosofie, terwijl agencyrelaties zullen worden aangetroffen bij een 'control oriented' managementfilosofie (Davis et al., 1997:32-34).

Daarnaast is cultuur een andere factor. Agenten zullen gedijen in een individualistische cultuur. Zij zullen de eigen doelstellingen verkiezen boven doelstellingen van een groep. Dus ze zullen kiezen voor confrontatie, meer directe vormen van communicatie en contracten. Stewards beschouwen zich als onderdeel van een groep. Zij zullen in een collectivistische cultuur passen. In een collectivistische cultuur wordt gestreefd naar harmonie, het vermijden van conflicten. Stewards zullen de voorkeur geven aan langdurige relaties, die afhankelijk zijn van onder meer vertrouwen. Verder is er nog bij cultuur de dimensie van de machtsafstand (power distance). Grote afstanden (high power distance) qua macht zullen vooral voorkomen in systemen van klassen en kasten. Minder machtige mensen zullen zich in dat geval neerleggen bij de afhankelijkheid van machtige personen. In culturen met lage afstanden (low power distance) zullen mensen de verschillen in macht minimaliseren, zodat er meer onafhankelijkheid en gelijkheid zal bestaan. Agenten zullen zich prettig voelen in een cultuur met grote machtsafstanden (high power distance). Daardoor wordt er een ongelijkheid geaccepteerd tussen principaal en agent. Tevens zullen er hiërarchieën en verschillende lagen van supervisie en controle bestaan. Ook zullen verschillen in beloningen en status zijn. Stewards zullen in tegenstelling tot agenten grote waarde hechten aan kleine verschillen tussen principaal en steward (low power distance). Bij stewardshiprelatie zullen organisaties gedecentraliseerd zijn (Davis et al., 1997: 34-36).

De verschillen tussen de agencytheorie en de stewardshiptheorie kunnen worden samengevat in Tabel 10.

**Tabel 10 Agencytheorie en stewardshiptheorie (Davis et al., 1997:37, aangepast)**

	<b>Agency Theory</b>	<b>Stewardship theory</b>
<b>Model of man</b> Behavior	Economic man Self-serving	Self-actualizing man Collective serving
<b>Psychological Mechanisms</b> Motivation	Lower order/economic needs (physiological, security, economic) Extrinsic	Higher order needs (growth, achievement, self-actualization) Intrinsic
Social Comparison Identification Power	Other managers Low value commitment Institutional (legitimate, coercive, reward)	Stakeholders High value commitment Personal (expert, referent)
<b>Situational Mechanisms</b> Management Philosophy Risk orientation Time frame Objective Cultural differences	Control oriented Control mechanisms Short term Cost control Individualism High power distance	Involvement oriented Trust Long term Performance enhancement Collectivism Low power distance

Volgens Davis et al. (1997:38) geven veel auteurs de voorkeur aan een stewardshipbenadering. Zij beweren dat mensen onder meer groei en verantwoordelijkheid nastreven. Zij bepleiten ‘involvement oriented’ management en vertrouwen om met risico’s te kunnen omgaan. Het is echter niet altijd verstandig om voor stewardship te kiezen. Davis et al. (1997:38) zijn van mening dat er een keuze is tussen tussen stewardrelaties en agencyrelaties. Deze keuze is afhankelijk van de psychologische en de situationele factoren. Vergelijkbaar met de prisoner’s dilemma zijn er een aantal beslissingen die kunnen worden genomen. In de eerste plaats wordt een beslissing genomen tussen beide partijen voor een relatie. De psychologische factoren van beide partijen zijn van invloed op deze keuze. In de tweede plaats oefenen de situationele factoren een invloed uit op de keuze, waaronder de managementfilosofie en culturele verschillen. In de derde plaats oefenen de verwachtingen die principaal en uitvoerder van elkaar hebben invloed uit op de keuze van beide partijen. Het dilemma wordt in Figuur 6 afgebeeld .

**Principal-Manager Choice Model**

		<b>Principal’s Choice</b>	
		<b>Agent</b>	<b>Steward</b>
<b>Agent</b>	Minimize Potential Costs		Agent Acts Opportunistically
	Mutual Agency Relationship	1	2 Principal Is Angry Principal Is Betrayed
<b>Steward</b>	Principal Acts Opportunistically	3	4 Maximize Potential Performance
	Manager Is Frustrated Manager Is Betrayed		Mutual Stewardship Relationship

**Figuur 6 Keuzemodel principaal-manager (Davis et al., 1997:39)**

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Wat kan dit dilemma betekenen voor de vormgeving van verantwoording? Er kan door zowel de principaal als door de uitvoerder gekozen worden voor een agencyrelatie (keuze 1, Figuur 6). In deze relatie komen de verwachtingen van beiden uit. Beiden streven immers eigen doelstellingen na. In de relatie zullen de verliezen van beiden geminimaliseerd worden. De uitvoerder heeft het psychologische profiel van een agent. De principaal zal controlemechanismen gebruiken om het opportunistische gedrag van de agent te beteugelen. De controle zal worden aangewend om agencykosten te minimaliseren. Zowel principaal als de agent hebben dezelfde verwachtingen van de relatie. Kortom, beiden weten van elkaar dat ze een principaal-agentrelatie hebben (Davis et al., 1997:38).

Bij dit dilemma past verticale, top-down sturing van de principaal richting de agent (Kalders et al., 2004: 338-339). De overheid is het forum van de verantwoording. Andere stakeholders van de organisatie zullen een (zeer) beperkte rol spelen. Bijvoorbeeld door enkel de volksvertegenwoordiging te kiezen. Problemen bij de agent kunnen o.a. taakverwaarlozing en concurrentievervalsing zijn (Verhoef & Simon, 2001:376).

De verantwoordingsinstrumenten zullen verticaal zijn (Reyn & Van der Meij, 2000:202). De agent zal zich moeten verantwoorden aan de principaal door bijvoorbeeld beleidsevaluaties, voortgangsrapportages, informatieplicht en financiële rapportages. Verantwoording zal de traditionele vorm aannemen door publieke verantwoording aan een beleidsorgaan (Van Dam & Michels, 2000:202). Er is bij de agent niet of nauwelijks aandacht voor stakeholders. Hij dient namelijk alleen zijn eigen doelstellingen.

Bij keuze 4 kiezen de principaal en de uitvoerder voor een stewardshiprelatie. De uitvoering zal met een maximale inzet worden gerealiseerd, zodat de belangen van de principaal, de steward en de stakeholders worden gediend. De uitvoerder heeft het psychologische profiel van een steward. De steward zal persoonlijk nut ontleen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de organisatie. De principaal zal kiezen voor een 'involvement oriented' managementfilosofie en 'empowering'. Beiden zullen profiteren van een stewardshiprelatie (Davis et al., 1997:38-39). De overheid zal als principaal de rol aannemen van regelgever en (mede)financierder bij uitbesteding (Reyn & Van der Meij, 2000:44). Traditionele publieke verantwoording naar o.a. volksvertegenwoordigers zullen over deze rollen van de principaal gaan. Ook is er een rol weggelegd voor de overheid voor wat betreft het functioneren van een stelsel of netwerk met ZBO's, bedrijven, belangengroepen, publiek-private samenwerkingsprojecten etc. (Van Montfort, 2001:155). Voorzichtigheid is echter geboden, want meer controle door de principaal zal contraproductief werken bij de steward (Davis et al., 1997:25). Het forum bij de verantwoording is niet alleen de overheid. Ook de andere stakeholders kunnen als fora van de organisatie worden beschouwd.

Horizontale vormen van sturing zullen daarom overheersen. Horizontale sturing is immers een uiting van gelijkwaardigheid van de overheid met andere stakeholders (burgers, organisaties uit het middenveld, ondernemingen etc.). De overheid als principaal zal overleggen, onderhandelen en samenwerken met instrumenten als convenanten, cofinanciering etc. (Kalders et al., 2004:339). Voor wat betreft de horizontale sturing zal er geen 'afrekencultuur' bestaan.

De steward zal immers samen met andere stakeholders leren van gebreken in de uitvoering. Er zal een krachtenveld van stakeholders aanwezig zijn (Rouw & Schillemans, 2005:19-20). De steward zal zich richten op de belangen van de stakeholders. De steward stelt door meer horizontale vormen zich kwetsbaar op. Essentieel is vertrouwen tussen steward en stakeholders (ook met de overheid), omdat anders de steward zich niet bereid zal voelen om zich te verantwoorden op een horizontale manier.

Het is mogelijk dat de overheid bepaalde vormen van horizontale verantwoording door de steward zal hebben verplicht o.a. gebruikersraden (Schillemans, 2005:31). De vrijwillige vormen van horizontale verantwoording zullen domineren, omdat er vertrouwen is tussen de



## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

stakeholders. Vormen van vrijwillige horizontale verantwoording zijn onder meer publiek toegankelijke benchmarkrapporten en klantwaarderingsrapporten (Schillemans, 2005:31). De steward zal dus zich verantwoordelijk voelen voor de successen en de mislukkingen van de organisatie (Davis et al., 1997:29). Stewards zullen dus geen moeite hebben met verantwoording. Het mogelijk om te stellen dat er sprake zal zijn van 'verantwoordingsdrang'.

Dilemma's zullen aan het daglicht komen bij de andere beslissingen. Bij de andere beslissingen kiezen beide partijen anders. Bij keuze 3 zal de principaal voor een agencyrelatie kiezen en de uitvoerder voor stewardship. Het resultaat bij deze keuze zal een gefrustreerde manager zijn, die zich verraden zal voelen door de principaal. Persoonlijke doelstellingen van de steward, zoals groei en zelfverwezenlijking, zullen niet volbracht kunnen worden. Stewards zullen zich niet in het belang van de organisatie opstellen. Zij zullen immers geconfronteerd worden met controles van de principaal. Er zal minder vertrouwen zijn. De gefrustreerde steward zal zich inwisselbaar voelen. Het gevolg is dat hij minder geneigd is om zich als steward te gedragen. Mogelijke gedrag van de steward is onder meer crimineel gedrag, het stellen van financiële eisen stellen en het eisen van verbeteringen in werkomstandigheden (Davis et al., 1997:39-40).

Qua sturing stuurt de principaal verticaal, terwijl de steward horizontale sturing preferereert. De organisatie is echter ook afhankelijk van andere stakeholders. Gecombineerd met verticale sturing door de principaal zal dat problemen kunnen opleveren, waaronder minder vertrouwen in de principaal door de steward en de andere stakeholders. In het bijzonder de 'dubbele pet' en 'horizontale vermomming' kunnen tot een vertrouwensbreuk bijdragen. Verder kan de effectiviteit in het geding zijn, waardoor er minder ruimte is voor maatwerk. Met name de 'sturingsspagaat' en de 'verantwoordingsbocht' kunnen gevolgen hebben voor de effectiviteit van de van de overheid (Kalders et al., 2004:343-344).

De principaal zal met name verticale instrumenten aanwenden voor de verantwoording door de steward. De steward op zijn beurt zal huiverig zijn voor horizontale instrumenten. Het is namelijk mogelijk dat de principaal het vertrouwen van de steward en stakeholders (onderlinge openheid en vertrouwen) zal schaden door de informatie nadelig te gebruiken voor bijvoorbeeld bezuinigingen, meer regelgeving etc.

Tenslotte is er nog keuze 2. De principaal kiest voor de stewardshiprelatie en de uitvoerder voor de agencyrelatie. De uitvoerder zal zich opportunistisch gedragen. Daardoor zal de uitvoerder de principaal benadelen. Omdat de principaal voor stewardship heeft gekozen zal hij nog meer worden benadeeld door de agent. De principaal zal zich verraden voelen. Hij zal dan nog meer controle willen uitoefenen en eventueel de uitvoerder verwijderen (Davis et al., 1997:40).

Deze keuze betekent voor sturing dat de principaal aanvankelijk zal kiezen voor horizontale sturing. Hij denkt dat er vertrouwen is tussen hemzelf, de uitvoerder en de stakeholders. Er zal vooral voor horizontale vormen van verantwoording worden gekozen. De principaal zal echter geconfronteerd kunnen worden met o.a. loyaliteitsconflicten en taakverwaarlozing aan de kant van de uitvoerder (Verhoef & Simon, 2001:376).

Aangezien de uitvoerder alleen voor zichzelf zal kiezen is meer horizontale verantwoording aan stakeholders voor hem hinderlijk. Hij zal geen prikkel hebben om mee te werken aan meer verantwoording. Hij heeft niets op met de doelstellingen van de principaal. Stakeholders zullen lastig worden gevonden door de uitvoerder. De uitvoerder heeft immers geen behoefte aan 'pottenkijkers', die kritische vragen over het functioneren van de organisatie kunnen stellen. Er zal geen vertrouwen aanwezig zijn. De principaal zal trachten meer verticaal te gaan sturen door meer controle uit te oefenen.

Davis et al. (1997:40) benadrukken dat de keuze van beide partijen voor stewardship het hoogste nut zal opleveren voor beiden (keuze 4, Figuur 6). Deze keuze is echter afhankelijk van het vertrouwen in elkaar. Ook de risico's, die beiden acceptabel zullen vinden, zijn van invloed op de

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

keuze. Daarentegen zullen beiden het minste risico lopen bij een keuze voor de agencyrelatie. De beste keuze, die door twee individualistische partijen kan worden gemaakt, is de agencyrelatie. Stewardshiprelaties zullen echter enkel gedijen in een collectivistische cultuur.

De agencytheorie wordt in ieder geval gebruikt door Schillemans (2006:12) om verantwoording aan derde partijen (stakeholders) te verklaren. Deze aanpak is echter in strijd met de agencytheorie zelf. Deze theorie beidt geen ruimte aan andere actoren dan de principaal en de agent. Beide actoren worden gedreven door eigen doelstellingen. Doelstellingen van andere actoren, hoe nobel die ook mogen zijn, zullen niet in de beleveniswereld van de principaal en de agent voorkomen. Er is geen onderling vertrouwen en geen openheid naar andere actoren. Persoonlijke doelstellingen zullen altijd de voorkeur krijgen boven doelstellingen van een groep zoals stakeholders (Davis et al., 1997: 34-35).

De agencytheorie en stewardshiptheorie worden door Davis et al. (1997) toegepast op bedrijven. Een studie naar beide theorieën is met name uitgevoerd door organisatiekundigen en bedrijfskundigen o.a. in de vorm van een experiment door Tosi et al. (2003). Andere studies hebben onder meer betrekking op familiebedrijven (Corbetta & Salvato, 2004) en het bestuur van bedrijven (Muth & Donaldson, 1998).

In deze scriptie zullen beide theorieën worden toegepast op de vormgeving van verantwoording. Mogelijk hebben beide theorieën implicaties voor de inrichting van het verantwoordingsproces. Misschien is het bij contracting out voor zowel de overheid als de uitvoerder rationeel om te kiezen voor een agencyrelatie. Contracten hebben immers een looptijd van enkele jaren, waardoor mogelijk voor een 'control oriented' benadering zal worden gekozen. Deze benadering wordt gekenmerkt door een stabiele omgeving (Davis et al., 1997:33-34). In ieder geval zal bekeken worden of de stewardshiptheorie een nieuw perspectief kan bieden voor bestuurskundig onderzoek.

### **2.4 Publieke verantwoording en instrumenten**

Na de bespreking van de inrichtingsarrangementen om publieke verantwoording vorm te geven is het concept publieke verantwoording zelf aan de beurt. Aan de hand van de literatuur is het mogelijk om een deelvraag uit het onderzoek te beantwoorden. Deze deelvraag luidt: "Wat wordt onder publieke verantwoording verstaan?" Essentieel is de aanwezigheid van een forum om te kunnen spreken over verantwoordelijkheid (§ 2.4.1).

In de tweede paragraaf (§ 2.4.2) zullen enkele instrumenten worden besproken om publieke verantwoording bestuurlijk inhoud te geven. Instrumenten die meer passen bij verticale sturing zullen worden besproken. Dit zal aan de hand van Reyn en Van der Meij (2000) gebeuren. Vervolgens zullen instrumenten aan bod komen die beter tot hun recht zullen komen bij vormen van horizontale sturing. Bij deze bespreking zal het werk van Schillemans (2005) leidend zijn. Verschillende bestuurskundigen hebben studie gedaan naar de werking van beleidsinstrumenten (Bovens et al., 2001:93; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997). Binnen het vakgebied is het paradigma van de 'public policy movement' dominant geweest in de periode van omstreeks 1970-1980 (Nelissen & De Goede, 2000:6). In deze scriptie gaat de aandacht echter uit naar de institutionele vormgeving van verantwoording aan de hand van twee theorieën. Dat is de kern en tevens beperking van het onderzoek.

### 2.4.1 Publieke verantwoording

Verantwoordelijkheid is een concept met meerdere betekenissen.<sup>24</sup> In de context van publieke verantwoording speelt vooral verantwoordelijkheid in de zin van aansprakelijkheid. In dit geval speelt vooral het aanspreken ten overstaan van een forum. Bovens (1998:23-24) stelt op dit:

*“Such asking and accusing happens mostly at the instigation and in the presence of some forum or other, varying in constitution from the forum internum of the conscience to the informal forum of family members, friends, and colleagues, the much more formal disciplinary committee, tribunal, or parliamentary committee of inquiry, or even the television, the forum of the nation. According to Van Gunsteren, the basic significance of being responsible lies in the fact of being liable to be held to account before a forum.”*

Bij verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid kan worden gevraagd: “Wie is er verantwoordelijk?” (Bovens, 1998:25).<sup>25</sup> Verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid (accountability) kan worden omschreven als:<sup>26</sup>

*“Accountability in a narrow sense is understood to be a communicative interaction between an accountor (person or organization) and an accountee, where the former’s behaviour (in the broadest sense of the word) is evaluated and judged by the latter, in light of possible (and possibly serious) consequences. In this sense, accountability refers to answerability to someone for appropriate conduct (Schillemans, 2006:5).”*

In het geval van aansprakelijkheid is er traditioneel het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid of politieke verantwoordelijkheid van een politiek functionaris aan een volksvertegenwoordiging (Van Dam & Michels, 2000:204).<sup>27</sup> Verantwoording is op deze manier een terugkoppelingsmechanisme van de organisatie aan politici, die op hun beurt verantwoording afleggen aan volksvertegenwoordigers. De volksvertegenwoordigers worden op hun beurt bij verkiezingen gekozen (Bovens et al., 2001:200). Bij verticale politieke verantwoording is de organisatie hiërarchisch ondergeschikt aan het forum. Er is in dit geval sprake van een principaal-agentrelatie. Het forum is de overheid, die formeel macht heeft over de organisatie (Schillemans, 2005:28). De sturing is dus verticaal.

Eerder is in het onderzoek aan bod gekomen, dat bij een toenemende hybriditeit het problematisch wordt alleen verticaal te sturen. Bij horizontale sturing als gevolg van hybriditeit volstaat de klassieke vorm van publieke verantwoording niet meer. De verantwoording behoeft immers aanvulling door horizontale verantwoording aan de burger (Bovens et al., 2001:200; Rouw & Schillemans, 2005:21). Daarentegen blijft de Algemene Rekenkamer in haar onderzoeken vasthouden aan verticale verantwoording (Meijerink, 2005:18). Ook de adviezen

---

<sup>24</sup> Voor een uitgebreide bespreking van de verschillende vormen van verantwoordelijkheid kan worden verwezen naar Bovens (1990:32-33) en Bovens (1998:24-26). In de dagelijkse praktijk wordt de burger op het werk, in familieverband of via de media gewezen op de verschillende soorten van verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld: “Minister X is verantwoordelijk voor de uitkeringsfraude bij de dienst Z.”, “Meneer Y heeft zich onvolwassen gedragen. Hoe kan hij toch op een verantwoordelijke manier het vaderschap vervullen?” of “We zijn met z’n allen verantwoordelijk voor de toekomst van onze kinderen op aarde.”

<sup>25</sup> Bovens (1998:25) noemt verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid ook wel ‘responsibility as accountability’.

<sup>26</sup> Volgens Schillemans (2006:6, in zin weergegeven DH) zijn bij deze vorm van verantwoordelijkheid de volgende elementen aanwezig: “There is a relationship between an actor and a forum (1) in which the actor is obliged (2) to explain and justify to the forum (3) his conduct (in the broadest sense) (4). The forum can pose questions (5), then pass judgement (6) in the light of explicit or implicit expectations (7). The actor may face consequences, through formal or informal sanctions (8).”

<sup>27</sup> De ministeriële verantwoordelijkheid geldt op nationaal niveau. Ook op lokaal en provinciaal niveau zijn wethouders en gedeputeerden verantwoording schuldig aan de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten. In dit geval is het dan beter om te spreken van politieke verantwoordelijkheid. Zowel de ministeriële verantwoordelijkheid als de politieke verantwoordelijkheid komen op hetzelfde principe neer namelijk de verantwoording van politieke gezagsdragers aan bij verkiezingen gekozen volksvertegenwoordigers.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

van de commissie-Kohnstamm pleiten voor meer verticalisering als het gaat om ZBO's. Het advies is een pleidooi voor de versterking van het primaat van de politiek (In 't Veld, 2005:49; Minderman, 2005:92).

Horizontale verantwoordelijkheid verschilt van verticale verantwoordelijkheid door de onafhankelijkheid van het forum van zowel de principaal (overheid) als de agent (uitvoerende organisatie). Daarnaast neemt het forum ook geen hiërarchische positie in ten opzichte van de agent (Schillemans, 2006:7). Er wordt bijvoorbeeld verantwoording afgelegd door de organisatie aan klanten, journalisten, ketenpartners etc. Horizontale verantwoording kan zowel verplicht worden gesteld als vrijwillig worden afgelegd (Schillemans, 2005:28). De publieke verantwoording van de overheid wordt aangevuld met controle door de burger en mogelijkheden tot sturing door de burger (Michels, 2002:286). Macht vraag om tegenmacht. Anders gezegd om een stelsel van 'checks and balances'.

### 2.4.2 Instrumenten

Er bestaan verschillende instrumenten om aan verantwoording vorm te geven. Dit onderzoek doet geen studie naar de werking van instrumenten. Instrumenten hebben een relatie met de vorm van sturing die wordt gekozen. Daarom kan gesteld worden dat instrumenten van verantwoording passen bij de relatie tussen actoren. Tussen principaal en agent gelden meer verticale vormen van sturing. Daarentegen zullen tussen principaal en agent aanvullende instrumenten aanwezig zijn. De steward richt zich namelijk niet alleen op de principaal, maar ook op de andere stakeholders van de organisatie.

Er kunnen in de eerste plaats instrumenten worden onderscheiden die passen bij verticale sturing. De organisatie is hiërarchisch ondergeschikt aan de politiek. In dit geval is het forum de overheid. Er is dus sprake van een principaal-agentrelatie (Schillemans, 2005:28). Dit betekent dat het instrumentarium van verantwoording slechts betrekking heeft op de overheid en de uitvoerder van de dienst. De instrumenten worden in dit geval gekenmerkt door een terugwaartse koppeling naar de overheid. Enkele voorbeelden (Reyn & Van der Meij, 2000:201-202) zijn in Tabel 11 opgenomen.

De verticale instrumenten hebben tot doel het verbeteren van toezicht door de politiek verantwoordelijke op een verzelfstandigde organisatie,<sup>28</sup> waardoor verantwoording kan worden afgelegd aan de volksvertegenwoordiging en eventueel kan er bijgestuurd worden (Reyn & Van der Meij: 2000:191). De instrumenten uit Tabel 11 kunnen worden verwacht bij een verticale sturing om de hiërarchische publieke verantwoording vorm te geven.

---

<sup>28</sup> De managementconsultants Reyn en Van der Meij (2000) hanteren het begrip 'verzelfstandigde organisatie' als een 'containerbegrip'. Denk bijvoorbeeld aan het instrument van openbare aanbesteding. De methodiek van Greve et al. (1999) is wat dat betreft inzichtelijker. Tabel 11 maakt inzichtelijk welke instrumenten er ter beschikking staan bij een verticale verantwoordingsrelatie. Terugwaartse koppeling is de verantwoording achteraf. Voorwaartse koppeling betreft instrumenten die door de verzelfstandigde organisatie worden voortgebracht binnen kaders die door het ministerie, de gemeente etc. zijn vastgesteld. Voorwaartse koppeling gaat met terugwaartse koppeling gepaard (Reyn & Van der Meij, 2000:201).

**Tabel 11 Verticale verantwoordingsinstrumenten (Reyn & Van der Meij, 2000:202)**

<p><i>Verantwoordingsinstrumenten:</i>                  Voorwaartse koppeling:                  Strategisch/meerjarenplan                  Activiteitenplan/businessplan/jaarplan</p> <p>Terugwaartse koppeling:                  Doorlichting                  Voortgangsrapportage                  Beleidsevaluatie                  Kwaliteitszorgsysteem                  Incidentenmeldplicht                  Informatieplicht</p>	<p><i>Financieel-economische instrumenten:</i>                  Voorwaartse koppeling:                  Prestatie-indicatoren/-normen                  Managementcontract/subsidievoorwaarden                  Vaststellen tarieven                  Vaststellen kostprijsmodellen                  Openbare aanbesteding                  Regeling voor aanwending positief resultaat                  Begroting                  Budgettaire randvoorwaarden</p> <p>Terugwaartse koppeling:                  Financiële rapportages</p>
<p><i>Juridische instrumenten:</i>                  Voorwaartse koppeling:                  Contracten                  Protocollen                  Statuten                  Aandeelhoudersovereenkomst                  Kwaliteitshandvesten                  Convenanten                  Aanwijzingsbevoegdheden</p>	<p><i>Organisatorische instrumenten:</i>                  Terugwaartse koppeling:                  Overlegplatforms                  Raad van Advies                  Raad van Commissarissen<sup>29</sup>/Raad van Toezicht                  Visitatiecommissie</p>

In de tweede plaats zijn er instrumenten van verantwoording, die behoren bij horizontale vormen van sturing. Deze instrumenten zullen passen bij de stewardshiptheorie. Er is namelijk bij de steward niet alleen oog voor de principaal. De steward zal nut ontlenen aan het realiseren van de doelstellingen van de organisatie, waardoor ook de belangen van de stakeholders kunnen worden gerealiseerd (Davis et al., 1997:25).

Horizontale verantwoording kan zowel een verplicht als wel een vrijwillig karakter hebben. Een horizontale vorm van verantwoording heeft een verplicht karakter als er sprake is van een wettelijke regeling, convenant of andere afspraak. De organisatie is in dit geval verplicht tot verantwoorden. Vormen van verplichte horizontale verantwoording zijn onder meer (Schillemans, 2005:29):

1. Raden van toezicht/Raad van Commissarissen;
2. Cliënten- of gebruikersraden;
3. Visitatiecolleges; en
4. Ombudsfuncties.

Daarnaast bestaan er vormen van vrijwillige verantwoording. Wettelijk gezien is deze vorm van verantwoording geen verantwoording. Deze vorm wordt echter in de praktijk wel als een vorm van verantwoording beschouwd. Diverse fora kunnen verantwoording eisen van de organisatie onder meer journalisten, klanten etc. (Schillemans, 2005:30). Er bestaat geen hiërarchische verhouding tussen de organisatie en de fora (Schillemans, 2005:28).

Vrijwillige horizontale verantwoording kan in de eerste plaats betrekking hebben op de prestaties van de organisaties. Stakeholders kunnen de informatie aanvragen en eventueel rekenschap verlangen van de organisatie, maar dat hoeft niet per se. Vormen zijn (Schillemans, 2005:31):

<sup>29</sup> Volgens Sylvester (2003:28-30) dienen overheidscommissarissen in een vennootschap niet langer zowel het belang van de onderneming als de belangen van de overheid. De overheidscommissarissen dienen voortaan enkel het belang van de onderneming (kabinetsplannen).

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

1. De beschikking over een (eigen) website;
2. Plaatsing van een (actueel) jaarverslag op de website;
3. Een publiek toegankelijk benchmarkrapport;
4. Een publiek toegankelijk visitatierapport;
5. Een publiek toegankelijk klantwaardingsrapport; en
6. Overige (parlementaire) informatie.

Daarnaast is het bij vrijwillige horizontale verantwoording mogelijk dat fora een oordeel vormen over het handelen van de organisatie. Dit gebeurt aan de hand van normen die de organisatie heeft vastgelegd en ook bij het publiek bekend zijn. Vormen zijn (Schillemans, 2005:30-31):

1. Kwaliteitshandvest(en); en
2. Prestatiecontract.

Bij een kwaliteitshandvest worden door de aan te sturen organisatie normen geformuleerd en publiekelijk bekend gemaakt, waaraan de dienstverlening behoort te voldoen. Bij gebreken in de uitvoering is compensatie mogelijk (Muntinga, 2000:228).

Een prestatiecontract wordt de output van de uitvoerende organisatie bepaald. De output wordt in het contract kwalitatief en kwantitatief vastgesteld. Verder zijn er nog afspraken over de kosten en opbrengsten van de uitvoering (Reyn & Van der Meij, 2000:67-68; Pollitt & Bouckaert, 2000:80).

Tenslotte kan vrijwillige horizontale verantwoording de vorm aannemen van een 'stakeholderdialoog'. Bij een 'stakeholderdialoog' treedt de organisatie in overleg met deskundigen of andere actoren die een zekere relevantie vormen voor de organisatie. De actoren in de 'stakeholderdialoog' kunnen van de organisatie verantwoording verlangen. Vormen zijn (Schillemans, 2005:32):

1. Algemeen bestuur;
2. Adviesraad van deskundigen;
3. Adviesraad van stakeholders; en
4. Participatieve kamers.<sup>30</sup>

De empirische kennis over de nieuwe, horizontale vormen van verantwoording is echter nog beperkt (Brandsen et al., 2005:4).

Geconcludeerd kan worden dat:

1. Verticale publieke verantwoording gaat om het versterken van de politieke (of ministeriële) verantwoordelijkheid aan een bovengeschiedt orgaan, het forum en de principaal, door een organisatie die belast is met de uitvoering van een publieke taak. De sturing door de overheid is verticaal met verticale instrumenten.
2. Horizontale publieke verantwoording, die niet per se verantwoording in formele zin behoeft te zijn doch als zodanig door actoren ervaren wordt, gaat om het afleggen van verantwoording aan meerdere nevensgeschikte fora door een organisatie die belast is met de uitvoering van een publieke taak. De sturing door de overheid is voornamelijk horizontaal met overwegend horizontale instrumenten. Verticale sturing blijft echter wel een rol spelen door de publieke verantwoording aan onder meer beleidsmakers en volksvertegenwoordigers. Deze vorm van vorm van sturing is voor de overheid nodig door de politieke verantwoordelijkheid die de overheid draagt. Een reden voor de overheid om te

---

<sup>30</sup> Zie Schillemans (2005:32) op dit punt.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

intervenieren zijn o.a. informaticasymmetrie en (mogelijke) externe effecten. In dat geval moet de overheid verplichte maatregelen nemen om de politieke verantwoordelijkheid vorm te kunnen geven (Ter Braak & Paardekooper, 2005:80).

Het probleem is echter of de publieke verantwoording wel bij de beleveniswereld van de uitvoerende organisatie past. De vormgeving van de verantwoording zegt immers veel over de sturing door de overheid, maar ook over de eisen die organisatie stelt aan of verwacht van de overheid. Misschien vinden beide hiërarchische sturing prettig. Dit zou kunnen betekenen dat meer vormen van horizontale verantwoording niet enthousiast worden omarmd. Aan de ene kant kan de organisatie meer horizontale verantwoording verwelkomen. Aan de andere kant kan de overheid een tegenstander van meer horizontale verantwoording zijn. Het gevolg is dan frustratie bij de organisatie als gevolg van die keuze voor sturing. Is er in dat geval openheid of vertrouwen tussen de actoren? Daar gaat het empirisch onderzoek over.

### **2.5 Analytisch kader**

Om het empirisch onderzoek te kunnen uitvoeren is het nodig om de theoretische elementen uit het theoretisch kader te definiëren. In de literatuur worden de theoretische elementen ook wel eigenschapsbegrippen genoemd (Baarda & De Goede, 2001:35). De begrippen zullen in meetbare termen worden gedefinieerd. Dit wordt operationaliseren genoemd. Door een operationalisatie van de begrippen is het duidelijk wat onder de begrippen in het onderzoek wordt verstaan. Er zijn bij de begrippen één of meerdere indicatoren benoemd. Bij meerdere indicatoren is er minder afhankelijkheid van invloeden, waardoor de betrouwbaarheid van de meting van het begrip zal toenemen (Baarda & De Goede, 2001:178-179). In deze paragraaf zal dus een kader geconstrueerd worden, waarmee het empirisch onderzoek kan worden uitgevoerd. Om het kader te kunnen samenstellen wordt eerst de vraagstelling uit het onderzoek herhaald:

*“Welke uitwerking en betekenis wordt gegeven in de praktijk aan publieke verantwoording door hybride organisaties zoals de vervoersorganisaties of –bedrijven die concessies hebben gekregen van het BRU?”*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd. De eerste drie deelvragen zijn in het theoretisch kader beantwoord. De empirische beantwoording volgt in hoofdstuk 4. Het gaat hierbij om de volgende deelvragen:

1. Wat wordt met hybride organisatie bedoeld en in hoeverre zijn GVU en Connexxion hybride?
2. Wat wordt onder publieke verantwoording verstaan?
3. Op welke wijze kunnen verantwoordingsarrangementen van hybride organisaties worden ingericht?

Het analytisch kader zal vervolgens gebruikt worden om een antwoord te kunnen formuleren op de deelvragen voor het empirisch onderzoek. Deze deelvragen luiden:

4. Hoe verloopt publieke verantwoording in de praktijk bij de vervoersbedrijven?
5. Hoe beoordelen de vervoersbedrijven en stakeholders publieke verantwoording?

Na de beantwoording van de deelvraag 4 kan de vraagstelling van het onderzoek worden beantwoord in hoofdstuk 5.

### 2.5.1 Hybriditeit

In de inleiding van hoofdstuk 1 is het concept hybriditeit tezamen met publieke verantwoording en governance genoemd als centraal concept van dit onderzoek. Deze begrippen zullen de eigenschapsbegrippen worden genoemd. Voor de beantwoording van het begrip hybriditeit is de eerste deelvraag geformuleerd: “Wat wordt met hybride organisatie bedoeld en in hoeverre zijn GVV en Connexion hybride?”

Uit de literatuur is gebleken dat verschillende auteurs met het verschijnsel hybride organisaties hebben geworsteld. In een dichtome voorstelling van publiek en privaat kan de veelheid aan organisaties niet worden aangetoond. Bij de uitvoering van publieke taken kunnen uiteenlopende actoren betrokken zijn variërend van agentschappen, ZBO's, non-profit organisaties uit het maatschappelijk middenveld tot (geprivatiseerde) ondernemingen en ‘contracting out’ organisaties. Diverse auteurs bespreken hybride organisaties aan de hand van een publiek-privaat continuüm (Rainey, 1997; Greve et al., 1999; Verhoef & Simon, 2001). Hybride organisaties zijn tussen de uiterste extremen publiek en privaat gepositioneerd.

In de eerste plaats zal de positie van de organisatie langs het publiek-private continuüm worden vastgesteld (Greve et al., 1999). Deze positie kan aan de hand van verschillende indicatoren worden gemeten:

1. Financiering: de wijze waarop de organisatie wordt gefinancierd;
2. Ministeriële of politieke verantwoordelijkheid: het toerekenen van verantwoordelijkheid aan een politicus;
3. Controlemechanisme: de wijze van controle op of van een organisatie;
4. Publieke taak: de mate waarin er sprake is van een overheidstaak; en
5. Publiek domein: de mate waarin er onderscheid kan worden gemaakt tussen een overheidsorganisatie en een private organisatie.

In de tweede plaats kunnen verschillende problemen van hybride organisaties worden onderscheiden (Verhoef & Simon, 2001). De problemen van hybride organisaties kunnen als volgt worden gemeten:

Organisatorische vervuiling:

1. Centrifugale tendenties: de aanwezigheid van een gebrekkige onderlinge afstemming door tegenstrijdige taken; en
2. Loyaliteitsconflicten: het bestaan van meerdere opdrachtgevers van een organisatie.

Economische vervuiling:

1. Concurrentievervalsing: de aanwezigheid van kruissubsidiëring, gedwongen winkelnering, prijsdumping, kostprijsvervalsing etc.; en
2. Monopolievorming: de aanwezigheid van een natuurlijk monopolie.

Strategische vervuiling:

1. Perverse beïnvloeding: de vermenging van verschillende rollen door de organisatie;
2. Taakverwaarlozing: het optreden van een variant op de Wet van Gresham, waarbij publieke taken ten koste van commerciële taken worden verwaarloosd; en
3. Onafhankelijkheidsverlies: het optreden van een krachtige afnemer van de organisatie, zodat de organisatie een vrij zwakke positie op de afzetmarkt heeft.

De operationalisering van het begrip hybriditeit is afgebeeld in Tabel 12.



**Tabel 12 Operationalisering van het begrip hybriditeit**

Eigenschapsbegrip:	Dimensie:	Indicator:	Omschrijving:
<p>Hybriditeit</p> <p>Definitie: Een organisatie die zich bevindt op het continuüm publiek-privaat</p>	Positie	Financiering	De wijze waarop een organisatie wordt gefinancierd
		Ministeriële of politieke verantwoordelijkheid	Het toerekenen van verantwoordelijkheid aan een politicus
		Controlemechanisme	De wijze van controle op of van een organisatie
		Publieke taak	De mate waarin er sprake is van een publieke taak
	Problemen	Publiek domein	De mate waarin er onderscheid kan worden gemaakt tussen een overheidsorganisatie en een private organisatie
		Centrifugale tendenties	De aanwezigheid van een gebrekkige onderlinge afstemming door tegenstrijdige taken
		Loyaliteitsconflicten	Het bestaan van meerdere opdrachtgevers van een organisatie
		Concurrentievervalsing	De aanwezigheid van kruissubsidiëring, gedwongen winkelopering, prijsdumping, kostprijsvervalsing etc.
		Monopolievorming	De aanwezigheid van een natuurlijk monopolie
		Perverse beïnvloeding	De vermenging van verschillende rollen door de organisatie
		Taakverwaarlozing	Publieke taken worden ten koste van commerciële taken verwaarloosd (variant Wet van Gresham)
		Onafhankelijkheidsverlies	Het optreden van een krachtige afnemer van de organisatie, zodat de organisatie een vrij zwakke positie op de afzetmarkt heeft

## 2.5.2 Publieke verantwoording

De tweede deelvraag van het onderzoek is: “Wat wordt onder publieke verantwoording verstaan?” Bij publieke verantwoording kan een organisatie worden aangesproken door een forum. Dit forum kan het geweten van de mens zelf zijn of het kan een informele vorm aannemen (familieleden, vrienden, collega’s). Verder kan het om formele vormen gaan (o.a. disciplinaire comités, tribunalen, parlementaire commissie, parlementair onderzoek, televisie) (Bovens, 1998). Publieke verantwoording kan omschreven worden als het aanspreekbaar zijn van een organisatie door een forum. Het forum is een bovengeschiedte actor. Fora hebben nevensgeschiedte actoren, die de organisatie kunnen aanspreken op het functioneren.

Bij verticale verantwoordelijkheid is er sprake van een hiërarchische relatie tussen principaal (overheid) en agent (uitvoerende organisatie). De verantwoordingsinstrumenten passen bij een verticale sturing. De instrumenten hebben vooral betrekking op een terugwaartse koppeling van de organisatie naar de overheid (Reyn & Van der Meij, 2000). De aanwezigheid van verticale verantwoordingsinstrumenten wordt aan de hand van de aanwezigheid gemeten van: verantwoordingsinstrumenten (doorlichting, voortgangsrapportage, beleidsevaluatie, kwaliteitszorgsysteem, incidentenmeldplicht, informatieplicht) en financieel-economische instrumenten (financiële rapportages).

De organisatorische instrumenten zullen niet worden onderzocht. Deze instrumenten behoren in dit onderzoek tot horizontale verantwoording. Al is het wel mogelijk om te stellen dat in de private sector de Raad van Commissarissen een verticaal instrument is. De leden van de Raad van Commissarissen vertegenwoordigen de eigenaren van de organisatie: de aandeelhouders. Publieke organisaties kennen daarentegen geen aandeelhouders als eigenaren. In dat geval is de verantwoording aan leden uit de Raad van Toezicht meer horizontaal. Er is namelijk geen hiërarchische relatie tussen eigenaar en uitvoerder. Het hangt af vanuit welk perspectief een Raad als een verticaal dan wel als een horizontaal instrument kan worden beoordeeld.

Horizontale instrumenten passen meer bij de stewardshiptheorie. Horizontale vormen van verantwoording kunnen een verplicht of een vrijwillig karakter hebben (Schillemans, 2005). Verantwoording is verplicht door een wettelijke regeling, covenant of andere afspraak. De organisatie moet in dit geval zich verantwoorden. Verplichte vormen worden gemeten aan de hand van de aanwezigheid van: Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen, cliënten- of gebruikersraden, visitatiecolleges en ombudsfuncties).

Vrijwillige horizontale verantwoording is formeel gezien geen verantwoording. Deze vorm van verantwoording wordt echter door betrokken fora van de organisatie wel als zodanig ervaren. Vrijwillige vormen van verantwoording kunnen betrekking hebben op prestaties van de organisatie: de beschikking over een (eigen) website, plaatsing van een (actueel) jaarverslag op de website, publieke toegankelijke benchmarkrapporten, visitatierapporten, klantwaardingsrapporten en overige (parlementaire) informatie. Dan zijn er nog vrijwillige vormen van verantwoording over het handelen van de organisatie: kwaliteitshandvest(en) en prestatiecontract. Tenslotte is de ‘stakeholderdialoog’ een derde vorm van vrijwillige verantwoording. Hierbij kan gedacht worden aan: algemeen bestuur, adviesraad van deskundigen, adviesraad van stakeholders en participatieve kamers. Deze laatste vormen van verantwoording passen niet bij de casus. Zij zullen niet worden onderzocht.

Hieronder staat de operationalisering van het begrip publieke verantwoording (zie Tabel 13).



### 2.5.3 Governance

In het eerste hoofdstuk is gesproken over governance. Om dit begrip te bespreken is de derde deelvraag van het onderzoek geformuleerd: “Op welke wijze kunnen verantwoordingsarrangementen van hybride organisaties worden ingericht?” Om deze vraag te beantwoorden is eerst nader ingegaan op sturing. Sturing kan, zoals hiervoor is besproken, samenhangen met de keuze tussen verticale en horizontale instrumenten. Bij sturing kan er een onderscheid worden gemaakt tussen verticale sturing en horizontale sturing. Verticale sturing kan worden gemeten als een bestuurlijke activiteit die top-down verloopt. Tussen de overheid en de andere actoren is er een ondergeschikte relatie, waarbij de gedragsbeïnvloeding via bevelen verloopt. De communicatie is asymmetrisch. De autonomie voor de andere actoren is beperkt. Daarentegen kan horizontale sturing worden gemeten als een uiting van nevenschikking tussen de overheid en andere actoren (burgers, organisaties uit het middenveld, ondernemingen etc.). Sturing is in dit geval twee- of meerzijdig. Kenmerkend voor deze vorm van sturing is overleg, onderhandelen en samenwerking door o.a. convenanten, cofinanciering etc. (Kalders et al., 2004). De communicatie tussen de overheid en andere actoren is symmetrisch. De actoren hebben een ruime mate van autonomie (Schillemans, 2005).

Tussen verticale en horizontale sturing kunnen spanningen bestaan (Kalders et al., 2004). Deze spanningen kunnen als volgt worden gemeten:

1. Dubbele pet: vermenging van verticale en horizontale sturingsrol door de sturende actor;
2. Sturingsspagaat: tegelijkertijd moeten voldoen aan eisen uit een horizontale en een verticale relatie;
3. Verantwoordingsbocht: verticale verantwoording moeten afleggen over horizontale relatie zonder zeggenschap;
4. Horizontale vermomming: verticaal gebruik van horizontaal instrument; en
5. Verticale reflex: reflex om naar vertrouwde, verticale sturing te grijpen.

Het begrip governance is in het theoretisch kader beantwoord aan de hand van het begrip verantwoordingsarrangement uit de derde deelvraag. Bij de bespreking van dit begrip is gebruik gemaakt van Davis et al. (1997). Voor de vormgeving van verantwoording zijn twee theorieën besproken: de agencytheorie en de stewardshiptheorie. Centraal staan in deze theorieën de principaal, de agent en de steward. De principaal wordt in beide theorieën gemeten als de opdrachtgever van de uitvoerder. De uitvoerder wordt in de agencytheorie gemeten als agent. In de stewardshiptheorie wordt de uitvoerder gemeten als steward.

De agencytheorie is een economische theorie, die de belangentegenstelling tussen principaal (opdrachtgever) en agent (opdrachtnemer) bespreekt. Deze theorie is ook onder de naam principaal-agenttheorie bekend. De veronderstelling is dat er tussen de principaal en de agent een informatie-asymmetrie aanwezig is. De principaal wordt bij de uitvoering van taken door de agent geconfronteerd met het opportunistische gedrag van de agent. De agent streeft dus enkel het eigenbelang na. De principaal moet verschillende controlemechanismen inrichten om de kosten die verbonden zijn aan het opportunistische gedrag van de agent te kunnen minimaliseren. De principaal wantrouwt de agent.

Een theorie die haaks staat op de economische agencytheorie is de stewardshiptheorie. Deze theorie kan worden gezien als de kritiek uit de hoek van sociologen en psychologen op het opportunistische individu uit de economische wetenschap. In tegenstelling tot de agent is het motief van de steward verwezenlijking dat wil zeggen dat de steward het meeste uit zichzelf zal willen halen. Stewards dienen meerdere belangen van de stakeholders van de organisatie. In deze theorie is er geen belangentegenstelling tussen de principaal en de uitvoerder. De steward wordt verondersteld om in het belang van de organisatie te handelen. Het verantwoordelijkheidsbesef van de steward heeft zowel betrekking op de successen van de organisatie als de mislukkingen. Hij richt zich daarbij ook op andere stakeholders van de organisatie. De steward kijkt niet alleen

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

naar de principaal. De controles uit de agencytheorie zullen bij de steward contraproductief werken resulterend in wantrouwen en een verminderde motivatie bij de steward. De steward kan namelijk door de principaal worden vertrouwd. Voor het vakgebied van de bestuurskunde is de stewardshiptheorie een nieuw theoretisch gezichtspunt.

Beide theorieën kunnen onderscheiden worden aan de hand psychologische en situationele factoren. Deze factoren worden als indicatoren beschouwd om de agent en de steward van elkaar te kunnen onderscheiden. De psychologische factoren kunnen op de volgende wijze worden gemeten:

1. Motivatie: de wijze waardoor uitvoerders worden gemotiveerd;
2. Identificatie: de mate waarin de uitvoerder zich identificeert met de doelen van de organisatie; en
3. Macht: de mate waarin macht tussen actoren afhankelijk is van positie of relaties.

Psychologische indicatoren die bij een agent passen zijn: extrinsieke motivatie, 'low value' identificatie met eigen doelstellingen en institutionele macht. Bij het profiel van de steward passen andere indicatoren: intrinsieke motivatie, 'high value' identificatie met doelen van de organisatie en persoonlijke macht.

Een ander onderscheid tussen agent en steward kan worden gemaakt aan de hand van situationele factoren. De situationele factoren hebben betrekking op de organisatie. Deze factoren kunnen als volgt worden gemeten:

1. Managementfilosofie: de mate waarin er bij de uitvoering ruimte is voor persoonlijke betrokkenheid bij denken/controleren en uitvoering;
2. Cultuur: de mate waarin uitvoerders zich zullen beschouwen als onderdeel van een groep; en
3. Cultuur: de mate waarin er afstanden bestaan tussen actoren.

Binnen het profiel van de agent passen indicatoren zoals: 'control oriented' managementfilosofie en individualistische cultuur met grote machtsafstanden. Indicatoren die van toepassing zijn op de steward zijn: 'involvement oriented' management en collectivistisch cultuur met kleine machtsafstanden.

De operationalisering van de verantwoordingsarrangementen is in Tabel 14 opgenomen.

**Tabel 14 Operationalisering van het begrip verantwoordingsarrangement**

Eigenschaftsbegrip:	Dimensie:	Indicator:	Omschrijving:
<p>Verantwoordingsarrangement</p> <p>Definitie: De wijze waarop de publieke verantwoording van een hybride organisatie is ingericht</p>	Sturing	Verticaal	De mate waarin sprake is van ondergeschikte positie van actoren, gedragsbeïnvloeding via bevelen, asymmetrische communicatie, beperkte autonomie van actoren
		Horizontaal	De mate waarin sprake is van nevenschikte positie van actoren, gedragsbeïnvloeding via onderhandelingen, symmetrische communicatie, ruime autonomie van actoren
	Spanningen	Dubbele pet	De aanwezigheid van vermenging van verticale en horizontale sturingsrol door principaal
		Sturingsspagaat	De aanwezigheid van tegelijkertijd moeten voldoen aan eisen uit een horizontale en verticale relatie
		Verantwoordingsbocht	De aanwezigheid van verticale verantwoording moeten afleggen over horizontale relatie zonder zeggenschap
		Horizontale vermomming	De aanwezigheid van verticaal gebruik van horizontaal instrument
		Verticale reflex	De aanwezigheid van reflex om naar vertrouwde, verticale sturing te grijpen
	Relaties	Principaal	Opdrachtgever van de uitvoerder (agent of steward): overheidsorganisatie
		Agent/Steward	Uitvoerder van taak opgedragen door principaal
		Motivatie	De wijze waardoor uitvoerders worden gemotiveerd (intrinsiek of extrinsiek)
		Identificatie	De mate waarin de uitvoerder zich identificeert met de doelen van de organisatie ('low value' of 'high value')
		Macht	De mate waarin macht tussen actoren afhankelijk is van positie of relaties (institutioneel of persoonlijk)

		Managementfilosofie	De mate waarin er bij de uitvoering ruimte is voor persoonlijke betrokkenheid bij denken/controleren en uitvoering ('control oriented' of 'involvement oriented')
		Cultuur	De mate waarin uitvoerders zich zullen beschouwen als onderdeel van een groep (individualistisch of collectivistisch)
		Cultuur	De mate waarin er afstanden bestaan tussen actoren (grote of kleine machtsafstanden)

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Daarnaast is aan de hand van het artikel van Davis et al. (1997) een theoretisch model voor publieke verantwoording ontworpen. Er wordt verondersteld dat er een keuze kan worden gemaakt tussen agencyrelaties en stewardshiprelaties. Het gevolg is dat er tussen de principaal en de uitvoerder (agent of steward) een viertal keuzes kunnen worden gemaakt. Aan de hand van verschillende theorie is het volgende model gemaakt (zie Tabel 15):

### *Keuze 1*

Verantwoording wordt bij keuze 1 vormgegeven als een principaal-agentrelatie. Zowel de principaal, als de uitvoerder zal voor deze relatie kiezen. Beide partijen zullen elkaar wantrouwen. De verliezen zullen voor beide partijen geminimaliseerd worden. De uitvoerder heeft het profiel van een agent. De principaal zal het opportunistische gedrag van de agent beteugelen door controle. Sturing door de principaal is in dit geval verticaal of top-down. De overheid is het forum als het gaat om de verantwoording. Enkele mogelijke problemen bij de agent zijn o.a. concurrentievervalsing en taakverwaarlozing. De verantwoording door de agent is enkel aan de principaal door o.a. beleidsevaluaties, voortgangsrapportages etc.

### *Keuze 4*

Bij deze keuze kiezen beide partijen voor een stewardshiprelatie. Beide partijen zullen elkaar vertrouwen. Er is sprake van een maximale inzet. De uitvoerder heeft het profiel van een steward. De overheid als principaal heeft een taak als regelgever, (mede)financier of het laten functioneren van een netwerk met verschillende organisaties. De principaal moet bij de steward niet te veel controleren, omdat controle contraproductief kan werken bij de steward. Het forum wordt gevormd door de overheid en andere organisaties. Daardoor domineren met name horizontale vormen van sturing. Er is geen 'afrekencultuur'. Het leren van gebreken in de uitvoering is het belangrijkste. De steward houdt rekening met de belangen van andere betrokkenen. Bepaalde vormen van horizontale vormen van verantwoording kunnen door de overheid verplicht zijn gesteld. Vrijwillige vormen zullen met name domineren, omdat er tussen de partijen onderling vertrouwen is.

### *Keuze 3*

Bij keuze 3 wordt de relatie tussen principaal en uitvoerder problematischer. De principaal kiest voor de agencyrelatie, terwijl de uitvoerder kiest voor stewardshiprelatie. Het profiel van de uitvoerder is een steward. Het resultaat van deze keuze is een gefrustreerde manager, die zich verraden zal voelen. De steward zal zich door de controles van de principaal belemmerd voelen. De steward zal zich inwisselbaar voelen. Er zal minder vertrouwen bij de steward zijn als gevolg van de keuze door de principaal. De principaal stuurt verticaal, terwijl de steward horizontale sturing wenst. De steward richt zich ook op andere stakeholders. Daarentegen controleert de principaal enkel de uitvoerder. Het gevolg is nog minder vertrouwen bij zowel de steward als de andere stakeholders. Tot minder vertrouwen dragen de dubbele pet en horizontale vermomming bij. Dit zijn spanningen tussen verticale en horizontale vormen van sturing. De principaal zal voor verticale verantwoording kiezen. De steward geeft echter de voorkeur aan horizontale vormen. Door het gedrag van de principaal zal hij niet voor deze vorm van verantwoording kiezen. De openheid van de steward kan worden afgestraft door de principaal (meer regelgeving, bezuinigingen).

### *Keuze 2*

Een ander dilemma doet zich voor bij keuze 2. De principaal kiest voor de stewardshiprelatie. De uitvoerder kiest daarentegen voor de agencyrelatie. De uitvoerder is een agent. De agent zal zich opportunistisch gedragen. Het vertrouwen van de principaal zal worden geschaad. De principaal zal boos zijn en zich verraden voelen. Aanvankelijk zal de principaal kiezen voor horizontale sturing. Ook zal er door de principaal worden gekozen voor horizontale verantwoording. Dit



## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

betekent dat behalve de principaal ook de andere stakeholders van de organisatie als fora kunnen worden beschouwd. De principaal wordt door het gedrag van de agent geconfronteerd met bijvoorbeeld taakverwaarlozing door de agent. De agent vindt horizontale verantwoording hinderlijk. De agent heeft niets op met stakeholders. De principaal zal gaandeweg meer verticaal sturen.

**Tabel 15 Uitwerking van keuze 1,2,3 en 4**

	Principaal:	Uitvoerder:	Uiting:	Verantwoording:	Sturing:	Profiel uitvoerder:
Keuze 1	PA	PA	Wantrouwen bij principaal en agent	Verticaal	Verticaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extrinsieke motivatie</li> <li>▪ 'Low value' identificatie</li> <li>▪ Institutionele macht</li> <li>▪ 'Control oriented' managementfilosofie</li> <li>▪ Individulatische cultuur met grote machtsafstanden</li> </ul>
Keuze 4	PS	PS	Vertrouwen bij principaal en steward	Beperkt verticaal, dominantie horizontaal	Beperkt verticaal, dominantie horizontaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Intrinsieke motivatie</li> <li>▪ 'High value' identificatie</li> <li>▪ Persoonlijke motivatie</li> <li>▪ 'Involvement oriented' managementfilosofie</li> <li>▪ Collectivistische cultuur met kleine machtsafstanden</li> </ul>
Keuze 3	PA	PS	Steward verraden en gefrustreerd	Verticaal, steward voorkeur horizontaal	Verticaal, steward voorkeur horizontaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Intrinsieke motivatie</li> <li>▪ 'High value' identificatie</li> <li>▪ Persoonlijke macht</li> <li>▪ 'Involvement oriented' managementfilosofie</li> <li>▪ Collectivistische cultuur met kleine machtsafstanden</li> </ul>
Keuze 1	PS	PA	Principaal boos en verraden	Horizontaal, agent voorkeur verticaal	Horizontaal, agent voorkeur verticaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extrinsieke motivatie</li> <li>▪ 'Low value' identificatie</li> <li>▪ Institutionele macht</li> <li>▪ 'Control oriented' managementfilosofie</li> <li>▪ Individualistische cultuur met grote machtsafstanden</li> </ul>

Toelichting: PA=Principaal-Agent, PS=Principaal-Steward

## Hoofdstuk 3: Methoden en technieken van onderzoek

### 3.1 Inleiding

Het is gebruikelijk dat bij onderzoek een methodologische verantwoording wordt gegeven. De methodologische verantwoording komt in dit hoofdstuk aan bod. Het onderzoek uit deze scriptie is in paragraaf 1.6 gekarakteriseerd als exploratief onderzoek. In exploratief onderzoek is een ‘flexible design’ een probaat middel (Robson, 2002:90).

Aan de orde komt de keuze voor kwalitatief onderzoek in deze scriptie (§ 3.2). De keuze voor kwalitatief onderzoek kan worden verantwoord, omdat de probleemstelling zich leent voor dit type onderzoek. Kwalitatief onderzoek is cyclisch en iteratief. Het onderzoek kenmerkt zich qua stappen door een opwaartse en neerwaartse spiraal en het afwisselen van de verschillende stappen uit het onderzoeksproces (Baarda et al., 2000:23).

De keuze voor de selectie van de onderzoekseenheden wordt in paragraaf 3.3 behandeld. In het onderzoek is gekozen voor het gebruik maken van sleutelinformanten. De sleutelinformanten in de casus zijn te vinden binnen en buiten de organisatie van het Bestuur Regio Utrecht (BRU).

Daarnaast is er een bespreking over de methoden van dataverzameling. Er zijn meerdere methoden gehanteerd bij de analyse van data (Robson, 2002:174). De bespreking van de methoden van dataverzameling volgt in paragraaf 3.4. Ik heb gekozen voor een analyse aan de hand van bestaande documenten en de afname van interviews bij de sleutelinformanten.

Tenslotte is het van belang op welke wijze de gegevens worden geregistreerd en geanalyseerd (§ 3.5).

### 3.2 Keuze voor kwalitatief onderzoek

Uit de doelstelling van dit onderzoek is naar voren gekomen dat het onderzoek exploratief van aard is. Het doel is om op een exploratieve manier inzicht te verkrijgen in de publieke verantwoording door hybride organisatie bij de uitbesteding van een publieke taak. De casus in dit onderzoek is de concessieverlening van het regionaal openbaar vervoer door het Bestuur Regio Utrecht (BRU). De centrale vraagstelling uit het onderzoek luidt:

*“Welke uitwerking en betekenis wordt gegeven in de praktijk aan publieke verantwoording door hybride organisaties zoals de vervoersorganisaties of –bedrijven die concessies hebben gekregen van het BRU?”*

Uit de formulering van de probleemstelling blijkt dat het onderzoeksprobleem aan de hand van kwalitatieve vragen wordt benaderd. Ik heb kwalitatieve gegevens verzameld om deze vragen te kunnen beantwoorden (Baarda et al., 2000:17). De keuze voor kwalitatief onderzoek is te verantwoorden aan de hand van het doel van het onderzoek, het onderwerp en de groep van onderzochten (Baarda et al., 2000:18; Robson, 2002:59).

In de eerste plaats is er het doel van het onderzoek. Uit de geformuleerde relevantie van het onderzoek komt de behoefte aan kwalitatieve gegevens naar voren. Het doel is om de problematiek van publieke verantwoording door hybride organisaties empirisch te kunnen beschrijven en interpreteren. In praktische zin heb ik het daarom relevant gevonden om de percepties rond de publieke verantwoording door hybride organisaties over het voetlicht te brengen. De praktische relevantie is interessant voor de bedrijven zelf, de overheden en de burger.

In de tweede plaats leent de probleemstelling zich qua onderwerp voor kwalitatief onderzoek. Het onderzoek heeft namelijk wetenschappelijke relevantie. Ik heb een empirisch onderzoek verricht naar een onderwerp waar nog niet veel bekend over is, zowel in theoretisch als empirisch

### Hoofdstuk 3: Methoden en technieken van onderzoek

opzicht. Ik heb geprobeerd om tot nieuwe theorievorming te komen. Dat blijkt uit mijn keuze voor de stewardshiptheorie als mogelijk nieuw theoretisch perspectief.

De keuze voor kwalitatief onderzoek komt ook aan de orde als het gaat om de onderzoekspopulatie. Ik heb respondenten geselecteerd voor het onderzoek. Kwalitatief onderzoek kan van nut zijn om de percepties van de onderzochten te achterhalen. Een andere reden is om de respondenten na te laten denken over de problematiek uit het onderzoek. Ook is kwalitatief onderzoek geschikt om studie te doen naar interacties binnen organisaties.

Kenmerkend voor kwalitatief onderzoek is dat het onder alledaagse omstandigheden wordt verricht (Robson, 2002:4). Er wordt in de praktijk bestudeerd wat er gaande is. De onderzoekssituatie wordt gevormd door de situatie uit de praktijk. Er wordt door de onderzoeker gestreefd naar non-reactiviteit. Non-reactiviteit houdt in dat de onderzoekssituatie niet door de onderzoeker in grote mate wordt verstoord (Baarda et al., 2000:19). Ik heb als onderzoeker zelf deelgenomen aan de onderzoekssituatie tijdens mijn verblijf van negen weken bij het BRU.

Kwalitatief onderzoek heeft een aantal algemene kenmerken die hieronder zullen worden besproken aan de hand van de methodologische literatuur (Baarda et al., 2000:19-22). Een eerste kenmerk van kwalitatief onderzoek is dat het onderzoeksprobleem als een samenhangend geheel wordt benaderd. In dit verband kan ook wel over holisme worden gesproken. Ik heb geprobeerd om op een levensechte manier de interacties tussen de betrokkenen te beschrijven. Dit betekent dat publieke verantwoording door hybride organisaties tot uiting is gekomen door verschillende groepen van mensen te interviewen onder meer beleidsmedewerkers van het BRU, managers van de vervoerders GVVU en Connexxion en vertegenwoordigers van consumentenorganisaties. Uit een holistische aanpak volgt ook de keuze voor het gebruik van verschillende soorten van gegevensbronnen en dataverzamelmethode. In het methodologische jargon wordt ook wel gesproken van triangulatie of multimethode (Robson, 2002:174; Baarda, De Goede & Teunissen, 2000:96). Ook de context rond het onderzoeksprobleem speelt een rol. Dit staat bekend als de contextualiteit. De casus regionaal openbaar vervoer in het BRU-gebied heb ik niet kunnen onderzoeken zonder rekening te houden met de specifieke historische en maatschappelijke context.

In de tweede plaats zijn de onderzoeksgegevens verkregen door directe waarneming door de onderzoeker. In dit verband worden aan de onderzoeker hoge eisen gesteld. Ik heb als onderzoeker verzocht om de onderzoekssituatie zo min mogelijk verstoord om goede data te verkrijgen. De dataverzameling moet flexibel en onopvallend zijn. Het doel is namelijk om de empirische werkelijkheid zo realistisch mogelijk te benaderen.

Een derde kenmerk is de belangstelling van de onderzoeker in de percepties van de betrokkenen. Ik heb getracht intersubjectief de gezamenlijke of gedeelde beleving van de onderzochte actoren te achterhalen.

Een vierde kenmerk van kwalitatief onderzoek is de integratie van dataverzameling- en analyse. Data worden verzameld en vervolgens geanalyseerd. Aan de hand van de onderzoeksresultaten kunnen opnieuw data worden verzameld. Er worden in de beginfase meer data verzameld. In een later stadium wordt er meer geanalyseerd.

Tenslotte is er de rol van theorie in het onderzoek. Het theoretisch kader (zie hoofdstuk 2) is geschreven om nieuwe theorie te ontwikkelen. In de methodologie wordt dit theoretische exploratie genoemd. Robson (2002:62) spreekt in dit verband van 'theory generation'. In dit onderzoek is in de empirie onderzocht hoe hybride organisaties zich verantwoorden. Daarnaast is onderzocht of de stewardshiptheorie een nieuwe invalshoek voor de bestuurskunde kan bieden.

### **3.3 Selectie van onderzoekseenheden**

De probleemstelling van het onderzoek vormt het uitgangspunt voor de selectie van onderzoekseenheden. De onderzoekseenheden zijn de locaties, informanten of groepen of categorieën van mensen. Over de onderzoekseenheden worden door de onderzoeker uitspraken gedaan (Baarda et al., 2000:66).

Eigenlijk zijn de onderzoekseenheden de hybride organisaties. Over deze organisatie wil ik graag uitspraken over doen. Ik heb daarom in dit onderzoek gekozen voor sleutelinformanten. De onderzoeker krijgt van de sleutelinformant data voor het onderzoek. Het verdient de aanbeveling dat de sleutelinformant een vooraanstaande positie heeft binnen de groep van onderzochten. Het is verder van belang dat de sleutelinformant veel kennis heeft over het onderzoeksprobleem. De sleutelinformant is iemand die in staat is tot reflectie. Ook is het raadzaam dat hij in staat is tot het nemen van enige afstand van het onderzoeksprobleem. Een sleutelinformant moet zijn gedachten goed onder woorden kunnen denken. Een hoge functie of positie is geen voorwaarde om een sleutelinformant te zijn (Baarda et al., 2000:71).

Bij de selectie van sleutelinformanten speelt een theoriegerichte selectie een rol. De samenstelling van de groep van onderzochten wordt op een gerichte wijze samengesteld. Een voorwaarde voor de selectie van sleutelinformanten is, dat zij goed zijn ingevoerd in de onderzoeksmaterie. Het heeft weinig zin om een willekeurige reiziger naar zijn mening te vragen (Baarda et al., 2000:74). In dit kwalitatief onderzoek is bij de selectie van onderzoekseenheden een gerichte steekproef uitgevoerd. Dit type steekproef wordt gebruikt bij exploratief onderzoek. In dit onderzoek is gekozen voor een steekproef op basis van extreme of afwijkende gevallen. Er is in dit onderzoek een theoretisch model gemaakt voor de vormgeving van publieke verantwoording. In dit model wordt verondersteld dat er een keuze is tussen agencyrelaties en stewardshiprelaties. In het model worden door de principaal en de uitvoerder (agent of steward) een viertal keuzes gemaakt (zie § 2.5.3). Het onderzoek wil graag inzicht verkrijgen in de reikwijdte van het ontworpen model. Zodoende kunnen uitspraken worden gedaan over de toepasbaarheid van de resultaten op andere onderzoekssituaties. Er moeten daarom extreme gevallen worden geselecteerd bijvoorbeeld mensen die kritisch staan tegenover het onderzoeksprobleem (Baarda et al., 2000:76-77). Een mogelijk nadeel bij de selectie van sleutelinformanten is de zogenaamde elitevertekening. Om dit nadeel te vermijden moeten niet alleen mensen met een centrale rol binnen de onderzoekssituatie worden geselecteerd (Baarda et al., 2000:82). Om deze reden zijn mensen geselecteerd buiten het BRU en de vervoerders om, die te maken met het onderzoeksprobleem. Er zijn in dit onderzoek zes sleutelinformanten geselecteerd (zie Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden). Bij steekproeven in kwalitatief onderzoek wordt naar inhoudelijke verzadiging gestreefd. Het selecteren van onderzoeksgegevens brengt geen nieuwe of aanvullende informatie boven water. Deze benadering staat haaks op statistische generalisaties van steekproef naar populatie in kwantitatief onderzoek. Volgens Baarda et al. (2000:83) is de vuistregel dat 25 tot 30 interviews voldoende is voor inhoudelijke verzadiging. Toch gelden er beperkingen voor de grootte van de steekproef. De steekproef hangt af van: de heterogeniteit van de eenheden, de nauwkeurigheid van de waarneming, de ingewikkeldheid van de analyse en de reikwijdte van de onderzoeksresultaten. Zes informanten is in principe onvoldoende. Bij de selectie van informanten hebben tijd en toegankelijkheid een belangrijke rol gespeeld. Ik heb daarom twee interviews afgenomen met twee beleidsmedewerkers van het BRU. Daarnaast zijn interviews afgenomen met de directeur van GVV en de regiodirecteur van Connexion. Verder heb ik twee interviews afgenomen met twee vertegenwoordigers van consumentenorganisaties uit het BRU-gebied.

### **3.4 Methoden van dataverzameling**

Kwalitatief onderzoek wordt onder alledaagse omstandigheden verricht (Robson, 2002:3-4). In het streven naar non-reactiviteit moet de onderzoekssituatie zo min mogelijk worden verstoord. Bij de aanvang van het onderzoek is een verstoring van de onderzoekssituatie niet te vermijden. Als een onderzoeker binnen een organisatie zijn intrede doet treedt er een onderzoekssituatie op. De onderzoeker is een nieuw persoon binnen de onderzoekssituatie. Na verloop van tijd is de verstoring door de komst van de onderzoeker min of meer meegevallen. De onderdompeling van de onderzoeker binnen de onderzoekssituatie vraagt om sociale en methodologische vaardigheden. Als betrokkenen niet langer aandacht besteden aan de rol van de onderzoeker dan heeft de onderzoeker zijn rol goed vervuld (Baarda et al., 2000:90).

Ik heb gemerkt dat mijn intrede binnen het BRU voor wat verandering zorgde. Volgens mij is dat onvermijdelijk. Wel heb ik gemerkt dat de verandering in de organisatie van korte duur was. De mensen bij het BRU waren snel gewend aan een nieuw gezicht. Ik ben weliswaar een vreemde in de organisatie geweest, maar ik heb zelf de indruk dat mensen hier niet lang bij bewust hebben gestaan door bijvoorbeeld ook over onderwerpen te spreken buiten het onderzoek om.

De onderzoeker moet op een onbevangen en onbevooroordeelde manier de onderzoekssituatie beschrijven. Niet alleen zal de onderzoeker de situatie beschrijven, maar ook willen interpreteren en verklaren. De gegevens moeten door de onderzoeker worden geïnterpreteerd vanuit het perspectief van de betrokkenen. De perspectieven van de betrokkenen worden ook wel situatiedefinities genoemd (Baarda et al., 2000:91).

In het onderzoek moeten de dataverzamelmethode openheid hebben. Het is de bedoeling dat de onderzochten op hun eigen manier hun gedachten onder woorden kunnen brengen. Dit vergt van de onderzoeker een flexibele aanpak en werkwijze. De onderzoeksvragen zullen vooraf zo min mogelijk vooraf worden gestructureerd (Baarda et al., 2000:93). Ik heb de deelvragen op verschillende manieren aangepast. De probleemstelling is ook verschillende keren aangepast. Er is in dit onderzoek een keuze gemaakt voor data triangulatie. Data triangulatie houdt in dat er verschillende soorten van informatie zal worden verzameld (Robson, 2002:174). Er is informatie verzameld aan de hand documenten en interviews.

De verzamelde onderzoeksresultaten kunnen aan de hand van drie criteria worden beoordeeld namelijk betrouwbaarheid, interne en externe geldigheid. Het eerste criterium is de betrouwbaarheid van de resultaten. Bij dit criterium moeten andere onderzoekers met dezelfde methoden ongeveer vergelijkbare resultaten hebben. Het tweede criterium is de interne geldigheid. Er is sprake van interne geldigheid als de onderzoeksresultaten op een correcte wijze met de praktijk overeenkomen. Tenslotte is de externe geldigheid het derde criterium. De onderzoeksresultaten kunnen worden gegeneraliseerd naar andere onderzoekssituaties (Baarda et al., 2000:98-100).

Hieronder zal bij de beschrijving van de methoden van dataverzameling zal worden aangegeven op welke wijze er waarborgen zijn ingebouwd voor de betrouwbaarheid en de geldigheid van de onderzoeksresultaten.

#### *Documenten*

De eerste vorm van dataverzameling uit dit onderzoek is het gebruik van documenten. Documenten zijn producten met een communicatieve functie. Het onderzoek tracht de betekenissen van de documenten in kaart te brengen. De betekenissen van de producenten van documenten komen door interpretatie tot stand (Baarda et al., 2000:152).

De gebruikte documenten in dit onderzoek zijn zogenaamde publieke of niet-persoonlijke documenten. Hierbij kan gedacht worden aan: ambtelijke stukken, beleidsrapporten en jaarverslagen. De documenten zijn geschreven voor bepaalde doelgroepen, zoals de jaarverslagen van GVVU en Connexion. Ambtelijke stukken en beleidsrapporten kunnen worden beschouwd als zogenaamde objectieve verslagleggingen van feiten en regelingen (Baarda et al., 2000:158). De documenten zijn verkregen door navraag bij sleutelinformanten en het gebruik van het Internet.

### Hoofdstuk 3: Methoden en technieken van onderzoek

De documenten zijn reeds bestaande documenten. Deze categorie wordt ook wel niet-uitgelokte documenten genoemd (Baarda et al., 2000:161).

De reden voor het gebruik van documenten in dit onderzoek is dat andere dataverzamelmethode meer tijd en geld kosten (Baarda et al., 2000:160). Om die reden is ervoor gekozen om het eigenschapsbegrip hybriditeit uitsluitend aan de hand van documenten te analyseren. Het eigenschapsbegrip publieke verantwoording is deels geanalyseerd door het gebruik van documenten en de afname van interviews.

Het voordeel van het gebruik van documenten is de non-activiteit van documenten. De kans op vertekeningen in het onderzoek is kleiner bij het gebruik van documenten dan bij interviews (Robson, 2002:349). Documenten zijn namelijk niet geproduceerd voor onderzoeken. Terughoudendheid van informanten zoals bij interviews komt bij documenten niet voor. Een ander voordeel is dat het sneller en goedkoper is om documenten te verzamelen. Tijd is een belangrijke en beperkende factor in dit onderzoek. Data worden daarom niet uitsluitend door interviews verzameld. Ook kunnen documenten verschillende keren worden geanalyseerd in het onderzoek (Baarda et al., 2000:162). Naar aanleiding van de documenten zijn in sommige interviews door de onderzoeker punten naar voren gebracht om zaken te kunnen verduidelijken. Het gebruik van documenten kent ook nadelen. Een nadeel is dat de informatie uit de tweede hand komt door het gebrek aan contact met de onderzoekseenheden. Ook is het mogelijk dat door de onderzoeker onvoldoende recht wordt gedaan aan het perspectief van de onderzoekseenheid bij de creatie van de betekenissen. Een onjuiste interpretatie kan tot stand komen door het ontbreken van de context, waarin de documenten een rol spelen. In een document kan informatie ontbreken. Er kan verder sprake zijn van het censureren van informatie door de onderzoekseenheid. Daarnaast is een belangrijk nadeel de elitevertekening. Producenten van documenten kunnen zich schriftelijk goed uitdrukken. Tenslotte moet de onderzoeker bedacht zijn dat documenten een gesloten verzameling kunnen vormen. In dat geval is het materiaal beperkt (Baarda et al., 2000:163; Robson, 2002:349).

#### *Interviews*

Bij de afname van interviews wordt mondelinge informatie verzameld van de onderzochten. Kwalitatief onderzoek is bij voorkeur flexibel. In dit verband heb ik voor een semi-gestructureerd interview gekozen. Daarom zijn de interviewvragen aan de hand van een aantal topics geformuleerd (Baarda et al., 2000:131).

De onderwerpen liggen vast bij een semi-gestructureerd interview, maar de vragen en antwoorden van de geïnterviewde niet. Afhankelijk van het gesprek zijn niet alle topics aan bod gekomen tijdens de interviews. Terloops zijn onderwerpen aan bod gekomen bijvoorbeeld over de ontwikkelingsfunctie of de concessiesystematiek in andere regio's. Verschillende keren heb ik de respondenten gevraagd om onderwerpen toe te lichten door middel van doorvragen (Baarda et al., 2000:133).

Bij de selectie van de onderzoekseenheden is de keuze verantwoord voor het gebruik van sleutelinformanten. Sleutelinformanten zijn goed geïnformeerd in de onderzoeksproblematiek. Bovendien gaat het om vooraanstaande en invloedrijke personen. Interviews met dergelijke personen worden elite-interviews genoemd (Baarda et al., 2000:136). Een nadeel van sleutelinformanten is dat deze mensen het vaak druk hebben met hun werk. Ook zijn zij moeilijk bereikbaar door bijvoorbeeld een eigen secretariaat.

In dit onderzoek zijn de sleutelinformanten benaderd door de introductie van de onderzoeker door sleutelinformanten werkzaam bij het BRU. Het gaat om de sleutelinformanten bij de vervoersbedrijven en consumentenorganisaties. Interviews met de elite vraagt een actieve houding van de onderzoeker. De onderzoeker moet zich inhoudelijk goed hebben voorbereid op de gesprekken. Een nadeel van interviews bij sleutelinformanten is dat zij zich bewust zijn van het feit dat zij worden geïnterviewd voor een onderzoek. Er kunnen zich mogelijke vertekeningen voordoen (Baarda et al., 2000:162). Ik heb om een topic af te ronden de woorden van de

## Hoofdstuk 3: Methoden en technieken van onderzoek

respondent samengevat. Af en toe heb ik tijdens een andere topic teruggegrepen op een afgeronde topic om nogmaals te toetsen of ik de respondent heb begrepen.

De interviewvragen zijn aan de hand van topics geformuleerd. De topics hebben betrekking op eigenschapsbegrippen publieke verantwoording en verantwoordingsarrangement. Er zijn twee vragen geformuleerd over publieke verantwoording aan de hand van een topic. Bij de formulering van zes vragen over de vormgeving van de verantwoordingsarrangementen is gebruik gemaakt van vier topics. In totaal zijn er dus vijf topics gebruikt voor acht vragen (zie Bijlage 2: Interviewvragen).

Om de betrouwbaarheid en de geldigheid van de interviews te vergroten is er gebruik gemaakt van opnameapparatuur (Robson, 2002:289). Hiervoor is toestemming aan de informant gevraagd. Tijdens het gesprek zijn aantekeningen gemaakt in een notitieboekje. Na afloop van een interview is aan de hand van de opname een verslag gemaakt. Het verslag is ter autorisatie aan de informant voorgelegd. Ik heb van drie van de zes respondenten een reactie gehad. Naar aanleiding van de reacties van de respondenten op de verslagen zijn geen inhoudelijke aanpassingen aangebracht. Drie respondenten hebben niet gereageerd, maar ik heb aangenomen dat zij bij problemen met de inhoud wel contact met mij zouden hebben opgenomen. De interviews hebben inclusief een introductie van het onderzoek een gemiddelde duur van een uur.

### **3.5 Registratie en analyse van data**

Het uitgangspunt voor de registratie en de analyse van de gegevens is de centrale vraagstelling en de doelstelling van het onderzoek. Het doel van de analyse is om een patroon aan te brengen in de verzamelde data uit de documenten en de interviews (Baarda et al., 2000:168-169).

Tijdens het onderzoek heb ik een logboek geschreven. Met name tijdens de analyse is frequent gebruik gemaakt van het logboek. Tijdens de periode van de onderzoeker bij het BRU in Utrecht is iedere dag een fragment voor het logboek geschreven in de vorm van een paar steekwoorden in een e-mail. In het logboek worden de activiteiten, beslissingen en onzekerheden beschreven (Baarda et al., 2000:171; Robson, 2002:2). De informatie uit het logboek is gebruikt bij het schrijven van hoofdstuk 4.

De eerste stap uit de analyse is het selecteren van informatie op relevantie. Bij de selectie van informatie is de probleemstelling uit het onderzoek leidend (Baarda et al., 2000:175). De informatie is geanalyseerd door gebruik te maken van de operationalisaties uit het analytisch kader (zie § 2.5). Aan de hand van indicatoren uit de operationalisaties is de informatie geselecteerd en vervolgens geanalyseerd. Ik heb niet relevante tekstfragmenten geschrapt. Ik heb overigens in de verslagen niet de letterlijke weergave van het interview weergegeven, maar een samenvatting van het interview. Bij onduidelijkheden heb ik de opnamen van de interviews opnieuw kunnen beluisteren.

Vervolgens zijn de interviewfragmenten voorzien van de indicatoren uit het analytisch kader. Deze indicatoren heb ik labels genoemd, omdat de fragmenten van namen zijn voorzien (Baarda et al., 2000:176). Bij de dimensie verticale instrumenten heb ik twee nieuwe labels gemaakt. Aan de hand van de labels heb ik de fragmenten per indicator gestructureerd en geïnterpreteerd (zie Bijlage 3: Labels).

Een tekstfragment heeft bijvoorbeeld het label 'verticale reflex' gekregen, omdat het vervoersbedrijf sturing verlangt van het BRU. Af en toe blijken vervoerders het prettig te vinden als het BRU intervenueert. Een ander voorbeeld zijn de informele contacten tussen de betrokkenen die blijken te bestaan in het BRU-gebied. Zulke contacten wijzen op stewardship. Het desbetreffende fragment krijgt dan de labels 'steward' en 'cultuur'. Op deze werkwijze zijn de interviews geanalyseerd.



## Hoofdstuk 4: Analyse

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de bevindingen van het onderzoek centraal. Er wordt voor de analyse gebruik gemaakt van de theoretische concepten uit het analytisch kader (§ 2.5). Per variabele is een aantal indicatoren benoemd.

De casus die voor het empirisch onderzoek wordt gebruikt is de concessieverlening van het regionaal openbaar vervoer in de regio rond de gemeente Utrecht door het Bestuur Regio Utrecht (BRU). Het BRU is opdrachtgever van het regionaal openbaar vervoer. In het BRU-gebied wordt het openbaar vervoer uitgevoerd door de vervoersbedrijven GVU en Connexxion. De casus wordt in paragraaf 4.2 in het kort beschreven.

In de eerste plaats wordt ingegaan op de hybriditeit van de vervoersbedrijven (§ 4.3). De veronderstelde hybriditeit van de vervoersbedrijven GVU en Connexxion komt aan bod. Daarnaast worden de typen verantwoordingsinstrumenten geïnventariseerd, die worden gehanteerd in de onderlinge verhoudingen tussen het BRU en de vervoerders GVU en Connexxion (§ 4.4). Ook is er aandacht zijn voor de verantwoording van de vervoerders aan de consumentenorganisaties in de regio Utrecht.

Tenslotte is er een analyse van de verantwoordingsarrangementen verricht (§ 4.5). De verantwoordingsarrangementen worden geanalyseerd aan de hand van documenten en interviews met betrokkenen uit het veld.

Aan de hand van de analyse van de empirische data kunnen conclusies worden getrokken. Bovendien kunnen de deelvragen van het onderzoek worden beantwoord in hoofdstuk 5.

### 4.2 Casus: regionaal openbaar vervoer Bestuur Regio Utrecht (BRU)

Halverwege de jaren negentig begon de opvatting te heersen dat het Nederlandse openbaar vervoer verandering nodig had. Het kabinetsstandpunt “Naar een innovatief klantgericht stads- en streekvervoer” (Tweede Kamer 1994-1995, 23 465, nr. 2) uit 1995 is wat dat betreft illustratief. Volgens het Rijk moest de concurrentiepositie van het openbaar vervoer verbeteren ten opzichte van het gebruik van de auto. In de gehele totale mobiliteit in Nederland was het aandeel van het openbaar vervoer gedaald. Daar stond tegenover dat de hoogte van de rijksbijdragen aan het openbaar vervoer niet langer meer in de hand te houden was. Het nieuwe uitgangspunt van het Rijk was dat de vervoerders zich niet langer meer moesten richten op de subsidieverstrekkende overheid, maar in plaats daarvan op de reiziger. Verder moest er meer maatwerk zijn met een hogere kostendekkingsgraad. Dit kon worden vertaald in een dubbel doel (Ongkittikul & Geerlings, 2006:289):

1. Het bereiken van een selectief en regionaal gedifferentieerde groei.
2. Een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad tot tenminste vijftig procent.<sup>31</sup>

Beide doelen vormen de doelstelling van de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000). Deze wet is per 1 januari 2001 in werking getreden. Een belangrijk uitgangspunt van de Wp 2000 is decentralisering van het openbaar vervoer van de centrale naar de decentrale overheid. De taken en bevoegdheden op het gebied van het regionale openbaar vervoer zijn hierdoor neergelegd bij de provincies en de stadsregio's (Ongkittikul, 2006:105).<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Kostendekkingsgraad is het aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het openbaar vervoer.

<sup>32</sup> De stadsregio's hebben een wettelijke basis op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus). Het wettelijk vastgestelde takenpakket omvat ruimtelijke ordening, wonen, verkeer en vervoer en werken.

## Hoofdstuk 4: Analyse

Het BRU is een stadsregio in Midden-Nederland, die het openbaar vervoer tot het takenpakket heeft (BRU, 2007).<sup>33</sup> Als opdrachtgever van het regionaal vervoer wordt het BRU ook wel een OV-autoriteit genoemd. Het uitgangspunt achter de instelling van OV-autoriteiten is dat zij in staat zijn tot het nemen van samenhangende besluiten. Het openbaar vervoer wordt op deze manier een middel tot het bereiken van maatschappelijke doelen van de decentrale overheid (CVOV, 2003:3.4-3.5). Hierdoor is er binnen een regio meer ruimte voor maatwerk. Tegelijkertijd houdt vervoer niet op bij de grenzen van de regio. De wetgever verplicht de OV-autoriteit om voor de verlening van een concessie aan een vervoerder tot afstemming met aangrenzende OV-autoriteiten (CVOV, 2003: 5.2).

De belangrijkste doelen van een OV-autoriteit zijn de bereikbaarheid en de sociale functie van het openbaar vervoer. Het openbaar vervoer kan gebieden in de regio ontsluiten. De stad kan beter bereikbaar worden gemaakt. Ook kan de regionale economie door het openbaar vervoer worden versterkt. De sociale functie houdt in dat het openbaar vervoer een middel is om mensen te kunnen vervoeren, die zelf niet de beschikking hebben over een eigen vervoermiddel. Het openbaar vervoer kan verder een substitutiefunctie innemen als concurrent voor auto en fiets. De doelen kunnen wel per omgeving verschillen. In de stedelijke gebieden is bereikbaarheid een belangrijk doel, bijvoorbeeld het vervoer van studenten van Utrecht Centraal naar universiteitscampus De Uithof (CVOV, 2003:3.2-3.4). Daarentegen zal buiten de stedelijke functie met name de sociale functie overheersen. Het BRU hecht sterk aan de bereikbaarheid van de Utrechtse regio. De sociale functie heeft daarom minder prioriteit. Regiotaxi Utrecht wordt ingezet om de sociale functie te kunnen verwezenlijken in het BRU-gebied (Bestuur Regio Utrecht, 2004d:88).

De OV-autoriteiten krijgen van het Rijk meer ruimte om een integraal verkeers- en vervoersbeleid te voeren. Hierdoor kunnen de OV-autoriteiten beleid bepalen en betalen. Bijvoorbeeld door te investeren in infrastructuur of de exploitatie van het openbaar vervoer te financieren. Op deze manier kan er samenhang komen tussen het openbaar vervoer en andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening en regionale economie (CVOV, 2003:3.5).

De vervoersbedrijven hebben daarentegen andere doelen. De gedachte achter de Wp 2000 is dat de vervoerders vooral gewone bedrijven worden, die met elkaar concurreren om de markt van het openbaar vervoer. Anders gezegd moeten bedrijven concurreren om de concessies die OV-autoriteiten verlenen. Bedrijven zijn wat betreft de continuïteit afhankelijk van de prestaties die worden geleverd. Daarnaast moeten zij zich kunnen onderscheiden ten opzichte van andere concurrenten. Verder is behalve de continuïteit van het bedrijf winst een belangrijke doelstelling. Het streven naar winst zet de bedrijven aan tot efficiënt werken. Dit streven naar winst kan op gespannen voet staan met de doelen van de OV-autoriteit (CVOV, 2003:3.5-3.6). Een vervoersbedrijf zou de voorkeur kunnen om bepaalde ritten op het platteland 's avonds niet meer te willen uitvoeren, omdat de kosten niet tegen de baten van extra ritten opwegen. De OV-autoriteit kan wel de voorkeur hebben voor extra ritten in de avond zodat ouderen bijvoorbeeld naar de bezoeken in het streekziekenhuis kunnen gaan.

Ondanks de decentralisatie blijft de schaduw van het Rijk boven de OV-autoriteiten hangen. Het openbaar vervoer was voor de decentralisatie een aangelegenheid voor 'Den Haag'. Het Rijk heeft eigen doelen bijvoorbeeld op het gebied van vervoer per spoor. Daarnaast bepaalt het Rijk

---

De stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden hebben ook jeugdzorg in het takenpakket. Verder spelen stadsregio's ook een rol op het gebied van milieu door het opstellen van een milieuprogramma. Behalve wettelijke taken kunnen gemeenten taken overdragen aan de stadsregio's. Ook kunnen provincies taken delegeren aan de stadsregio's. Nederland heeft de volgende stadsregio's: Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsregio Haaglanden, Bestuur Regio Utrecht (BRU), Samenwerkingsverband Eindhoven, Stadsregio Arnhem-Nijmegen (KAN) en Regio Twente.

<sup>33</sup> De gemeenten die behoren tot het BRU zijn: Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Maarssen, Nieuwegein, Utrecht, Vianen en Zeist.

## Hoofdstuk 4: Analyse

ook de kaders voor de OV-autoriteiten. In de Wp 2000 blijft het Rijk bepaalde rollen houden (CVOV, 2003:3.3-3.4):

1. Wetten en regels opstellen;
2. Wetten en regels evalueren en aanpassen;
3. OV-autoriteiten financieren;
4. Tussen OV-autoriteiten afstemmingsgeschillen beslechten;
5. Afgifte van vergunningen aan vervoersbedrijven;
6. Marktmacht en oneigenlijke concurrentie onderzoeken; en
7. Kennis ontwikkelen en verspreiden.

Uitgangspunt voor het Rijk is de bijdrage van het openbaar vervoer aan de bereikbaarheid van de stedelijke gebieden en het terugdringen van de files op de wegen. Om deze doelstelling te kunnen bereiken moet het openbaar vervoer een realistisch alternatief vormen voor het autogebruik. Verder is een belangrijk uitgangspunt van het Rijk de sociale functie van het openbaar vervoer. Het wettelijk kader voor de realisatie van deze doelstellingen is de Wp 2000. Deze wet beoogt een klantgericht vervoer en met meer reizigers en een hogere kostendekking. De vervoersbedrijven moeten daarom meer prikkels krijgen om beter in te spelen op de wensen van de reiziger. Ook moeten de vervoersbedrijven de effectiviteit en de efficiency van de dienstverlening verhogen. Innovatie in het vervoer speelt hierbij een rol (Ongkittikul & Geerlings, 2006:283). De wetgever verwacht dat verplichte aanbestedingen en concessies een bruikbaar middel vormen om deze doelstellingen te realiseren (CVOV, 2003:3.4; Van de Meent & Stellingwerf Beintema, 2005:19-20).

### 4.2.1 Concessies BRU

Binnen het gebied van het BRU zijn er een viertal concessies voor het openbaar vervoer. De concessie Stadsvervoer Utrecht is in handen van GVU. Drie andere concessies zijn in handen van Connexxion (Heuvelrug, Zuid en Sneltram). Van deze verleende concessies zijn er drie zogenaamde gebiedsconcessies. Het concessiegebied Stadsvervoer omvat de gemeenten Utrecht en Maarssen. De gemeenten Bunnik, De Bilt en Zeist vormen tezamen het concessiegebied Heuvelrug.<sup>34</sup> Het concessiegebied Zuid wordt gevormd door de gemeenten Houten, IJsselstein, Nieuwegein en Vianen. De sneltramverbinding tussen Utrecht-Nieuwegein-IJsselstein is een zogenaamde lijnconcessie .

De concessie voor het vervoer door GVU heeft een looptijd van 1 januari 2006 tot en met 30 juni 2009. Voor de concessies van Connexxion (Heuvelrug en Zuid) geldt de periode van 12 december 2004 tot en met december 2009. De concessieduur van de lijnconcessie Sneltram loopt van 12 december 2004 tot en met december 2013 (zie Tabel 16).

Van alle concessie binnen het gebied van het BRU geldt dat zij allemaal onderhands zijn gegund. Het onderhands gunnen houdt in dat het BRU reeds lopende concessies heeft gegund aan de zittende vervoerders GVU en Connexxion. De wetgever bood nog ruimte voor deze onderhandse gunning aan de zittende vervoerder.

---

<sup>34</sup> Tot 1 januari 2006 maakte de gemeente Driebergen-Rijsenburg deel uit van het BRU. Tot deze datum behoorde de gemeente Driebergen-Rijsenburg tot het concessiegebied Heuvelrug.

**Tabel 16 Concessies openbaar vervoer Bestuur Regio Utrecht (BRU)**

Concessie:	Type:	Gemeenten:	Vervoerder:	Looptijd:
Stadsvervoer Utrecht	Gebiedsconcessie	Utrecht, Maarssen	GVU	2006-2009
Heuvelrug	Gebiedsconcessie	Bunnik, De Bilt, Zeist	Connexxion	2004-2009
Zuid	Gebiedsconcessie	Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Vianen	Connexxion	2004-2009
Sneltram	Lijnconcessie	Utrecht, Nieuwegein, IJsselstein	Connexxion	2004-2013

Het BRU verklaart in het Regionaal Verkeers- en Vervoerplan 2005-2015 (RVVP) tegenstander te zijn van verplichte aanbestedingen vanwege toenemend kapitaalvernietiging van gebouwen en voertuigen, onzekerheden bij vervoersbedrijven en reizigers. Ook is een argument van het BRU dat door verplichte aanbestedingen de relatie tussen overheid en vervoersbedrijven zal leiden tot juridisering en economisering. Het onderhands verlenen van de concessies houdt in dat het BRU heeft gekozen voor onderlinge afspraken met de vervoerders op de lange termijn. De relatie tussen het BRU en de vervoerders GVU en Connexxion dient wel zakelijk te zijn. Zo moeten er marktprikkels zijn ingebouwd. Een instrument dat het BRU bijvoorbeeld zal toepassen in een zakelijke benadering is benchmarking (Bestuur Regio Utrecht, 2004d:91-92). Maar het is moeilijk om data te verzamelen en te vergelijken. Op Europees niveau is er een benchmarking project onder de naam EQUIP met 91 indicatoren (Geerlings, Klementsitz & Mulley, 2006, 118).

Inmiddels dienen na afloop van de concessies openbare aanbestedingen plaats te vinden. Deze plicht geldt sinds 1 januari 2007 met uitzondering van het openbaar vervoer per trein op het hoofdrailnet en het vervoer door de gemeentelijke vervoersbedrijven (GVB's) in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (Ongkittikul, 2006:105).

In Utrecht speelt mee dat het gemeentelijke vervoersbedrijf GVU ondertussen door de gemeente Utrecht is verkocht aan Connexxion. GVU maakt sinds 1 januari 2007 deel uit van Connexxion. Binnen Connexxion blijft GVU haar eigen naam naam, huisstijl en identiteit behouden. De gemeente Utrecht is als gevolg van de Wp 2000 min of meer gedwongen om afstand te doen van GVU. In het geval de gemeente Utrecht niet de aandelen zou hebben verkocht, dan zou het busvervoer in Utrecht per 1 januari 2009 aanbesteed worden. De continuïteit van GVU was in dat geval in gevaar gekomen. De concessie Stadsvervoer Utrecht is door het verkoop van de aandelen door het BRU onderhands verlengd tot 1 januari 2012 (GVU, 2007:8-9; GVU, 2007). Als aandeelhouder van GVU had de gemeente Utrecht een dubbelrol vervuld. Het BRU, met gemeente Utrecht als deelnemende gemeente, verleent namelijk een opdracht in de vorm van een concessie aan GVU. De scheiding tussen opdrachtgever en eigenaar komt door een dubbelrol in gevaar. Ook staat een dubbelrol een meer zakelijke relatie tussen de opdrachtgever en het vervoersbedrijf in de weg (CVOV, 2003:20.3).

#### 4.2.2 Concessieverlening

Kenmerkend voor een concessie is dat er sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling. Typerend voor een publiekrechtelijke rechtshandeling is het eenzijdige karakter van het type rechtshandeling. De OV-autoriteit stelt door het gebruik van concessies vast hoe het openbaar vervoer er uit komt te zien. De concessie is het exclusieve recht van een vervoersbedrijf om in

## Hoofdstuk 4: Analyse

een bepaald gebied het vervoer te mogen verzorgen. Andere vervoerders mogen door het exclusieve recht (maximaal 8 jaar) van een vervoersbedrijf niet het vervoer verzorgen binnen het gebied van een concurrerend vervoersbedrijf.<sup>35</sup> De concessie is een belangrijk instrument, dat de OV-autoriteiten ter beschikking hebben. De OV-autoriteiten kunnen met dit instrument in handen het openbaar vervoer in de regio aansturen. Tot het van kracht worden van de Wp 2000 werd het aanbod van het vervoer door het vervoersbedrijf vastgesteld. Na de inwerkingtreding van de Wp 2000 wordt het aanbod bepaald door de OV-autoriteit. De rol van de OV- autoriteit houdt niet in dat een vervoersbedrijf tot van alles kan worden verplicht. Een vervoersbedrijf kan als de concessiehouder onredelijke voorwaarden stelt beroep doen op de bestuursrechter. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven is de bevoegde instantie op het gebied van rechtspraak. Het is gangbaar in de praktijk dat de OV-autoriteit en het vervoersbedrijf onderhandelen over de inhoud van de concessie. Het vervoersbedrijf kan door het besluit om in te schrijven bepalen of het bedrijf de concessie wel of niet wenst uit te voeren (CVOV, 2003:5.1-5.2).

Idealiter kunnen er tien stappen worden onderscheiden, die samen een concessiecyclus vormen (CVOV, 2003:7.1-7.3; Ongkittikul, 2006:106-108). Niet alle stappen behoren tot de wettelijke eisen. Bij het onderhands gunnen, waarvoor het BRU tot dusverre heeft gekozen, komen de stappen 5 (bestek vaststellen) tot en met 7 (gunnen) te vervallen. Desondanks wordt bij het onderhands gunnen aangeraden om een programma van eisen (PvE, stap 4) te formuleren. Het BRU heeft voor de formulering van een programma van eisen gekozen. Op deze manier komen de bestuurlijke uitgangspunten van de OV-autoriteit tot uitdrukking. De OV-autoriteiten dienen iedere stap af te ronden om aan een volgende stap te mogen beginnen. Het bestek (stap 5) kan pas worden vastgesteld als de programma van eisen zijn vastgesteld (stap 4). Sommige stappen kunnen gelijktijdig worden doorgelopen. De stappen uit de cyclus zijn:

1. Verkeers- en vervoerbeleid ontwikkelen;
2. Openbaar vervoerbeleid ontwikkelen;
3. Concessiedomein vaststellen;
4. Programma van eisen (PvE) vaststellen;
5. Bestek vaststellen;
6. Aanbesteden;
7. Gunnen;
8. Concessie verlenen;
9. Concessie beheren;
10. Concessie beëindigen.

De periode van het vaststellen van de concessie (stap 3) tot de start van de concessie (stap 9) bedraagt minimaal anderhalf jaar.

De cyclus begint met het formuleren van het verkeers- en vervoerbeleid (stap 1). Het BRU is wettelijk verplicht om dit beleid nader uit te werken in een verkeers- en vervoerplan. Het BRU moet in het verkeers- en vervoerplan (RVVP) de samenhang aanduiden tussen het beleid op het gebied van openbaar vervoer en ander beleid op het terrein van overig verkeer en vervoer en ruimtelijke ontwikkeling. Voor een gedetailleerde invulling van het verkeers- en vervoerplan formuleert een OV-autoriteit openbaar vervoerbeleid (stap 2).

Het vaststellen van het grondgebied en de tijdshorizon van de concessie vormen stap 3 namelijk het vaststellen van het concessiedomein.

Stap 4 is het vaststellen van een programma van eisen (PvE). Deze stap is wettelijk verplicht, want het programma van eisen vormen de bestuurlijke uitgangspunten. De bestuurlijke

---

<sup>35</sup> Bij Ongkittikul (2006:102) is de contractduur in Nederland nog maximaal zes jaar.

## Hoofdstuk 4: Analyse

uitgangspunten vormen de eisen die het BRU stelt aan de vervoerders. Bij onderhandse verlening gaat het om de concessiehouders GVVU en Connexxion.

Na deze stap kan de OV-autoriteit op zoek naar een vervoersbedrijf, dat de concessie zou willen uitvoeren. Het bestek wordt door de OV-autoriteit vastgesteld (stap 5). Van stap 5 is alleen sprake in het geval van een openbare aanbesteding. Het bestek is een document met een juridisch accent, terwijl het programma van eisen een meer bestuurlijk document is.

Vervolgens kan aan de hand van het bestek begonnen worden met de gunning (stap 6). Tijdens deze fase worden de aanbieding van de biedende partijen met elkaar vergeleken. Alvorens aan stap 7 te beginnen moeten de manier van gunnen en de gunningscriteria zijn opgesteld.

In stap 8 kan de concessie door de OV-autoriteit worden verleend. Het verlenen van de concessie vindt plaats na de gunning of na de onderhandse verlening van de concessie zoals bij het BRU is gebeurd. Tussen het BRU en de vervoerders GVVU en Connexxion hebben onderhandelingen plaatsgevonden (Bestuur Regio Utrecht, 2004d:92). In de concessiebesluiten worden de rechten en plichten van zowel het vervoersbedrijf als de OV-autoriteit vastgelegd.

Na de verlening van de concessie kan worden begonnen met de daadwerkelijke uitvoering van de concessie door het vervoersbedrijf. De prestaties van het vervoersbedrijf zullen aan monitoring worden onderworpen. Een probleem is dat monitoring systemen ontbreken (Ongkittikul, 2006:145). Ook zal de OV-autoriteit de eigen toezeggingen aan het vervoersbedrijf moeten nakomen. In stap 9 staat het beheren van de concessie centraal. Dit is de fase waarin het BRU zich op dit moment in bevindt, want de concessies in het BRU-gebied worden door de vervoersbedrijven GVVU en Connexxion uitgevoerd.

Bij de beëindiging van de concessieperiode moet de concessie door de OV-autoriteit en het vervoersbedrijf worden afgerond (stap 10). De concessiecyclus wordt vervolgens weer opnieuw doorlopen.

### 4.3 Hybriditeit

Een hybride organisatie is in hoofdstuk 2 gedefinieerd als een organisatie die zich bevindt op het continuüm publiek-privaat. De vervoersbedrijven GVVU en Connexxion worden aan een nadere analyse onderworpen om het hybride karakter van de vervoersbedrijven te kunnen meten. Ik heb in dit onderzoek verondersteld dat GVVU en Connexxion hybride organisaties zijn. Bij de operationalisatie van hybriditeit wordt gebruik gemaakt van twee dimensies namelijk de positie van de hybride organisatie langs het continuüm publiek-privaat en de problemen van de hybride organisatie. In subparagraaf 4.3.1 komt de analyse van de dimensie positie aan bod. Vervolgens is er een analyse van de problemen van hybriditeit (§ 4.3.2).

#### 4.3.1 Positie

De positie van de vervoerders langs het continuüm publiek-privaat wordt aan de hand van vijf indicatoren geanalyseerd: financiering, ministeriële of politieke verantwoordelijkheid, controlemechanisme, publieke taak en publiek domein.

##### *Financiering*

Bij de dimensie positie wordt er in de eerste plaats gekeken naar de financiering van de organisatie. De indicator financiering houdt in de wijze waarop een organisatie wordt gefinancierd. De financiering van de vervoersbedrijven GVVU en Connexxion bestaat uit verschillende geldstromen. Reizigers betalen voor het gebruik van het openbaar vervoer door de aanschaf van landelijke en regionale vervoerbewijzen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen betaalt verder de vervoersbedrijven voor het gebruik van de OV-studentenkaart. Dit contract tussen het ministerie en de vervoersbedrijven is een commercieel contract. De

## Hoofdstuk 4: Analyse

opbrengsten uit de kaartverkoop dekken echter de kosten van het openbaar vervoer niet. Daarom financieren het Rijk en het BRU mede de vervoersbedrijven.

Er kunnen vanuit de overheid twee geldstromen worden onderscheiden. De rijksbijdrage vanuit het Rijk naar het BRU is de eerste geldstroom. De tweede geldstroom bestaat uit de subsidie van het BRU aan de vervoersbedrijven. Het BRU koopt vervoer bij de vervoersbedrijven in (CVOV, 2003:30.1).

Ik heb drie relaties in de casus aangetroffen namelijk tussen de overheden onderling en tussen de overheden en de vervoersbedrijven. De eerste relatie is tussen het Rijk en het BRU. De tweede relatie in de casus is tussen het BRU en de vervoersbedrijven GVU en Connexxion. Tenslotte bestaat er een derde relatie tussen het Rijk en de vervoersbedrijven. Bij de financiering van het regionaal openbaar vervoer spelen de eerste en de tweede relatie een rol.

De eerste relatie bij de financiering is tussen het Rijk en het BRU. Deze financiële bijdrage vormt de eerste geldstroom uit het Rijk. De financiering afkomstig van het Rijk wordt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgekeerd. Deze geldstroom wordt jaarlijks vastgesteld door het Rijk. In beginsel staat de jaarlijkse bijdrage vast. Bezuinigingen zijn op aandrang van de Tweede Kamer mogelijk. De hoogte van de bijdrage wordt per OV-autoriteit uit de opbrengsten van de kaartverkoop bepaald. De bijdrage varieert dus jaarlijks. De opbrengsten van de vervoerbewijzen hangen af van de metingen uit het WROOV-onderzoek.<sup>36</sup> GVU en Connexxion zijn echter zelf verantwoordelijk voor de opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen in het BRU-gebied. Ook dragen zij de kosten van de productie. Een nadeel is dat door de WROOV-systematiek een groei van de passagiers niet meteen in hogere opbrengsten resulteren. Verder zit er een verschil in tijd tussen het WROOV-onderzoek en de allocatie van de opbrengsten. Mogelijk kan de introductie van de OV Chipkaart verbetering brengen in de allocatie van opbrengsten (Ongkittikul, 2006:146).

De rijksbijdrage van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan het BRU bestaat uit een vervoersafhankelijke en vervoersonafhankelijke componenten. De vervoersafhankelijke component bestaat uit het product van de opbrengsten uit de kaartverkoop en de suppletiefactor.<sup>37</sup> De suppletiefactor komt tot stand uit de opbrengsten van de kaartverkoop gedeeld door de landelijke bijdrage. In de vervoersonafhankelijke component zijn bijdragen opgenomen voor de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer en bijdragen voor het beheer van de infrastructuur. Tenslotte stelt het ministerie geld beschikbaar voor de toegankelijkheid en sociale veiligheid. Het geld is geormerkt dat wil zeggen dat het BRU het geld alleen mag besteden aan zaken, die door het Rijk zijn bepaald.

De financiering tussen het BRU en de vervoersbedrijven wordt de tweede geldstroom genoemd. Deze loopt van het ministerie van Verkeer en Waterstaat via het BRU naar GVU en Connexxion. Het BRU kan als OV-autoriteit openbaar vervoer inkopen bij GVU en Connexxion. De vervoersbedrijven krijgen voor de uitvoering van het openbaar vervoer subsidie van het BRU. De subsidie kan worden betaald door gebruik te maken van de rijksbijdrage. De OV-autoriteiten kunnen ook gebruik maken van bijvoorbeeld parkeergelden. De rijksbijdrage voor het openbaar vervoer kan echter alleen worden gebruikt voor openbaar vervoer. De OV-autoriteiten moeten afwegen welke zaken daadwerkelijk bijdragen aan de beleidsdoelen. De OV-autoriteit kan bijvoorbeeld besluiten om zelf een busbaan aan te leggen in plaats van de subsidie direct door te sluisen naar het vervoersbedrijf. Het is voor een OV-autoriteit zaak dat de opbrengsten van het

---

<sup>36</sup> Het WROOV-onderzoek verdeelt landelijk de opbrengsten onder de vervoerders uit de kaartverkoop van strippenkaarten en abonnementen.

<sup>37</sup> Factoren die bij de suppletiefactor worden gecorrigeerd zijn o.a. de dunheid en de dichtheid van het gebied. Bevolkingsdichtheid en adressendichtheid vormen de structuurkenmerken. Ook is er een correctie naar het aantal potentiële reizigers in verhouding tot het aantal inwoners van het gebied.

## Hoofdstuk 4: Analyse

openbaar vervoer zo hoog mogelijk zijn, want de opbrengsten bepalen voor 85 procent de hoogte van de rijksbijdrage aan de OV-autoriteit (CVOV, 2003:30.3-30.4).

In Tabel 17 zijn de exploitatiesubsidies en aanvullende subsidies opgenomen, die het BRU aan de vervoersbedrijven ter beschikking stelt voor de uitvoering van het regionaal openbaar vervoer. De subsidies voor verkeer en vervoer staan bekend onder de naam brede doeluitkering (BDU). Het BRU stelt op basis van een jaarlijks Bekostigingsprogramma Openbaar Vervoer (BOV) de subsidies voor de exploitatie van het openbaar vervoer vast. Ook staan de taakstellende opbrengsten van de vervoersbedrijven in Tabel 17 opgenomen. Deze geldstroom bestaat uit de verkoop van vervoerbewijzen en de inkomsten uit de OV-studentenkaart.

**Tabel 17 Financiering van vervoersbedrijven uit concessievoorschriften BRU in euro voor 2005 en 2006**

Concessie:	Jaarlijkse exploitatiesubsidie:	Taakstellende opbrengsten:	Aanvullende subsidies:
Stadsvervoer Utrecht (2006-2012) <sup>38</sup>	27.294.544	16.643.139 Vervoerbewijzen  10.751.405 OV-studentenkaart	
Heuvelrug (2004-2009)	15.982.200	6.806.100 Vervoerbewijzen  2.729.500 OV-studentenkaart	
Zuid (2004-2009)	9.487.900	2.641.600 Vervoerbewijzen  1.023.200 OV-studentenkaart	
Sneltram (2004-2013) <sup>39</sup>	10.878.100	6.722.900 Vervoerbewijzen  5.766.800 OV-studentenkaart	778.200 Beheer van de haltes  245.600 Camerasyteem op de haltes  92.600 Dynamisch reisinformatiesysteem

Toelichting: cijfers GVVU jaargang 2005 en cijfers Connexxion jaargang 2006.

Het Utrechtse vervoersbedrijf GVVU<sup>40</sup> heeft een omzet van € 59 miljoen in het jaar 2005. De overheidsbijdrage bedraagt € 29,3 miljoen. De opbrengsten uit de verkoop van kaartsoorten zijn € 28 miljoen. De overige opbrengsten vormen € 1,7 miljoen. De subsidies van het BRU dekken voor ongeveer 50 procent de totale opbrengsten van GVVU (GVVU, 2006a:32).

<sup>38</sup> De concessie GVVU is per 1 januari 2007 verlengd tot 2012 door de verkoop van alle aandelen uit het bedrijf aan Connexxion. In de oorspronkelijke concessie is 2009 de einddatum.

<sup>39</sup> De exploitatiesubsidie wordt verhoogd met € 64.600 bij de installatie van een camerasysteem in de trams. Dit systeem moet in dat geval operationeel zijn.

<sup>40</sup> Per 1 januari 2007 maakt GVVU deel uit van Connexxion. Bij de jaarcijfers uit 2005 is GVVU nog een zelfstandig bedrijf. De jaarcijfers voor 2006 zijn op het moment van schrijven gedurende het onderzoek nog niet beschikbaar.



## Hoofdstuk 4: Analyse

Connexxion heeft in het jaar 2006 voor de werkmaatschappij Openbaar vervoer een omzet gerealiseerd van € 496 miljoen.<sup>41</sup> In deze totale omzet maken de overheidsbijdrage (52 procent), de reizigersopbrengsten (30 procent), de OV-studentenkaart (14 procent) en de overige opbrengsten (4 procent) deel uit. Connexxion heeft geen specificatie voor het BRU-gebied. Wel valt landelijk gezien op dat de subsidies van de overheid ongeveer 50 procent deel uitmaken van de omzet van de werkmaatschappij Connexxion Openbaar Vervoer (Connexxion Holding, 2007:5).

Hoe hybride zijn GVU en Connexxion nu als het gaat om financiering? Het marktmechanisme is aan de orde bij GVU en Connexxion als het gaat om de kaartverkoop. De werking van het marktmechanisme kent echter beperkingen. Dit is een teken van hybriditeit. De tarieven van de nationale kaartsoorten worden door het Rijk vastgesteld. Het BRU kan voor regionale kaartsoorten eigen tarieven hanteren. De verplichte acceptatie van nationale vervoerbewijzen beperkt de speelruimte voor eigen tarieven. Verder kunnen reizigers door de verplichte tariefstelling nauwelijks invloed uitoefenen op het aanbod van vervoer. Vervoerders worden namelijk niet alleen door reizigersopbrengsten gefinancierd, zodat de prikkel om klantgericht te werken door de vervoerder beperkt kan zijn. Ook de inkomsten uit de OV-studentenkaart vormen geen prikkel voor de vervoerder. De landelijke vervoerbewijzen moeten worden vervangen door de OV Chipkaart. Deze technologie (smartcard) integreert de tariefsystemen van de verschillende modaliteiten (bus en trein). Verder kunnen de huidige zonesysteem worden losgelaten, waardoor het mogelijk is om verschillende beprijzingen te hanteren bijvoorbeeld per kilometer, naar regio (stedelijk of platteland) en speciale tarieven tijdens de spits (Ongkittikul, 2006:112).<sup>42</sup>

De andere bron van financiering vormen de subsidies. Bij aanbesteding wordt het marktmechanisme in werking gezet door de vraag van de OV-autoriteit naar vervoer en het aanbod van de vervoerder in de vorm van een offerte. Het BRU heeft tot nu toe gekozen voor onderhandse verlening van de concessies. Ook dit is een teken van hybriditeit. Bij toekomstige concessies is onderhandse verlening niet langer meer mogelijk. Het BRU koopt met subsidies het openbaar vervoer in. De vervoersbedrijven kunnen derhalve als ‘contracting-out’ organisaties worden aangemerkt.

Kortom, als het gaat om de financiering door het marktmechanisme zijn GVU en Connexxion aan te duiden als ‘contracting out’ organisaties op het continuüm van Greve et al. (1999).

### *Ministeriële of politieke verantwoordelijkheid*

De tweede indicator die is aangeduid om hybriditeit te meten is de ministeriële of politieke verantwoordelijkheid. Deze indicator houdt in het toerekenen van verantwoordelijkheid aan een politicus. Deze indicator is relevant, omdat het openbaar vervoer op afstand van politici wordt uitgevoerd.

Ook bij deze indicator geldt dat er verschillende niveaus kunnen worden onderscheiden (Ongkittikul, 2006:29-30). Het eerste bestuurlijke niveau is het Rijk. Op dit niveau geldt de ministeriële verantwoordelijkheid. Het tweede bestuurlijke niveau is de politieke verantwoordelijkheid bij het BRU. Tenslotte is het laatste niveau de politieke verantwoordelijkheid van GVU en Connexxion.

---

<sup>41</sup> De totale omzet van alle werkmaatschappijen van Connexxion inclusief Openbaar Vervoer bedraagt in het jaar 2006 € 884 miljoen. De omzet van € 496 miljoen van de werkmaatschappij Openbaar Vervoer maakt voor 56,1 procent deel uit van de totale omzet van Connexxion.

<sup>42</sup> In 2002 hebben verschillende vervoersbedrijven het bedrijf Trans Link Systems opgericht voor de ontwikkeling van de OV Chipkaart. Deelnemende bedrijven zijn: Connexxion, GVB (Amsterdam), HTM (Den Haag), NS en RET (Rotterdam) (Ongkittikul, 2006:112).

## Hoofdstuk 4: Analyse

Het eerste niveau is de ministeriële of politieke verantwoordelijkheid op nationaal niveau. Er kan gesteld worden dat het Rijk systeemverantwoordelijkheid draagt voor het openbaar vervoer in Nederland. De systeemverantwoordelijkheid komt tot uiting door het aanbod te bepalen van het openbaar vervoer. Ook stelt de landelijke politiek de subsidies vast. Zo trekt het Rijk financiële middelen uit om het regionale openbaar vervoer te financieren. Daartoe worden politieke standpunten ingenomen. Uiteindelijk is er politieke besluitvorming, waarvoor politici politiek verantwoordelijk zijn. De bewindspersonen van Verkeer en Waterstaat kunnen worden aangesproken op de uitvoering van de Wp 2000 (Twijningstra Gudde & Muconsult, 2005). Bijvoorbeeld op de decentralisatie en marktwerking. Het beantwoorden van Kamervragen is bijvoorbeeld een middel om bewindspersonen ter verantwoording te roepen door de Tweede Kamer.

Het uitgangspunt van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is dat de kostendekkingsgraad moet worden verhoogd. De kostendekkingsgraad moest in 2010 uitkomen op gemiddeld 42 procent. Dit betekent dat de opbrengsten uit de kaartverkoop voor dit percentage de bijdrage van het Rijk moet dekken. Het blijkt echter in de praktijk, dat de kostendekking langzamer zal toenemen dan is beoogd door het Rijk. Ook hebben bus, tram en metro de afgelopen decennia niet het marktaandeel ten opzichte van de andere vervoerwijzen vergroot. De omvang van het aantal reizigers blijft stabiel, maar het openbaar vervoer verliest ten opzichte van bijvoorbeeld de auto wel terrein. Desondanks loopt de kostendekkingsgraad wel op, maar de stijging is vooral het resultaat van bezuinigingen en minder van toenemende opbrengsten (CVOV, 2003:4.1-4.2). Er bestaat ook politieke verantwoordelijkheid voor het verlenen van vergunningen door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) aan vervoersbedrijven. De IVW beoordeelt namens de minister vergunningen voor de vervoersbedrijven om collectief personenvervoer te mogen verrichten. Het is namelijk verboden om zonder vergunning openbaar vervoer aan te bieden. Bij het verlenen van de vergunning gelden drie criteria: betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. In de Wp 2000 en het Besluit personenvervoer wordt geregeld wanneer een vergunning wordt verleend en een aanvraag van een vervoerder wordt afgewezen (CVOV, 2003:34.3-34.5).

Daarnaast is er in 'Den Haag' op politiek-bestuurlijk niveau verantwoordelijkheid voor de handhaving van de Mededingingswet. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ziet toe op het handhaven van kartels, de bestrijding van economische machtsposities en de toetsing van fusies en overnames. De Vervoerkamer van de NMa is bevoegd voor specifiek toezicht op het openbaar vervoer (CVOV, 2003:34.1-34.3).

Politieke bestuurders zijn ook politiek verantwoordelijk voor NVVP (Nationaal Verkeers- en Vervoersplan). Het NVVP beoogt samenhang aan te brengen in het nationale verkeers- en vervoerbeleid, de samenwerking tussen de verschillende overheden en het verkrijgen van draagvlak voor de besluitvorming en de toekomstige uitvoering (CVOV, 2003:8.1-8.2).

Het tweede niveau in de casus is de politieke verantwoordelijkheid bij het BRU. Het Dagelijks Bestuur van het BRU heeft bevoegdheden door de Wp 2000. De bevoegdheden zijn neergelegd bij het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur van het BRU kan het beste worden vergeleken met het College van Burgemeester en Wethouders bij gemeenten.<sup>43</sup> Politiek verantwoordelijk voor het openbaar vervoer is wethouder Lubbinge van Nieuwegein (BRU, 2007). Het Dagelijks Bestuur van het BRU komt ongeveer twaalf keer per jaar bijeen. De rol van het Algemeen Bestuur met vertegenwoordigers uit de negen gemeenten beperkt zich tot controle. Het Algemeen Bestuur van het BRU komt vier keer per jaar samen.<sup>44</sup> Het budgetrecht is een politiek

---

<sup>43</sup> Het Dagelijks Bestuur van het BRU bestaat uit een voorzitter en vertegenwoordigers namens de negen deelnemende gemeenten. Alle gemeenten zijn met een bestuurder in het Dagelijks Bestuur vertegenwoordigd. De gemeente Utrecht vormt met twee leden in het Dagelijks Bestuur een uitzondering. Daarnaast is de burgemeester van Utrecht, mr. A.H. Brouwer-Korf, voorzitter van het Dagelijks Bestuur.

<sup>44</sup> Het vergaderschema van het Algemeen Bestuur voor 2007 is: 21 maart, 27 juni, 31 oktober en 19 december.

## Hoofdstuk 4: Analyse

instrument van het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur kan door het budgetrecht bepalen op welke wijze de middelen voor het openbaar vervoer worden aangewend.

Het valt mij overigens op dat voor het publiek de namen van de vertegenwoordigers uit het Algemeen Bestuur in tegenstelling tot het Dagelijks Bestuur niet via de website van het BRU zijn te achterhalen. Het is in iedere provincie via de website mogelijk om de gegevens van de leden van de Provinciale Staten te vinden. Ook op de website van de Stadsregio Rotterdam zijn de namen van de vertegenwoordigers uit het Algemeen Bestuur, de Regioraad, te achterhalen (Stadsregio Rotterdam, 2007).

De bestuurders van het BRU zijn politiek verantwoordelijk voor de organisatie van de aanbestedingen. Het bestuur kan door de verlening van concessies het openbaar vervoer op de markt inkopen bij de vervoersbedrijven. Op deze manier koopt het BRU vervoer in voor de reiziger, want het is onmogelijk dat de individuele reiziger met eigen wensen het collectief ingesteld vervoer kan inkopen. Vandaar dat deze rol voor een OV-autoriteit zoals het BRU is weggelegd (CVOV, 2003:4.3). Bovendien bepaalt het BRU de randvoorwaarden voor de uitvoering van openbaar vervoer door het formuleren van het beleid.

Het BRU heeft door de Wp 2000 een beleidsvoeringsfunctie. De beleidsvoeringsfunctie gaat over o.a. Regionaal Verkeers- en Vervoerplan (RVVP), programma van eisen etc.

De uitvoeringsfunctie uit de Wp 2000 is een taak voor de vervoersbedrijven GVV en Connexxion.

De ontwikkelingsfunctie uit de Wp 2000 wordt door de verschillende OV-autoriteiten op een verschillende wijze ingevuld. Het BRU is samen met de vervoersbedrijven verantwoordelijk voor de ontwikkelingsfunctie (Bestuur Regio Utrecht, 2004d:89). De ontwikkelingsfunctie houdt onder meer beleid in over tarieven, lijnvoering, dienstregeling en voertuigtype. Het streefbeleid van de landelijke wetgever is dat deze functie bij de vervoersbedrijven thuis hoort. De gedachte is dat er meer innovatie in de sector is, wanneer wordt gekozen voor een ontwikkelingsfunctie bij de vervoerder. Connexxion is in een eigen evaluatie van de Wp 2000 voorstander om deze functie bij de vervoerder te leggen. Volgens Connexxion kan een vervoerder anders geen verantwoording dragen voor de dienstverlening en de opbrengsten (Connexxion, 2004).

De vervoerders GVV en Connexxion dragen geen politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de concessies. Connexxion onderstreept in het jaarverslag wel het belang van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het bedrijf onderscheidt verschillende belanghebbenden, zoals reizigers, opdrachtgevers, werknemers, aandeelhouders, andere kapitaalverschaffers, toeleveranciers en maatschappelijke groeperingen. Deze verantwoordelijkheid komt tot uiting door overleg met consumentenorganisaties, veiligheid, milieu en maatschappelijke projecten bijvoorbeeld in Suriname en het project Cool Politics voor jongeren (Connexxion Holding, 2007:47-51).

GVV en Connexxion hebben door de concessiebeschikkingen het alleenrecht voor het openbaar vervoer gekregen in het BRU-gebied. GVV en Connexxion zijn voor de dagelijkse uitvoering verantwoordelijk. In de dagelijkse uitvoering komt het maatschappelijk verantwoord ondernemen tot uitdrukking naar onder meer klanten en personeel. Deze verantwoordelijkheid strekt zich uit tot zaken zoals het laten rijden van de vervoermiddelen (bus en tram), het uitvoeren van de dienstregeling, het inzetten van personeel, het management van de bedrijven en het onderhoud van het materieel (Van de Meent & Stellingwerff Beintema, 2005:153). Ook is er bij de uitvoering door GVV en Connexxion een verantwoordelijkheid weggelegd voor de vervoersbedrijven om met de consumenten te overleggen. Overigens stelt het BRU het overleg verplicht tussen de vervoerders en consumentenorganisaties als uitvloeisel van de Wp 2000.

Samengevat is er sprake van een beperkte ministeriële of politieke verantwoordelijkheid. Het Rijk is alleen systeemverantwoordelijk. Het BRU is verantwoordelijk voor het beleid en de concessieverlening. De vervoersbedrijven zijn geen politieke eenheden maar ze zeggen wel een

## Hoofdstuk 4: Analyse

maatschappelijk belang voor ogen te hebben. Er is dus sprake van een hybride situatie, zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de bedrijven.

### *Controlemechanisme*

De derde indicator die kan worden onderscheiden is het controlemechanisme. Het controlemechanisme is de wijze van controle op of van een organisatie. Deze indicator blijkt een samenhang met de indicator ministeriële of politieke verantwoordelijkheid op het nationale en regionale politiek-bestuurlijk niveau te vertonen. Vanuit de taken en de bevoegdheden die bestuurders hebben is het mogelijk om bij de vervoersbedrijven GVV en Connexxion te interveniëren. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen landelijke en regionale controlemechanismen. Ook bij deze indicator kunnen dus verschillende bestuurlijke niveaus worden onderscheiden (Ongkittikul, 2006:29).

Op nationaal niveau zijn er verschillende controlemechanismen te onderscheiden. Met name de instanties IVW en NMa kunnen vanuit het Rijk controle uitoefenen op de vervoersbedrijven. De IVW is belast met het houden van toezicht op het terrein van veiligheid, eerlijke concurrentie en arbeidsomstandigheden bij GVV en Connexxion. De taken van de IVW komen voort uit de Arbeidstijdenwet, het Arbeidstijdenbesluit Vervoer en de Arbeidsomstandighedenwet. Daarnaast verleent de IVW vergunningen aan de vervoerders om het beroep in de praktijk te mogen uitoefenen. Uit de Wp 2000 vloeien drie eisen voort die aan de vervoersbedrijven gesteld mogen worden:

1. Vakbekwaamheid: de eis om over een ondernemersdiploma of een EG-verklaring te beschikken. Deze eis wordt gesteld aan de leiding van het vervoersbedrijf;
2. Betrouwbaarheid: de eis om een verklaring omtrent gedrag aan de IVW te kunnen overleggen; en
3. Kredietwaardigheid: de eis dat het bedrijf over een minimum wettelijk vastgesteld kapitaal dient te beschikken.

De IVW ziet ook toe op de naleving van de Regeling zitplaatsverdeling. In deze regeling is vastgelegd hoeveel personen een bus maximaal mag vervoeren. Daarnaast wordt ieder vervoersbedrijf elke vijf jaar gecontroleerd door de IVW. Controles vinden onder meer plaats rond de voorwaarden van vergunningen, de naleving van rust- en rijtijden en de arbeidsomstandigheden bij de vervoersbedrijven. De IVW controleert ook op een aselechte wijze door wegcontroles en de controle van de dienstregelingen en de roosters. Het optreden van de IVW kan zowel preventief als repressief zijn. Preventieve maatregelen zijn bijvoorbeeld voorlichting, waarschuwingen of preventieplannen. Bij repressieve maatregelen kan gedacht worden aan strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties (CVOV, 2003:34.3-34.5).

Ook op nationaal niveau is de NMa is belast met het toezicht op de vervoersbedrijven op grond van de Mededingingswet. De NMa houdt daarnaast sectoraal toezicht op de gemeentelijke vervoersbedrijven (CVOV, 2003:34.1-34.3). In het BRU-gebied was GVV tot 1 januari 2007 een gemeentelijk vervoersbedrijf. De gemeentelijke vervoersbedrijven moeten van de NMa een verplichte verklaring opstellen over de financiële verhoudingen tussen het gemeentelijk vervoersbedrijf en dochterbedrijven.

De NMa houdt toezicht op de gemeentelijke vervoersbedrijven, omdat zij op een oneerlijke wijze zouden kunnen concurreren op andere markten. De eigen markt is nog niet aanbesteed. Een gemeentelijk bedrijf zou in een andere regio oneerlijk kunnen concurreren met bijvoorbeeld het eigen dochterbedrijf in het besloten busvervoer. De controle op de scheiding en de verklaring die hierover moet worden agelegd wordt door de NMa pro-actief gecontroleerd. In het geval er geen verklaring door het vervoersbedrijf wordt opgesteld kan de NMa een zogenaamde last

## Hoofdstuk 4: Analyse

onder dwangsom opleggen. Vooral de gemeentelijke vervoersbedrijven komen met de NMa in aanraking. Het BRU of de consumentenorganisaties komen minder met de NMa in aanraking. Behalve het sectorale toezicht door de Vervoerkamer van de NMa is er toezicht mogelijk op het gebied van misbruik van economische machtsposities, het kartelverbod en fusies en overnames. Het BRU en andere OV-autoriteiten kunnen de NMa inschakelen wanneer zij het vermoeden hebben dat vervoersbedrijven prijsafspraken maken. De OV-autoriteiten kunnen daartoe een klacht indienen bij de NMa door een beroep te doen op de Mededingingswet.

Op regionaal niveau oefent het BRU controle uit op de vervoerders GVVU en Connexxion. De concessieverlening door het BRU is een publiekrechtelijke rechtshandeling. Deze rechtshandeling beklemtoont de exclusiviteit van de concessie. De concessie heeft namelijk als gevolg dat het voor andere vervoerders verboden is om vervoersdiensten aan te bieden (Van de Meent & Stellingwerff Beintema, 2005:23).

Het BRU heeft in de concessieverleningen aan GVVU en Connexxion bepalingen opgenomen, waarmee zij in de bedrijfsvoering van de vervoerders kan interveniëren. De bepalingen uit het concessiebesluit Concessie Stadsvervoer Utrecht hebben onder meer betrekking op de periode van de concessie, het vervoerplan, de dienstregeling, tarieven, klachten en het overleg met consumentenorganisaties. Het BRU schrijft in veel bepalingen dwingend voor door exact te beschrijven hoe de dienstverlening van het openbaar vervoer in het BRU-gebied moet worden vormgegeven. Enkele voorbeelden van deze bepalingen zijn (Bestuur Regio Utrecht, 2005):

- Bepaling 2 a: “Jaarlijks dient GVVU voor 1 juni een vervoerplan in voor het volgende dienstregelingjaar in de vorm zoals beschreven in de bijlagen D en E.”;
- Bepaling 6 c: “De klachtenregeling, evenals het in het kader van de klachtenregeling gehanteerde meldformulier, dient verkrijgbaar te zijn op de verkooppunten van GVVU alsmede via internet.”;
- Bepaling 10 c: “GVVU zal het voor de uitvoering van de concessie beschreven wagenpark van jaar tot jaar samenstellen zoals in bijlage M beschreven.”;
- Bepaling 10 g: “GVVU verplicht zich mee te werken aan een door het dagelijks bestuur voorgenomen studie naar tussentijdse vervanging van de motoren in oudere bussen door motoren die voldoen aan de nieuwste emissienormen.”
- Bepaling 17 d: “GVVU is verplicht tot medewerking aan de ontwikkeling en uniformering van in het kader van verleende concessies te verstrekken informatie.”

De Wp 2000 biedt het BRU de mogelijkheid om sancties toe te passen in het geval de vervoerder zich niet aan de concessievoorschriften houdt. Hoofdstuk 5 uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is van toepassing bij concessieverlening. In het uiterste geval kan een OV-autoriteit de vervoerder de concessie ontnemen. Het nadeel van deze laatste sanctie is dat de continuïteit van het vervoer in gevaar komt. De OV-autoriteiten zullen daarom niet zo snel deze sanctievorm kiezen (CVOV, 2003:5.6). In de concessiebepalingen van het BRU is deze sanctievorm niet aangetroffen. Het BRU kan echter wel de subsidiebetalingen opschorten indien de vervoersbedrijven de concessievoorschriften niet naleven:

- Bepaling 23 b: “BRU zal op grond van het in hoofdstuk 5 van de Awb in ieder geval een nader te bepalen boete heffen indien:
  - Het vloot- en exploitatieplan niet volledig en tijdig tot uitvoering wordt gebracht;
  - Niet, of niet goed gehandeld wordt volgens het in bijlage J opgenomen Protocol vaststelling dienstregelingstijden en in bijlage K opgenomen Protocol normering en meting bezettingen.”

## Hoofdstuk 4: Analyse

Uiteindelijk kan het BRU de vervoersbedrijven sancties opleggen zoals bestuursdwang en dwangsommen:

- Bepaling 23 e: “Naast de bevoegdheid als genoemd onder a. is het BRU bevoegd om de concessievoorschriften te handhaven door gebruikmaking van haar bevoegdheid ingevolge hoofdstuk 5 Algemene wet Bestuursrecht (bestuursdwang/dwangsom).”

In het BRU-gebied zijn voor Connexxion ongeveer dezelfde bepalingen van kracht.<sup>45</sup> In tegenstelling tot de Utrechtse vervoerder GVVU wordt van Connexxion een concessiegebonden organisatie door het BRU verlangd (Bestuur Regio Utrecht, 2004a; Bestuur Regio Utrecht, 2004b; Bestuur Regio Utrecht 2004c):

- Bepaling 10 a: “Connexxion zorgt dat het beheer en uitvoering van de concessie ondergebracht in een concessiegebonden organisatie zoals beschreven in bijlage M, die zich kenmerkt door:
  - Een resultaatverantwoordelijke concessiemanager die aanspreekbaar is op alle aspecten betreffende het realiseren van de aan de concessie ten grondslag liggende doelstellingen en de ontwikkeling, het beheer en de uitvoering van de concessie;
  - Een BRU-gebonden inzet van de medewerkers en het materieel behorende tot de stallingen Zeist, Nieuwegein en Veenendaal.”
- Bepaling 10 b: “Indien ontwikkelingen en ervaringen daartoe aanleiding geven, kan Connexxion in overleg met het BRU, met behoud van de hoofdlijnen van de structuur op onderdelen wijzigingen aanbrengen.”

Het valt mij verder op dat tussen het BRU en Connexxion een verklaring is opgesteld over de uitvoering en de ontwikkeling van het openbaar vervoer (Bestuur Regio Utrecht & Connexxion, 2005). De verklaring is opgesteld, omdat het BRU destijds de voorkeur heeft gegeven aan het maken van afspraken met vervoerders gericht op de lange termijn. Het BRU verklaart namelijk in het RVVP tegenstander te zijn van openbare aanbestedingen (Bestuur Regio Utrecht, 2004d:92). Overigens is het BRU verplicht om met ingang van 1 januari 2007 de concessies openbaar aan te besteden met uitzondering van de onderhandse verlenging van de concessie Stadsvervoer Utrecht tot 2012.

De toonzetting uit de verklaring is dat het BRU en Connexxion beogen samen te werken. De bedrijfsvoering van Connexxion moet eerder gericht zijn op de lange termijn dan op winstmaximalisatie op de korte termijn. In de verklaring staat dat er betrouwbaarheid tussen beide partijen moet zijn. Betrouwbaarheid houdt in dat beide partijen naar elkaar toe open zijn over doelstellingen, strategie, beleid, concrete resultaten en ontwikkelingen. Verder moet er tussen de betrokken partijen openheid zijn over de verwachtingen van de relatie en problemen als gevolg van de relatie. Relationele aangelegenheden tussen het BRU en Connexxion moeten bespreekbaar zijn. Connexxion heeft na aanvaarding van het besluit tot concessieverlening de verklaring tussen het BRU en Connexxion meeondertekend.

De achtergrond van het partnerschap tussen het BRU en Connexxion is het voorkomen van een juridisering van de relatie. Het is denk ik echter de vraag of een verklaring tussen het BRU en een nieuwe vervoerder na openbare aanbesteding wel zinvol is. Mocht Connexxion de openbare aanbesteding winnen in het BRU gebied dan is het bedrijf ondertussen wel veranderd. Het bedrijf heeft na de gedeeltelijke privatisering in 2007 naast de Staat ook een private aandeelhouder met een meerderheidsbelang in Connexxion. Een private aandeelhouder bijvoorbeeld FirstGroup heeft belang bij winst en rendement op het geïnvesteerde vermogen. Betrouwbaarheid en openheid over doelstellingen, strategie en resultaten zouden een meer zakelijke relatie tussen het

---

<sup>45</sup> De nummering van de bepalingen en de inhoud uit de concessievoorschriften voor Connexxion zijn soms afwijkend van de bepalingen uit de concessiebeschikking voor GVVU.

## Hoofdstuk 4: Analyse

BRU en Connexxion in de weg kunnen staan. Hierbij geldt wel de veronderstelling dat Connexxion de aanbesteding wint.

Concluderend hebben de overheden in de casus regionaal openbaar vervoer de beschikking over verschillende coördinatiemechanismen. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen het nationaal en het regionaal niveau. Nationaal wordt er toezicht gehouden door de toezichthouders IVW en NMa. De IVW houdt toezicht bij vervoersbedrijven op het gebied van veiligheid, concurrentie en arbeidsomstandigheden. De Vervoerkamer van de NMa ziet toe op de gemeentelijke vervoersbedrijven. Daarnaast houdt de NMa op grond van de Mededingingswet toezicht. Binnen de Utrechtse regio bestaat er geen gemeentelijk vervoersbedrijf meer. Het GVU is per 1 januari 2007 aan Connexxion verkocht (GVU, 2007). Het BRU heeft in beginsel weinig met de NMa te maken behalve als het BRU prijsafspraken zou vermoeden tussen vervoerders bij de openbare aanbestedingen. De vorm van toezicht door de IVW en de NMa kan beschouwd worden als marktregulering. Marktregulering past bij (semi-)geprivatiseerde bedrijven zoals GVU en Connexxion. Volgens Greve et al. (1999) is marktregulering het controlemechanisme bij dit type organisaties.

Het BRU kan op regionaal niveau interveniëren bij GVU en Connexxion door gebruik te maken van de concessievoorschriften. Als OV-autoriteit kan het BRU de vervoerders door concessies aansturen. De concessie is een publiekrechtelijke rechtshandeling, waardoor de exclusiviteit van de concessie wordt benadrukt. De bepalingen uit de concessievoorschriften aan GVU en Connexxion hebben een dwingende formulering. In het geval van het niet naleven van de voorschriften zijn bestuursrechtelijke maatregelen mogelijk. Ter voorkoming van juridisering is tussen het BRU en Connexxion een verklaring opgesteld om de samenwerking tussen beide partijen te benadrukken. De conclusie is dat er op regionaal niveau het contract het controlemechanisme van toepassing is.

Er moet op dit punt wel een kanttekening worden geplaatst bij de definitie zoals die door Greve et al. (1999) wordt gehanteerd. Greve et al. (1999) gebruiken voor contracten een Angelsaksisch perspectief. In de casus wordt de publiekrechtelijke concessieverlening toegepast. Uit bestuurskundig oogpunt is het type rechtshandeling niet relevant. Ook concessies kunnen tezamen met de verklaring tussen het BRU en Connexxion worden opgevat als contract. Contracten passen bij contracting-out organisaties zoals GVU en Connexxion. De casus sluit dan ook aan bij het controlemechanisme voor contracting-out organisaties namelijk contracten. Zowel het gebruik van de coördinatiemechanismen marktregulering en contracten door de verschillende overheden duidt op de hybriditeit van de vervoersbedrijven GVU en Connexxion. Anders gezegd, wijzen de coördinatiemechanismen op het spanningsveld tussen publiek en privaat waarin GVU en Connexxion dagelijks moeten functioneren.

### *Publieke taak*

De indicator publieke taak kan worden omschreven als de mate waarin er sprake is van een publieke taak. Volgens Greve et al. (1999:141) kan er bij publieke taak een onderscheid worden gemaakt tussen de overheid die taken zelf kan uitvoeren of andere organisaties die de taken uitvoeren aan de hand van overheidsfinanciering.

De indicator publieke taak vertoont een zekere samenhang met de indicator ministeriële of politieke verantwoordelijkheid. De nationale overheid en het BRU blijken voor bepaalde zaken in de casus politiek verantwoordelijk te zijn. Deze verantwoordelijkheden hebben betrekking op publieke taken. Ook bij de analyse van deze indicator worden verschillende niveaus onderscheiden.

In de eerste plaats zijn de taken van het Rijk op nationaal niveau publiek. Volgens een rapport van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004) spelen rond het openbaar vervoer verschillende publieke belangen een rol. De Raad voor Verkeer en Waterstaat sluit met de definitie van

## Hoofdstuk 4: Analyse

publieke belangen aan bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De Raad voor Verkeer en Waterstaat hanteert de volgende definitie:

*“De publieke belangen zijn die maatschappelijke waarden die alleen tot stand komen als de overheid zich met openbaar vervoer bemoeit, bijvoorbeeld door middel van subsidiëring of regelgeving (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2004:15).”*

Publieke belangen vragen volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat om overheidsbemoeienis, die bestaat uit investeringen en regelgeving. Sommige maatschappelijke waarden zijn alleen door overheidsbemoeienis te waarborgen. Op een drietal terreinen kunnen publieke belangen worden onderscheiden (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2004:17-18):

Bijdrage aan ruimtelijke en economische ontwikkeling:

1. De ondersteuning van nieuwe ruimtelijke en economische ontwikkelingen door investeringen in het openbaar vervoer. De vervoersbedrijven laten zulke grote investeringen achterwege zonder overheidsbemoeienis; en
2. De waarborging van vervoerscapaciteit tijdens de spits in stedelijk gebied. Tijdens de spits is er een grote vraag naar openbaar vervoer. Bij afwezigheid van overheidsbemoeienis zullen de vervoersbedrijven proberen om de piek in de vraag naar openbaar vervoer over de hele dag te spreiden. Zodoende kunnen zij kosten besparen. De vervoerders zullen in dat geval minder vervoer aanbieden tijdens de spits.

Maatschappelijke deelname en betrokkenheid:

1. Op het gebied van woon-werkverkeer om de kleinere plaatsen met de grote steden te verbinden;
2. Tijdens de stillere uren de aanwezigheid van openbaar vervoer in de steden;
3. De bereikbaarheid van culturele voorzieningen, school, werk en gezondheidszorg voor mensen uit het platteland en buiten de spitsuren. Deze verbindingen zullen evenals de verbindingen vanuit de kleinere plaatsen en tijdens de stille uren worden geschrapt door de vervoersbedrijven bij afwezigheid van overheidsbemoeienis. De bedrijven kunnen op deze manier kosten besparen;
4. De waarborging voor de toegankelijkheid en de bereikbaarheid van het openbaar vervoer voor gehandicapten. Zonder overheidsbemoeienis zullen investeringen in toegankelijk openbaar vervoer bijvoorbeeld lagevloerbussen achterwege blijven; en
5. De waarborging voor de betaalbaarheid voor minder draagkrachtige groeperingen. De kosten zullen voor de resterende openbaar vervoerverbindingen met zo'n 50 procent stijgen.

Leefbaarheid en verkeersveiligheid:

1. Zonder overheidsbemoeienis komt het stedelijk milieu en de leefbaarheid in het gedrang, omdat het openbaar vervoer zal worden vervangen door toenemend brommer- en autogebruik;
2. Zonder overheidsbemoeienis stijgt het autogebruik. De luchtvervuiling en de verkeershinder in de nabijheid van snelwegen buiten de Randstad zal toenemen;
3. De technische innovatie in de autobusindustrie met name op het gebied van schonere motoren zal grotendeels achterwege blijven zonder overheidsinterventie; en
4. Zonder overheidsbemoeienis zal de verkeersonveiligheid in de steden toenemen door brommer- en autogebruik. Ook op de snelwegen buiten de Randstad zal de verkeersonveiligheid toenemen.



## Hoofdstuk 4: Analyse

Uit de formulering van de publieke belangen blijkt dat de overheid bij het openbaar vervoer niet alleen aan de hand van economische indicatoren moet sturen zoals bijvoorbeeld met bezettingscijfers. De indicatoren bij de publieke belangen van het openbaar vervoer zijn moeilijker te kwantificeren dan economische indicatoren. Volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat zijn investeringen door de positieve effecten van de publieke belangen te rechtvaardigen (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2004:18).

Op nationaal niveau komt de borging van publieke belangen in het openbaar vervoer tot uiting in bijvoorbeeld het beleid voor verkeer en vervoer, het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) en de financiering van de OV-autoriteiten, zoals het BRU. Ook kan er gedacht worden aan de Wp 2000. Verder heeft het Rijk belangrijke taken op het gebied regulering. Het Rijk heeft daartoe twee instanties tot de beschikking, die belast zijn met het toezicht op de vervoersbedrijven. Deze twee instanties zijn de IVW en de NMa.

In de tweede plaats voert het BRU op regionaal niveau openbaar vervoerbeleid. Beleid door het BRU is een publieke taak. Ook bij het BRU gaat het om de borging van publieke belangen van het openbaar vervoer. Feitelijk gaat het om de borging van inhoudelijke publieke belangen. In het beleid worden verschillende afwegingen gemaakt zoals:

- Waarom wil een OV-autoriteit openbaar vervoer?;
- Waarom is openbaar vervoer een beter middel dan andere beleidsinstrumenten?;
- Hoeveel geld wil de OV-autoriteit aan openbaar vervoer uitgeven?; en
- Wat is het karakter van het openbaar vervoer dat de OV-autoriteit wil inkopen?

Factoren die aan de orde kunnen komen in het openbaar vervoerbeleid zijn onder meer reispatronen, vervoerstromen, reismotieven, eisen en wensen van (potentiële) reizigers en infrastructuur. Ook komen overwegingen aan de orde als verbindend of ontsluitend vervoer, knooppunten met ander openbaar vervoer en andere vervoerwijzen (auto, taxi, fiets en lopen). Daarnaast komen ook de aard en de kwaliteit van het openbaar vervoer in het beleid aan de orde. Het gaat op dit punt om zaken zoals comfort, sociale veiligheid, bereikbaarheid en sociale functie. Bovendien is de financiering van het openbaar vervoer een belangrijk onderdeel uit het openbaar vervoerbeleid. Een OV-autoriteit zoals het BRU financiert het openbaar vervoer. Deze financiering wordt uiteindelijk door de belastingbetaler opgebracht. Bij de financiering spelen overwegingen zoals de inzet van de rijksbijdrage, tarieven en het financieel prikkelen van de vervoerder (CVOV, 2003:9.2-9.3).

De overwegingen uit het beleid impliceren politieke keuzes. Formeel gezien is het Dagelijks Bestuur van het BRU bevoegd voor het openbaar vervoerbeleid. Ook het Algemeen Bestuur heeft een rol door bijvoorbeeld het budgetrecht (CVOV, 2003: 9.4).

Bij het handelen door het BRU spelen behalve inhoudelijke publieke belangen ook procesmatige publieke belangen een rol. Volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004:19) omvatten procesmatige publieke belangen:

- Het gelijk behandelen in gelijke gevallen;
- De transparantie van overheidshandelen;
- De democratische legitimiteit van de besluitvorming;
- De efficiënte besteding van publieke middelen; en
- De betrouwbaarheid van het bestuur.

In het Nederlandse systeem van concessies en aanbestedingen spelen met name de procesmatige publieke belangen een rol. De inhoudelijke publieke belangen, zoals de ruimtelijke en de

## Hoofdstuk 4: Analyse

economische ontwikkeling, worden minder geborgd. Een sterke rol voor de procesmatige publieke belangen kan tot verstarring leiden, want vervoerders kunnen minder flexibel en creatief zijn (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2004:19). Ook is het aanbestedingsproces niet altijd transparant door de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens (Ongkittikul, 2006:111).

De borging van de inhoudelijke publieke belangen heeft vooral te maken met de invulling, die door OV-autoriteiten wordt gegeven. Wel zijn bepaalde inhoudelijke publieke belangen door het Rijk in wetgeving gewaarborgd, zoals reisinformatie, prijs, voertuig en bestuurder. Aan prijs wordt inhoudelijk vormgegeven door de verplichting van het nationale tariefsysteem (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2004:64).

Publieke belangen kunnen met elkaar onderling botsen. Volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004:32) botsen bijvoorbeeld de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor gehandicapten met de betaalbaarheid. De toegankelijkheid van het materieel voor deze doelgroep heeft namelijk negatieve consequenties voor de betaalbaarheid.

Ook bij de concessiebesluiten van het BRU is deze spanning herkenbaar. Connexxion bijvoorbeeld moet volgens bepaling 11 d een wagenpark samenstellen voor de uitvoering van de concessies Heuvelrug en Zuid. Daarnaast moet Connexxion invulling geven aan artikel 2 van de Intentieverklaring toegankelijk openbaar vervoer van 28 oktober 2002. De eigen speelruimte is in die zin beperkt voor Connexxion.

Bij aanbestedingen is het moeilijk om onderhandelingen te voeren tussen OV-autoriteit en de vervoerder over de borging van de verschillende publieke belangen. Bij de huidige onderhandse gunningen heeft het BRU wel onderhandeld met GVVU en Connexxion. Het BRU is tegenstander geweest van aanbestedingen. Het BRU heeft bij de onderhandse verlening van de concessies gekozen voor het maken van onderlinge afspraken voor de lange termijn (Bestuur Regio Utrecht, 2004d:91-92). Om de publieke belangen te borgen heeft het BRU gekozen voor gedetailleerde eisen aan GVVU en Connexxion.

Ook zijn de publieke belangen door het BRU geborgd door samen met de vervoerders de ontwikkelingsfunctie in te vullen (Bestuur Regio Utrecht, 2004d:89). Een nadeel van deze aanpak is dat de deskundigheid van de vervoerders niet voor de volle honderd procent wordt gebruikt. Ook kan de vervoerder niet vraag en aanbod optimaal op elkaar afstemmen.

Het is merkwaardig te noemen dat de vervoerder in het BRU-gebied verantwoordelijk is voor de opbrengsten van het vervoer zonder volledige zeggenschap te hebben over het aanbod van het vervoer. Dit punt is bijzonder te noemen in een partnerschap zoals het BRU die voor ogen heeft gehad bij de onderhandse gunning. Kennelijk waren de vervoerders als partners op het gebied van de ontwikkelingsfunctie niet helemaal te vertrouwen door het BRU. Daarom is er een gedeelde ontwikkelingsfunctie tussen het BRU en de vervoerder.

Verder valt op dat de belangen die het BRU heeft geborgd in de concessievoorschriften ook zonder bemoeienis door het BRU voldoende zijn geborgd (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2004:32). Bepaling 23 a uit de concessiebesluiten aan Connexxion is bijvoorbeeld overbodig, omdat in de Wp 2000 het belang van het verstrekken van gegevens voor een landelijk reisinformatiesysteem is geborgd (art. 14 Wp 2000).

In de derde plaats is er de dagelijkse uitvoering van het openbaar vervoer door GVVU en Connexxion. Als openbaar vervoer geen publieke taak was geweest, dan had overheidsbemoeienis vanuit het Rijk en het BRU achterwege kunnen blijven. Een voorbeeld van een publieke taak op het niveau van de vervoerder is het verplichte overleg met de consumentenorganisaties namelijk de borging van de bescherming van de consument (Veeneman, 2004). Deze verplichting is opgenomen in de Wp 2000 (onder meer art. 27 en 28 Wp 2000) en de concessiebesluiten van het BRU.

De vervoerder is bij de dagelijkse uitvoering belast met zaken, zoals het laten rijden van het materieel, de uitvoering van de dienstregeling, de inzet van personeel, het management van de

## Hoofdstuk 4: Analyse

onderneming en het onderhoud van het materieel (Van de Meent & Stellingwerff Beintema, 2005:153). Ook hier zijn publieke belangen gemoeid, zoals de veiligheid van de voertuigen.

Enerzijds moeten de vervoersbedrijven bedrijfseconomisch opereren. Hierbij gaat het onder meer om winst, omzet en rendement. Anderzijds is er overheidsbemoediging vanuit het Rijk en het BRU met de vervoerders GVVU en Connexxion. De verschillende overheden trachten door bemoediging verschillende publieke belangen inhoudelijk te borgen. Daarnaast is de concessiesystematiek onderworpen aan procesmatige publieke belangen. De borging van de publieke belangen maakt openbaar vervoer een publieke taak. Dit verklaart het optreden door de overheid. De uitvoering zelf laat de overheid over aan GVVU en Connexxion. Daarom zijn GVVU en Connexxion hybride organisaties.

### *Publiek domein*

De laatste indicator voor de positie van de organisatie langs het continuüm publiek-privaat is het publiek domein. De indicator publiek domein kan worden omschreven als de mate waarin er onderscheid kan worden gemaakt tussen een overheidsorganisatie en een private organisatie. GVVU en Connexxion zijn de vervoerders van de concessies in het BRU-gebied. Het is de vraag of de bedrijven als een overheidsorganisatie of private organisatie moeten worden beschouwd. De eerste analyse gaat over GVVU. Vervolgens wordt Connexxion geanalyseerd.

GVVU is gedurende een periode van ruim honderd jaar (1904-2004) onder verschillende benamingen een gemeentelijke dienst van de gemeente Utrecht geweest. Als gemeentelijke dienst was GVVU een gemeentelijk vervoersbedrijf (GVB). De afkorting GVVU betekende in de periode 1977-2004 Gemeentelijk Vervoerbedrijf Utrecht (GVVU, 2007). In de Wp 2000 (art. 66) is er sprake van een GVB in een drietal omstandigheden:

- Op 1 januari 1996 bezat de gemeente meer dan de helft van de aandelen in het maatschappelijk kapitaal;
- Op 1 januari 1996 had de gemeente de beschikking over meer dan de helft van het aantal stemmen verbonden aan het maatschappelijk kapitaal van het vervoersbedrijf; of
- Op 1 januari 1996 kon de gemeente meer dan de helft van de leden van de raad van commissarissen of raad van bestuur aanstellen.

Volgens de Wp 2000 mag een GVB uitsluitend openbaar vervoer aanbieden. Een GVB is verplicht om voor activiteiten als taxivervoer en besloten busvervoer aparte bedrijven op te richten. De rol van de OV-autoriteiten is door de Wp 2000 toegenomen. Gemeenten moeten kiezen om invloed te kunnen uitoefenen op het openbaar vervoer. Gemeenten kunnen in de praktijk eigenaar blijven van het GVB. Een andere keuze is de rol van opdrachtgever (OV-autoriteit). Om oneerlijke concurrentie te voorkomen kunnen GVB's mededingen naar concessies buiten hun eigen vervoergebied als zij de eigen thuismarkt hebben opengesteld voor concurrentie. Anders zouden GVB's door de beschermde positie op de eigen vervoermarkt oneerlijke concurrentie kunnen bedrijven op andere opengestelde markten.

Het Haagse vervoersbedrijf HTM was bijvoorbeeld door het Rijk gedwongen om het aandeel in Stadsvervoer Nederland te verkopen. HTM had met Stadsvervoer Nederland een openbaar aanbestede concessie in de provincie Utrecht gewonnen (HTM-directeur Ton Kaper: "Het goedkoopste openbaar vervoer is géén openbaar vervoer.", OV Magazine, 15 maart 2007). Nederland kende 8 GVB's. Drie GVB's zijn verzelfstandigd tot een NV waarvan de gemeente eigenaar is alle aandelen in de vennootschap: GVB, RET en HTM.<sup>46</sup> SVD Dordrecht was in de periode 2001-2006 een BV van het Haagse vervoersbedrijf HTM.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> GVB Amsterdam, RET Rotterdam en HTM Den Haag.

## Hoofdstuk 4: Analyse

Vier GVB's zijn geprivatiseerd. GVB Groningen is verkocht aan het Britse Arriva. SBM Maastricht is verkocht aan het Franse Veolia Transport. In 2004 was GVU verzelfstandigd door de gemeente Utrecht in een NV. Op 1 januari 2007 is GVU samen met het Nijmeegse Novio verkocht aan Connexxion (Connexxion Corporate, 2007).

GVU kreeg de concessie Stadsvervoer aanvankelijk gegund tot 1 januari 2009. De gemeente Utrecht was genoodzaakt om voor 1 januari 2007 afstand te doen van de aandelen GVU om de concessie onderhands te kunnen verlengen tot 2012. De verlenging van de concessie en de continuïteit van het bedrijf waren de aanleiding voor de gemeente Utrecht om alle aandelen GVU te verkopen. Op 7 december 2006 heeft de gemeenteraad van Utrecht ingestemd met het voorstel om GVU aan Connexxion te verkopen. Per 1 januari 2007 is GVU een dochteronderneming van Connexxion. GVU blijft binnen Connexxion de eigen arbeidsvoorwaarden, identiteit, logo en huisstijl behouden. GVU en Connexxion willen samen de dienstverlening verbeteren. Samen verwachten beide bedrijven een goede kans te maken bij de openbare aanbesteding in 2012. De banden tussen de gemeente Utrecht en GVU zijn door de verkoop van de aandelen doorgesneden (GVU, 2007).

In 1989 is NV Verenigd Streekvervoer Nederland (VSN) ontstaan uit de samensmelting van verschillende vervoersbedrijven verenigd in de ESO (Vereniging Exploitatieve Samenwerking Openbaarvervoersbedrijven) en ABS<sup>48</sup> (NV Aandelenbezit Streekvervoer) (CVOV, 2003:2.5). De komst van de Wp 2000 betekende het einde voor VSN. De reorganisatie van VSN stond bekend als Transformer, waarbij VSN moest worden opgesplitst (Bosman, 2006:42). In 1999 fuseerden de bedrijven uit de groep VSN-1 tot Connexxion. VSN-1 groep bestond uit ZWN, NZH, Midnet en Oostnet.<sup>49</sup> De andere bedrijven verenigd in VSN-2 zijn verkocht aan het Britse Arriva (VEONN/GADO) en het Franse Connex (BBA) (Ongkittikul, 2006:105).<sup>50</sup>

Zo zegt Dirk van Setten, bedrijfsjurist van Connexxion, het volgende over de opsplitsing van VSN:

*“Een vreemde vaststelling is dat de overheid gedurende de hele twintigste eeuw heeft aangestuurd op vervoersconcentratie en vanaf 1970 onderbrenging van het streekvervoer onder de eigen holding. Juist toen dit midden jaren negentig gerealiseerd leek, vond diezelfde overheid VSN-holding een machtsblok dat moest worden afgebroken. Van het centrale gezag voor het streekvervoer, dat jarenlang was nagestreefd, was vanaf 1999 geen sprake meer. Voortaan waren er enkele volstrekt autonome en elkaar beconcurrerende uitvoerende ondernemingen (Bosman, 2006:47).”*

Alle aandelen Connexxion zijn in handen van de Staat der Nederlanden gebleven met het ministerie van Financiën als vertegenwoordiger. Connexxion Holding NV, de moedermaatschappij, is een structuurvennootschap. Er is echter een zogenaamd verzwakt regime van kracht, omdat de onderneming slechts één aandeelhouder heeft namelijk de Staat (Connexxion Holding 2007:56). Het ministerie van Financiën wil een belang van 66,7 procent in Connexxion via een veiling privatiseren. Het ministerie van Financiën ziet niet langer de noodzaak in van het behouden van de deelneming in Connexxion. Volgens het ministerie is het

---

<sup>47</sup> SVD Dordrecht bestaat echter niet meer, omdat de concessie voor het stadsvervoer Dordrecht samen met het gebied Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (DAV) en de spoorverbinding MerwedeLingeLijn (Dordrecht-Gorinchem-Geldermalsen) door de provincie Zuid-Holland aan Arriva is gegund.

<sup>48</sup> Verschillende vervoersbedrijven waren in handen van de Nederlandse Spoorwegen (NS). In 1982 heeft de NS de aandelen in de vervoersbedrijven verkocht aan het Rijk.

<sup>49</sup> De VSN-1 bedrijven waren op hun beurt het resultaat uit verschillende fusies. In 1994 fuseerden Westnederland en Zuid-West-Nederland tot ZWN. In hetzelfde jaar gingen Centraal Nederland en VAD met elkaar verder in Midnet. In 1997 vond de fusie plaats tussen GVM en TET. De geschiedenis van NZH bestrijkt de periode 1881-1999. In 2006 bestond Connexxion als rechtstreekse afstammeling van NZH 125 jaar.

<sup>50</sup> De bedrijfsnaam Connex is gewijzigd in Veolia Transport. Veolia Transport is onderdeel van het beursgenoteerde Veolia Environnement.

## Hoofdstuk 4: Analyse

niet meer de taak om risicodragende belegger te zijn. Het is volgens het ministerie niet langens nodig om in het kader van de borging van publieke belangen aandeelhouder te blijven. De overige aandelen zullen binnen vijf jaar worden verkocht (Ministerie van Financiën, 2005; FEM Business, 2006).

Vier bedrijven zijn voor de veiling van Connexxion overgebleven namelijk FirstGroup, Deutsche Bahn, Transdev en Rabo Capital in combinatie met Gilde Investment Management (Het Financieele Dagblad, 2007).<sup>51</sup> Van de vier potentiële kopers van Connexxion zijn alleen de Britse vervoerder FirstGroup en de combinatie Rabo Capital en Gilde Investment Management private partijen. De andere bidders Deutsche Bahn en Transdev hebben overheden als aandeelhouder. De organisatie van Connexxion bestaat uit een aantal verschillende divisies, zoals Openbaar Vervoer<sup>52</sup>, Connexxion Taxi Services BV, Connexxion Tours BV, Techno Service Nederland NV en overige deelnemingen (Connexxion Holding 2007:5). Het openbaar vervoer in het BRU-gebied wordt uitgevoerd door de divisie Openbaar Vervoer. Binnen het BRU-gebied heeft Connexxion een concessiegebonden organisatie ingericht. In de concessiebesluiten Heuvelrug, Zuid en Sneltram is deze eis vastgelegd in bepaling 10.

Op het moment van publicatie van het jaarverslag 2006 bedraagt het aandeel van Connexxion ongeveer dertig procent van de betwistbare markt.<sup>53</sup> Het bedrijf heeft de concessie Noord-Zeeland behouden. Connexxion heeft ten koste van een andere vervoerder de concessie Noord en Zuidwest Fryslân gewonnen. Daarentegen verloor Connexxion de concessie Zeeuws-Vlaanderen en de Limburgse concessies van dochterbedrijf Hermes Groep (Connexxion Holding 2007:28).

In de praktijk dingen echter drie vervoerders mee naar concessies in Nederland behalve Connexxion zijn dat ook Arriva en Veolia Transport (Ongkittikul, 2006:110). Grote bedrijven zoals FirstGroup, Go-Ahead, National Express en Stagecoach dingen nog niet mee op de Nederlandse markt.<sup>54</sup>

Connexxion verkeert op dit moment in een overgangsfase. In 2007 zal de overheid voor een deel de zeggenschap opgeven in het bedrijf. Het staatsbelang in Connexxion zal afnemen van 100 procent tot 33,3 procent (Het Financieele Dagblad, 2007). De overheid is op papier eigenaar van Connexxion. In de dagelijkse praktijk is het bedrijf commercieel. Dit blijkt uit de keuze voor de vennootschap als rechtsvorm, boekhoudkundige systemen e.d. Het bedrijf concurreert met private, beursgenoteerde bedrijven (Arriva en Veolia Transport) om concessies. Connexxion kan de concessies uitsluitend winnen door bedrijfseconomisch een ‘gezond’ bedrijf te zijn. Het streven naar efficiëntie is een belangrijk criterium voor het functioneren van het bedrijf.

Toch wordt in het onderzoeksrapport “Concurrentieverhoudingen en marktmacht in het OV” van onderzoeksbureau Ecorys Nederland (2006) een aantal factoren genoemd, die volgens mij op dit moment voor ongelijke posities (‘level playing field’) met Arriva en Veolia Transport zouden kunnen zorgen in het BRU-gebied. De overheid kan als aandeelhouder van Connexxion en dochterbedrijf GVU minder financiële druk uitoefenen. Lagere marges in de resultaten kunnen door de overheid worden geaccepteerd. Een andere mogelijkheid is dat de vervoerder goedkope leningen kan afsluiten bij de overheid. Volgens mij kunnen op deze manier de vervoerders Connexxion en GVU verliesgevend of minder winstgevend inschrijven op concessies bij volledig eigendom van de overheid. Volgens het rapport van Ecorys Nederland (2006) is dit echter lastig te bewijzen. Een andere factor is dat de overheid als aandeelhouder extra eisen kan stellen aan de

---

<sup>51</sup> FirstGroup is een beursgenoteerde onderneming uit Groot-Brittannië. Het Duitse spoorbedrijf Deutsche Bahn (DB) is in handen van de Duitse staat. Het Franse Transdev is eigendom van de staatsbank Caisse des Dépôts de Consignations (68%), het vervoersbedrijf RATP uit Parijs (25%) en de Italiaanse bank San Paolo IMI Group.

<sup>52</sup> Inclusief het vervoersbedrijf Hermes Groep.

<sup>53</sup> De betwistbare markt is de totale OV-markt met uitzondering van het hoofdrailnet. De betwistbare markt omvat het stads- en streekvervoer (inclusief de gemeentelijke vervoersbedrijven) en de decentrale spoorlijnen.

<sup>54</sup> De grootste spelers op de Europese markt zijn de Britse bedrijven Arriva, FirstGroup, National Express en Stagecoach. Uit Frankrijk zijn dat Connex, Keolis en Transdev. Concordia komt uit Noorwegen (Ongkittikul, 2006:103).

## Hoofdstuk 4: Analyse

vervoersbedrijven Connexxion en GVU. De kosten van de bedrijfsvoering zullen door extra eisen toenemen (Ecorys Nederland, 2006). Ik verwacht overigens dat deze risico's zullen afnemen bij de privatisering en de concurrentie om aanbestedingen.

De conclusie is dat de vervoerders GVU en Connexxion niet tot het publiek domein behoren, maar ook niet volledig tot het private domein. GVU heeft als gemeentelijke dienst tot 2004 deel uitgemaakt van het publiek domein. De verzelfstandiging van GVU tot een NV heeft het bedrijf buiten het publiek domein geplaatst. De gemeente Utrecht had alleen nog zeggenschap op de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering. Ook van Connexxion kan worden gezegd dat het bedrijf niet tot het publiek domein kan worden gerekend. Feitelijk is het bedrijf nooit een staatsbedrijf geweest als onderdeel van een ministerie. Arriva en Veolia Transport hebben private aandeelhouders. Daarentegen kent Connexxion de Staat der Nederlanden als aandeelhouder. Dit is het enige verschil tussen de spelers in het Nederlandse openbaar vervoer. Connexxion behoort daarom samen met dochterbedrijf GVU ook niet volledig tot het private domein. Medio 2007 kan Connexxion inclusief dochterbedrijf GVU worden gerekend tot de categorie van (semi)-geprivatiseerde ondernemingen van Greve et al. (1999). Kortom, zowel GVU als Connexxion zijn hybride organisaties.

### 4.3.2 Problemen

Uit de literatuur is gebleken dat aan hybride organisaties mogelijke problemen kunnen kleven. In de casus regionaal openbaar vervoer in het BRU-gebied zijn twee mogelijke problemen te onderscheiden: concurrentievervalsing en taakverwaarlozing.

Volgens het analytisch kader (zie § 2.5.1) omvat concurrentievervalsing onder meer de aanwezigheid van kruissubsidiëring, gedwongen winkelnering, prijsdumping en kostprijsvervalsing. Bij de bespreking van de indicator concurrentievervalsing is gebruik gemaakt van het onderzoeksrapport "Concurrentieverhoudingen en marktmacht in het OV" van het onderzoeksbureau Ecorys Nederland (2006). In het rapport staat dat kruissubsidies voor oneerlijke concurrentie kunnen zorgen. Kruissubsidies zijn volgens het rapport in een bedrijfsstrategie een normaal verschijnsel om te kunnen concurreren op de markt.

Het gebruik van kruissubsidies kan echter een probleem gaan vormen als grote vervoerders kleine bedrijven uit de markt kunnen concurreren. Bovendien kunnen kruissubsidies een probleem vormen als de subsidies van beschermde, onderhandse concessiegebieden worden overgeheveld naar aanbestede concessies. Deze laatste vorm van kruissubsidiëring kan een probleem vormen voor bedrijven, die alleen op aanbestede markten opereren.

Grote vervoersbedrijven met onderhandse en aanbestede concessies zouden de kruissubsidies kunnen misbruiken. Zij zouden bijvoorbeeld winsten uit onderhandse concessies kunnen gebruiken om verliezen uit aanbestede concessies te kunnen compenseren. Een vervoerder met veel onderhandse concessies heeft dan een concurrentievoordeel, dat een vervoerder met veel aanbestede concessies niet heeft.

Volgens Ecorys Nederland (2006) is het gebruik van kruissubsidies moeilijk te bewijzen. Het is ook niet bekend of vervoersbedrijven op de Nederlandse markt gebruik maken van kruissubsidies. Het structureel onderbieden door vervoersbedrijven is in de Nederlandse concessiesystematiek niet goed mogelijk. Bedrijven zullen door structureel onderbieden bij aanbestedingen in financiële problemen komen (Ecorys Nederland, 2006).

Desondanks zijn de woorden van de directeur van het Haagse vervoersbedrijf HTM, Ton Kaper, over het onderbieden bij concessies opvallend te noemen:

*"Er wordt in Nederland bij aanbestedingen in het openbaar vervoer altijd onder de kostprijs geboden, meestal 10 tot 15 procent. Daar doet iedereen aan mee. Wij zullen dat ook moeten doen, maar er zijn grenzen. Het*

## Hoofdstuk 4: Analyse

*busvervoer is 15 procent van onze omzet en ik moet er niet aan denken dat we dat kwijtraken. Maar we kunnen niet zoveel verlies op de bus lijden dat we de rest van het bedrijf in gevaar brengen. HTM kan ook zonder bus overleven (HTM-directeur Ton Kaper: "Het goedkoopste openbaar vervoer is géén openbaar vervoer.", OV Magazine, 15 maart 2007).*

Volgens de HTM-directeur is het structureel onderbieden in de Nederlandse concessiesystematiek wel degelijk mogelijk. Deze uitspraak is in strijd met de bevindingen uit het rapport van Ecorys Nederland (2006). Wel wijst de HTM-directeur op het risico van financiële problemen bij het onderbieden in de concessiesystematiek.

Het zou in het BRU-gebied mogelijk kunnen zijn dat Connexxion bij de komende aanbestedingen zal onderbieden. Mocht Connexxion de aanbestedingen winnen in het BRU-gebied dan zou zich de volgende situatie kunnen voordoen. Connexxion zou eventuele verliezen door het onderbieden kunnen compenseren met winsten uit de beschermde, onderhandse concessie van dochterbedrijf GVU. Dit zou bij aanbestedingen in de toekomst een probleem kunnen gaan vormen, omdat het voor andere vervoerders lastig wordt om met Connexxion te kunnen concurreren om openbare aanbestedingen. Connexxion zou samen met GVU toetreding van andere vervoerders tot de regionale Utrechtse markt kunnen belemmeren.

Een ander punt bij concurrentievervalsing is kartelvorming. Bedrijven zouden onderlinge prijsafspraken kunnen maken om op deze manier concurrentie te beperken. Ook zouden bedrijven een code kunnen ontwikkelen om sterke concurrentie met elkaar uit de weg te gaan. Er zijn geen bewijzen te vinden voor dergelijke praktijken op de binnen- en buitenlandse markt. Ook al dienen drie bedrijven (Connexxion, Arriva en Veolia Transport) offertes in bij de OV-autoriteiten. De concentratie van drie bedrijven duidt op schaalvoordelen. Al is de concentratie ook mede verklaren uit fusies in het verleden door verschillende VSN-bedrijven (Ecorys Nederland, 2006).

Een mogelijke oplossing tegen kruissubsidies en kartelvorming is het aanbesteden van alle concessies. In het BRU-gebied worden alle concessies van Connexxion openbaar aanbesteed. De concessie Stadsvervoer Utrecht is door de verkoop van GVU onderhands verlengd. Bij gunning aan Connexxion bestaat het eerdergenoemde risico van kruissubsidiëring in het BRU-gebied. Daarnaast is toezicht door de NMa een middel om kartelvorming te kunnen bestrijden. Een andere oplossing om eerlijke concurrentieverhoudingen te krijgen is de verkoop van aandelen in de vervoersbedrijven aan private partijen (Ecorys Nederland, 2006). Deze laatste oplossing krijgt vorm door de gedeeltelijke privatisering van Connexxion door de Staat. Veolia Transport en Arriva kunnen in ieder geval geen belang in Connexxion van de Staat overnemen. Uit concurrentieoverwegingen is de uitsluiting van deze vervoersbedrijven een verstandige keuze te noemen. Concurrentie om de concessies is gebaat bij veel aanbieders. Voor een OV-autoriteit als het BRU valt er nog wat te kiezen met drie grote aanbieders in plaats van twee grote aanbieders.

Taakverwaarlozing door een hybride organisatie duidt op het verwaarlozen van publieke taken ten koste van commerciële taken. Er zijn diverse tegenmaatregelen genomen om dit te voorkomen.

Op nationaal niveau kan de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) toezicht houden op de vervoerders in het BRU-gebied. De IVW kan toezicht houden veiligheid, eerlijke concurrentie en arbeidsomstandigheden. De toezichthouder ontleent de bevoegdheden aan de Arbeidstijdenwet, het Arbeidstijdenbesluit Vervoer en de Arbeidsomstandighedenwet (CVOV, 2003:34.4-34.5). Ook op dit niveau kan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) toezicht houden op de vervoerders om taakverwaarlozing te voorkomen. Gemeentelijke vervoersbedrijven (GVB's) bijvoorbeeld zouden oneerlijk kunnen concurreren met lage verhuurprijzen van bussen aan

## Hoofdstuk 4: Analyse

dochterbedrijven in het besloten vervoer. De opbrengsten uit de dochterondernemingen zouden aantrekkelijker kunnen zijn dan de opbrengsten op de eigen beschermde markt. De gemeentelijke vervoersbedrijven moeten een verklaring aan de NMa afgeven. Ook moeten zij de verschillende activiteiten scheiden. Dit toezicht kan ook dienen om taakverwaarlozing door de vervoerder te voorkomen. Het BRU-gebied kent echter geen gemeentelijk vervoersbedrijf meer. GVU is namelijk aan Connexxion verkocht. De NMa zal in dit opzicht geen rol meer spelen in het BRU-gebied.

Op regionaal niveau is het risico op taakverwaarlozing door GVU en Connexxion te ondervangen door de concessieverlening. De concessieverlening door het BRU is een publiekrechtelijke rechtshandeling. Deze rechtshandeling beklemtoont de exclusiviteit van de concessie. De concessie heeft namelijk als gevolg dat het voor andere vervoerders verboden is om vervoersdiensten aan te bieden. Het BRU heeft een instrument in handen, waardoor derde partijen gebonden zijn aan de concessieverlening. Juridisch gezien bindt een privaatrechtelijke overeenkomst derden niet (Van de Meent & Stellingwerff Beintema, 2005:23).

Het BRU heeft in de concessieverleningen aan GVU en Connexxion verschillende bepalingen opgenomen, waarmee zij in de bedrijfsvoering van de vervoerders kan interveniëren. Sturing vanuit het BRU kan taakverwaarlozing bij de vervoerders GVU en Connexxion voorkomen. Vooralsnog doen problemen zich niet voor maar het risico bestaat wel als de verhoudingen tussen het BRU en de vervoerders zakelijke verhoudingen gaan aannemen bij de komende aanbestedingen.

In Tabel 18 zijn de bevindingen van paragraaf 4.3 opgenomen.

**Tabel 18 Resultaten hybriditeit**

Financiering	GVU en Connexxion ‘contracting out’ organisaties. Rijksbijdrage, marktmechanisme en OV-Studentenkaart. Beperkte speelruimte eigen tarieven.
Ministeriële of politieke verantwoordelijkheid	Rijk systeemverantwoordelijk. BRU beleid en concessieverlening. Vervoerders geen directe politieke verantwoordelijkheid, wel maatschappelijk belang voor ogen.
Controlemechanisme	Marktregulering (Rijk) en contract (BRU)
Publieke taak	Borging publieke belangen o.a. NVVP, Wp 2000 en IVW (Rijk). Beleid, onderhandelingen onderhandse gunning, gedeelde ontwikkelingsfunctie en overlap concessievoorschriften en Wp 2000 (BRU).
Publiek domein	GVU en Connexxion (semi)-geprivatiseerde ondernemingen. GVU voormalig GVB, verzelfstandiging en verkoop aan Connexxion. Connexxion voortzetting van VSN, 100 % eigendom Staat, gedeeltelijke privatisering in 2007
Concurrentievervalsing	Mogelijk kruissubsidiëring en kartelvorming.
Taakverwaarlozing	Mogelijk, niet aangetroffen.



## 4.4 Publieke verantwoording: doelgroepen en instrumenten

In deze paragraaf ga ik in op publieke verantwoording: “Hoe verloopt publieke verantwoording in de praktijk bij de vervoersbedrijven?” Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van documenten en interviews met betrokkenen uit het veld. Er zijn daarom ook mensen buiten het BRU en de vervoersbedrijven geselecteerd. Aan alle sleutelinformanten zijn twee vragen gesteld over publieke verantwoording.

Deze paragraaf bestaat uit twee onderdelen. In subparagraaf 4.4.1 komt de doelgroep van verantwoording aan bod. De gehanteerde instrumenten worden in subparagraaf 4.4.2 besproken.

### 4.4.1 Doelgroepen

Uit de interviews komt naar voren dat alle respondenten publieke verantwoording breed beschouwen. Alle respondenten vinden de verantwoording aan het BRU vanzelfsprekend. Een respondent zegt op dit punt:

*“Dat (publieke verantwoording, DH) is niet anders dan in de normale wereld waarin een bedrijf een product koopt bij een ander bedrijf en daar zaken over afspreekt.”*

Een respondent heeft mij na afloop van het interview aangegeven om ook andere woorden voor verantwoording te gebruiken, zoals rekenschap. Volgens deze respondent is de eerste associatie bij het horen van het begrip een jaarverslag. Ik heb deze suggestie ter harte genomen. Bij de andere interviews heb ik een toelichting gegeven op verantwoording. Ook heb ik af en toe het begrip rekenschap gebruikt.

Opvallend is dat bij het BRU de term opdrachtgeverschap wordt vermeden. Het BRU is namelijk van mening dat een vervoerder zich moet bewegen in het spanningsveld van de omgeving. Het uitgangspunt is dat het bedrijf zo zelfstandig mogelijk moet opereren. Het BRU geeft de voorkeur aan het begrip concessieverlener:

*“Verantwoording vind ik een term, [...] een beetje misleidende term [...] Laten we zeggen, het is algemeen gebruikelijk om in deze business om concessieverleners aan te duiden met opdrachtgevers. Maar zo voelen wij ons niet. Wij hechten er aan nadrukkelijk het woord concessieverlener te gebruiken, omdat het verlenen van een concessie is in essentie dat je een recht weggeeft. En over dat recht en - laten we zeggen over de wijze waarop dat recht uitgeoefend moet worden, uitgeoefend wordt - daar zal de vervoerder verantwoording moeten afleggen. Niet alleen aan het BRU, maar ook aan al die andere partijen die belang hebben bij de wijze waarop de concessie wordt uitgebaat. Terwijl als je over opdrachtgever praat, [...] dan geef je geen recht weg maar een plicht [...] waar dan een beloning tegenover staat. [...] Als het gaat om een plicht naar het BRU toe, dan kan [...] de concessiehouder [...] dan veel sterker argumenten gebruiken naar zijn omgeving om te zeggen: luister eens ik heb met jullie niets te maken. Ik heb een opdracht van het BRU en daar handel ik naar.”*

Op zich is dit een merkwaardige redenering. Bij transacties zijn er altijd rechten en plichten. Zonder rechten en plichten zullen mensen niet tot economische ruil overgaan. Met andere woorden ook als concessieverlener moet het BRU de vervoerders belonen voor de tegenprestatie. In het geval van openbaar vervoer is dat in de vorm van een subsidie. Een andere respondent geeft ronduit toe dat het BRU naast concessieverlener ook subsidieverlener is. Zonder subsidieverlening kan nooit regionaal openbaar vervoer in stand gehouden worden. Ook niet in het dichtbevolkte BRU-gebied.

Het is de vraag wat het onderscheid is tussen opdrachtgever en concessieverlener. Het opdrachtgeverschap kan namelijk op verschillende manieren worden ingevuld. Zelf geeft deze

## Hoofdstuk 4: Analyse

respondent ook toe dat er overheden zijn die veel gedetailleerde informatie vragen van de vervoerders. Al zegt de respondent dat er in dat geval sprake is van opdrachtgever-opdrachtnemer. Het BRU wil de informatie krijgen om meer de ontwikkelingen bij de vervoerders te volgen dan om de vervoerders af te rekenen.

Uit de interviews komt naar voren dat het BRU vergeleken met andere OV-autoriteiten een tussenpositie heeft ingenomen als het gaat om de invulling van het opdrachtgeverschap. In Leeuwarden wilden Arriva en Veolia Transport door de gedetailleerde eisen van de opdrachtgever niet meer inschrijven op de concessie, dus daar is maar één offerte. Het bureau Groningen-Drenthe wordt ook genoemd als een opdrachtgever die de vervoerder in detail voorschrijft hoe het vervoer door het bedrijf moet worden uitgevoerd. Aan de andere kant staat de provincie Gelderland met minimale eisen aan de vervoerders.

Bij GVV en Connexxion wordt de voorkeur gegeven aan het gebruik van het woord opdrachtgeverschap. Zij vinden het begrip opdrachtgever normaal, omdat iedereen in de sector het woord gebruikt. Intern wordt het begrip opdrachtgever gebruikt om het BRU aan te duiden. Een discussie over het onderscheid tussen concessieverlener en opdrachtgever ziet een respondent niet zitten. Bij de aanvang van de concessie worden tussen het BRU en de vervoerders afspraken gemaakt. Het uitgangspunt vormt het programma van eisen. In dat geval is het BRU een opdrachtgever. Bij het aannemen van de opdracht is er een partnership. Ook de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer is een partnership. Verder verschilt concessieverlener-opdrachtnemer niet van opdrachtgever-opdrachtnemer. Het onderscheid tussen beide relaties is dat het nu gaat om concessies. Tevens wordt in de praktijk het BRU door de vervoerders als een opdrachtgever beschouwd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de situatie dat medewerkers van het BRU op de uitvoering door GVV en Connexxion letten bijvoorbeeld de inzet van een verkeerde bus op een lijn. In dat geval neemt het BRU contact om met de vervoerder. Bij het BRU wordt dit overigens bevestigd. De mensen van het BRU reizen namelijk met de bus naar hun werk.

Het gebruik van de term concessieverlener zegt mogelijk meer iets over het BRU zelf: de positionering van het BRU ten opzichte van de vervoerders. Het BRU wil niet te strak te sturen. Het BRU geeft aan verantwoordelijkheid de invulling dat een vervoerder moet uitleggen waarmee het bedrijf bezig is, waarom het bedrijf bepaalde dingen doet en daar vervolgens een reactie op vragen. Er wordt benadrukt dat het een kwestie van eigenbelang is voor de vervoerders om met alle stakeholders uit de omgeving te communiceren. Ook met andere vervoerders in de regio.

Desondanks is het BRU ook door de Wp 2000 genoodzaakt om verantwoordelijkheid breder te trekken. De vervoersbedrijven moeten door de Wp 2000 verplicht verantwoordelijkheid afleggen aan de consumentenorganisaties. Dit wijst er toch op dat vervoerders zich op de maatschappelijke omgeving moeten oriënteren. Als ideaal model beschouwt een consumentenorganisatie de driehoeksverhouding: BRU-vervoerder-consumentenorganisaties.

Opvallend genoeg blijken bij de consumentenorganisaties over het opdrachtgeverschap van het BRU onduidelijkheden te bestaan. Zo zijn bijvoorbeeld voor een respondent de doelstellingen van het BRU op het gebied van het openbaar vervoer onbekend. Verder hebben de consumentenorganisaties niet veel zicht op de verantwoording door de vervoerders aan het BRU. Het BRU blijkt voor de consumentenorganisaties een beperkt toegankelijke organisatie te zijn. Er vinden weinig gesprekken plaats met het BRU. Misschien omdat de financiële keuzes bij het BRU worden gemaakt. Toch is het BRU niet helemaal vrij in de financiële keuzes die worden gemaakt, omdat het BRU afhankelijk is van de subsidiestroom uit Den Haag. De concessiebesluiten met de uitgangspunten van het BRU kunnen op het Internet worden geraadpleegd.

## Hoofdstuk 4: Analyse

In de praktijk vinden consumentenorganisaties het lastig om het BRU ter verantwoording te roepen of om belangen te behartigen bij het BRU. Het schijnt dat de provincie Utrecht meer open blijkt te staan voor de inbreng van consumentenorganisaties. Ook de lobby voor een nachtbus is niet via het BRU verlopen, maar via de gemeenteraad van Utrecht. Een ander voorbeeld zijn de problemen met lijn 11 van GVVU. Deze problemen zijn in eerst in het passagierspanel besproken, daarna is het voorstel aan het BRU voorgelegd. Deze praktijk komt door de afwezigheid van een overleg tussen het BRU en de consumentenorganisaties, want anders zou een dergelijk voorstel bij dit overleg kunnen worden ingebracht.

Verder vinden de consumentenorganisaties het BRU als kaderwetgebied een merkwaardige constructie. Het BRU is vlees noch vis zo stelt een respondent. De indruk is dat binnen het samenwerkingsverband de gemeenten Utrecht en Zeist altijd met elkaar overhoop liggen. Het is voor de burger moeilijk om na te gaan wie aanspreekbaar is bij het BRU als de zaken niet goed gaan. In dat geval komt de burger terecht bij een wethouder van een gemeente, die het BRU in zijn portefeuille heeft. Het Algemeen Bestuur wordt als een onzichtbare laag beschouwd. Een respondent weet van het bestaan van het Algemeen Bestuur af, maar dan houdt het verder wel op. Het Algemeen Bestuur schijnt tamelijk onzichtbaar te zijn. Bovendien wordt er gesteld dat de provincie Utrecht te klein is voor een bestuurslaag in de vorm van het BRU. Hierbij wordt verwezen naar het inwonertal. De aanwezigheid van het BRU naast de provincie Utrecht schijnt de zaken voor de consumentenorganisaties niet gemakkelijker te maken.

Alle respondenten vinden verantwoording aan het BRU logisch, maar verantwoording kan ook breder worden beschouwd. Wettelijke eisen geven invulling aan de vertegenwoordiging van de reiziger. Al gauw heeft het BRU dan met Rover te maken. De indruk is dat Rover in staat moet zijn om een groot deel van de reizigers te kunnen vertegenwoordigen. Al moet deze indruk gerelativeerd worden, omdat de afdeling van Rover klein is en uitsluitend functioneert door vrijwilligers. Bovendien is Rover niet in staat om alle reizigers te vertegenwoordigen. Dit is ook in de wetenschappelijke literatuur bekend (Ongkittikul, 2006:144). Rover telt landelijk slechts 7 tot 8 duizend leden. Er zouden eigenlijk meer leden moeten zijn om representatief te zijn, maar Rover probeert volgens een respondent wel zo goed mogelijk deze rol te vervullen.

Bij GVVU is voor een verbreding gekozen in de vorm van het passagierspanel. In dit panel zijn onder meer Rover, USF Studentenbelangen, de ouderenbonden en de gehandicaptenbond vertegenwoordigd. De positie van de studenten is te verklaren, omdat zij een groot deel van de omzet van GVVU vormen. USF Studentenbelangen heeft vooral met GVVU te maken. Voor de studenten is het vervoer in de stad Utrecht het meest belangrijk. Rover daarentegen onderhoudt contacten met alle vervoerders in het gebied van het BRU en de provincie Utrecht.

Overigens is er ook kritiek op de consumentenorganisaties waar te nemen. De kritiek is dat de consumentenorganisaties met uitzondering van de studenten niet representatief zijn. Ook is er de indruk dat de vervoerders onvoldoende contact hebben met de consumentenorganisaties of de neiging hebben om zich er met een jantje-van-leiden af te maken. Zij nemen de consumentenorganisaties niet altijd even serieus. Niet iedereen deelt overigens deze punten van kritiek. Het blijkt dat er over en weer verschillende percepties van elkaar bestaan.

Verantwoording dient bij de vervoerders ook maatschappelijke belangen bijvoorbeeld op het gebied van milieu of de financiën en het beleid van de onderneming. De politieke omgeving van een vervoersbedrijf blijkt ook relevant te zijn. Er worden bijvoorbeeld contacten onderhouden met gemeenten en het ministerie. Als het gaat om het onderhoud van contacten met gemeenten bestaan er verschillen in onderlinge percepties. Het BRU vindt dat gemeenten pas bij problemen worden benaderd door de vervoersbedrijven. De vervoerders moeten de gemeenten beter

## Hoofdstuk 4: Analyse

informereren over ontwikkelingen. Overigens blijken de overheden onderling ook niet op een lijn te zitten als het gaat om infrastructuur. Ook hier blijken de betrokkenen verschillende percepties te hebben.

Een ding is wel voor iedereen duidelijk namelijk dat de vervoersbedrijven verantwoording aan de eigen aandeelhouders moeten afleggen. De aandeelhouders verschaffen de vennootschap krediet en zij verlangen op hun beurt rekenschap over de prestaties van de vennootschap. De aandeelhouders verwachten namelijk rendementen op hun geïnvesteerde vermogen. Bij GVVU is er door de verkoop aan Connexxion een einde komen aan de situatie, dat de bestuurders van het bedrijf aan een eigen Raad van Commissarissen verantwoording afleggen. Nu moet er door GVVU verantwoording worden afgelegd aan de vice-voorzitter uit de Raad van Bestuur van Connexxion.<sup>55</sup>

Ook is verantwoording aan het eigen personeel genoemd. Er is bijvoorbeeld aangegeven dat de vervoerders het eigen personeel meer inzicht moeten verschaffen over het reilen van concessies, zoals aantallen vervoerde reizigers, ongelukken, klachten etc. Ook op dit punt bestaan verschillen in percepties. In een vervoersbedrijf is verantwoording aan het eigen personeel uitgangspunt van corporate governance. Een respondent van een vervoersbedrijf benadrukt dat de directie zich aan het personeel verantwoordt. Er wordt door de directie aan het personeel uitgelegd met welke zaken de directie bezig is en wat er binnen het bedrijf aan de hand is.

Verder is er verantwoording aan de media. Bij GVVU wordt bij een negatief bericht een persbericht uitgebracht. Ook deelt het bedrijf het eigen standpunt mee op de website. Deze vorm van communicatie is er met name voor de individuele klant van het vervoersbedrijf. Daarnaast is bij de bedrijven ook gewezen op de verantwoording aan de leveranciers van het bedrijf.

Samengevat is voor alle betrokkenen een brede invulling van verantwoording aan het BRU vanzelfsprekend. Desondanks bestaan er verschillen van inzicht over de rol van het BRU, het functioneren van de consumentenorganisaties en de invulling van verantwoording door vervoerders aan bijvoorbeeld gemeenten. Iedereen benadrukt de doelstelling van winstgevendheid voor de vervoerders.

### 4.4.2 Instrumenten

Aan de respondenten is gevraagd welke verantwoordingsinstrumenten worden gebruikt door de vervoersbedrijven GVVU en Connexxion. Tevens is gebruik gemaakt van interne documenten van het BRU. In de eerste plaats is gekeken of er verticale instrumenten worden gehanteerd. Verticale verantwoordingsinstrumenten passen bij een verticale sturing door de opdrachtgever (principaal). Het BRU is het forum van de verantwoording. Bij deze instrumenten is er door de vervoerders een terugkoppeling over de uitvoering van de concessie aan het BRU. Uit de analyse blijkt dat er tussen het BRU en de vervoerders vier vormen van verantwoording uit het analytisch kader aanwezig zijn: voortgangsrapportage, kwaliteitszorgsysteem, informatieplicht en financiële rapportage. Ik ben echter ook twee instrumenten die ik in het analytisch kader niet heb verwacht namelijk het jaarplan en het overlegplatform.

In de tweede plaats zijn de horizontale verantwoordingsinstrumenten geanalyseerd. Horizontale verantwoordingsinstrumenten kunnen verplicht of vrijwillig zijn. De verantwoording is aan meerdere nevenschikte fora, zoals de consumentenorganisaties en de individuele consument. In de casus zijn er drie verplichte horizontale verantwoordingsinstrumenten aanwezig: Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen, cliënten- of gebruikersraden en ombudsfunctie. Op deze

---

<sup>55</sup> De vice-voorzitter van de Raad van Bestuur van Connexxion is R. van Holten.

## Hoofdstuk 4: Analyse

manier heeft de overheid de publieke belangen geborgd. Twee vrijwillige vormen van horizontale verantwoording hebben uitsluitend betrekking op de prestaties van de organisatie. Tussen haakjes staat achter de instrumenten of er sprake is van verticale of horizontale verantwoording.

### *Voortgangsrapportage (verticaal)*

De vervoerders GVV en Connexxion zijn wettelijk verplicht om gegevens aan het BRU te verstrekken. De verantwoording door de vervoerders is volgens een respondent ingebed in de concessiebesluiten. Bij dit instrument worden er kwartaalverslagen door de vervoerders aan het BRU verstrekt. Onderwerpen van de kwartaalverslagen zijn: aantallen vervoerde reizigers, rituitval, klachten etc. Het BRU is geen voorstander van uitgebreide, maandelijkse voortgangsrapportages. Het BRU gebruikt de informatie uit de rapportages om de ontwikkelingen te volgen. Het is niet de bedoeling dat de vervoerders worden afgerekend door het BRU. Het BRU werkt namelijk niet met bonus-malusregelingen.

De vervoerders spreken in het geval van voortgangsrapportages over managementinformatie. Het gebruik van deze term zou er op kunnen duiden dat zij de gegevens ook gebruiken om inzicht te verkrijgen in de prestaties van het bedrijf. In dit verband is het opvallend dat de vervoerders zelf over de vormgeving van de rapportages gaan. Het BRU heeft op dit punt geen bezwaren, want het BRU wil dat de vervoerders zo zelfstandig mogelijk opereren. Als is het wel de vraag of alle gegevens kloppen, die de vervoerders aan het BRU verstrekken.

Connexxion heeft zelf vormgegeven aan een vast format om managementinformatie aan de OV-autoriteiten te kunnen verstrekken. Het bedrijf heeft daarmee een einde gemaakt aan de diverse vormen van rapportage aan de verschillende concessieverleners. Ook aan het BRU wordt er gebruik gemaakt van dit format.

Ook GVV levert de gegevens aan het BRU aan de hand van een eigen ontworpen rapportage. De vervoerders krijgen dus geen invulformulier van het BRU. Natuurlijk zijn bepaalde onderwerpen wettelijk verplicht, maar ook hier geldt dat GVV zelf ruimte krijgen van het BRU voor wat betreft de rapportagevorm.

Het blijkt dat er verschillen in percepties bestaan over de toegankelijkheid van de informatie voor derden. De consumentenorganisaties beschikken niet over dezelfde informatie als het BRU, want sommige gegevens kunnen bedrijfsgeheim zijn.

Per concessie zijn er door het BRU totaaloverzichten gemaakt. Categorieën zijn: reizigerskilometers, opbrengsten, aantal klachten, uitgevallen ritten en incidenten. In 2006 is er bijvoorbeeld bij de klachten een lichte daling waar te nemen tot 3566 gevallen. Hieronder staat Tabel 19 een overzicht van het aantal klachten bij de concessie Stadsvervoer.

**Tabel 19 Aantal klachten concessie Stadsvervoer GVV 2006**

Gedrag bestuurder	386
Te vroeg/te laat	268
Vervoerbewijzen/klantenservice	27
Lijnvoering/infrastructuur	108
Rijgedrag	89
Bedankt	2
Diversen	630
Dienstregelingboekje	6
Omleidingen	3
Totaal	1519

Toelichting: cijfers voor het jaar 2006 overgenomen uit BRU Totaaloverzichten.

## Hoofdstuk 4: Analyse

Bij Connexxion zijn bij de klachten een aantal andere categorieën opgenomen. Het bedrijf heeft bijvoorbeeld de categorie stiptheid uitgesplitst (zie Tabel 20).

**Tabel 20 Klachten categorie stiptheid nader uitgesplitst Connexxion 2006**

Halte voorbij gereden	1
Niet gereden	27
Rit duurt te lang	5
Te laat	14
Te vroeg	8
Totaal	55

Toelichting: cijfers voor het jaar 2006 overgenomen uit BRU Totaaloverzichten.

De indruk is dat Connexxion voor klachten, uitgevallen ritten en incidenten meer categorieën heeft opgenomen dan GVV. Connexxion maakt in tegenstelling tot GVV een onderscheid bij de uitval van ritten in verwijtbaar (geen personeel, geen materieel, materieel defect) en niet verwijtbaar (te grote vertraging, andere factoren). In Tabel 21 staan de uitgevallen ritten bij Connexxion. Het BRU controleert zelf deze gegevens niet. Er wordt door het BRU vanuit gegaan dat de gegevens kloppen. Dat geldt ook voor het aantal reizigers. Er zijn geen goede telsystemen op de markt om het aantal reizigers te tellen.

**Tabel 21 Uitgevallen ritten Connexxion 2006**

Concessie	Sneltram	Heuvelrug	Zuid
Percentage	0,1%	0,4%	0,3%
Waarvan verwijtbaar	70,9%	50,6%	48,9%
Geen personeel	3	49	52
Geen materieel	8	55	53
Materieel defect	72	348	223
Waarvan niet verwijtbaar	29,1%	49,4%	51,1%
Te grote vertraging	15	278	251
Andere factoren	19	164	92

Toelichting: cijfers voor het jaar 2006 overgenomen uit BRU Totaaloverzichten.

### *Kwaliteitszorgsysteem (verticaal)*

Sommige informatie is wel voor derden toegankelijk, zoals de gegevens uit de jaarlijkse kwaliteitsbarometer. Deze barometer wordt door de landelijke overheid georganiseerd. Op het Internet heb ik trouwens de barometer niet kunnen vinden. Het BRU verzamelt deze gegevens niet zelf. Het BRU kan de vervoerder wel om verantwoording vragen aan de hand van deze gegevens. De landelijke kwaliteitsgegevens worden door het BRU in totaaloverzichten opgenomen. Zo wordt er een totaaloverzicht gemaakt van klantwaardering. Indicatoren zijn: totale waardering, informatie algemeen, tarief, rijstijl, punctualiteit, sociale veiligheid halte en sociale veiligheid voertuig. Het BRU zit met 52% net boven het landelijk gemiddelde. Bovendien zijn per concessie de klantwaarderingen afgezet tegen het landelijk gemiddelde.

Connexxion is in het bezit van een aantal certificeringen, zoals ISO 9001, KAM (kwaliteit, arbo en milieuzorg), Keurmerk Touringcarbedrijf, NEN-EN-ISO 14001:2004. Het is niet bekend of GVV in het bezit van certificeringen. Overigens eist het BRU niet bepaalde certificeringen al spelen certificeringen op de achtergrond wel een rol, zoals bij de emissie van dieselmotoren. In dat geval zou het milieucertificaat NEN-EN-ISO 14001:2004 een rol kunnen gaan spelen bij de komende openbare aanbestedingen. GVV is later in het jaar enkel in het bezit van bussen met

## Hoofdstuk 4: Analyse

EURO III motoren met CRT-filter. Ook is het bedrijf in bezit van bussen met LPG en EURO V motoren. Dit zijn technische innovaties op het gebied van aandrijvingsystemen (Ongkittikul, 2006:18). Deze motoren kunnen een bijdrage leveren aan milieuproblemen als gevolg van mobiliteit (Geerlings, Van Ast & Ongkittikul, 2005:4056).

Waar het BRU wel een vinger in heeft gehad is marketing. In 2001 was het BRU ontevreden over de ontwikkelingen in het openbaar vervoer in de regio. Het BRU beschouwde marketing als een geschikt instrument om de vervoersopbrengsten te verhogen, het vervoersaanbod en het imago van het openbaar vervoer te verbeteren. Hierbij speelt kwaliteit ook een rol. Er zijn afspraken gemaakt over de ontwikkeling van gezamenlijke visie en marketingstrategie door de vervoersbedrijven.

Uiteindelijk moet nu ieder jaar een marketingplan worden ingediend bij het BRU, waarbij een vervoerder namens de andere vervoerders als penvoerder optreedt. De vervoerders ontvangen subsidie na de goedkeuring van het marketingplan door het BRU. Over de besteding van de subsidies wordt verantwoording afgelegd. Het BRU verkrijgt ook de resultaten uit de monitoring van diverse projecten. Een andere evaluatie is bijvoorbeeld het onderzoek onder klanten, waarmee het BRU inzage kan krijgen.

In het Marketingprogramma 2006 hebben Connexxion, GVVU en Regiotaxi Utrecht diverse projecten uitgewerkt bijvoorbeeld 'GVVU, Connexxion en Regiotaxi Voor U' en 'Reisinformatie all over the place' en 'Altijd prijs bij aanschaf vervoerbewijs'. Voor het eerste project is het kwaliteitsstempel Voor U (Voor U, 2007) geïntroduceerd. Het openbaar vervoer wordt in de regio als één geheel gepresenteerd om de reiziger beter van dienst te zijn.

Samengevat is de verwachting dat certificering een rol gaat spelen in de toekomst bijvoorbeeld als het gaat om emissienormen van motoren. De vervoerders zijn zelf initiatiefnemer van deze kwaliteitszorgsystemen. In die zin is het wellicht beter over kwaliteitsinformatie te spreken in de BRU-casus dan over kwaliteitszorgsystemen. Verder kan het BRU zelf geen kwaliteit meten. De gegevens worden eerder gebruikt voor vergelijkingen. Wel wordt door het BRU getracht om de kwaliteit te borgen in marketingplannen.

### *Informatieplicht (verticaal)*

Eigenlijk is de informatieplicht van de vervoerders tot uitdrukking gekomen bij de eerder besproken instrumenten. Om juridische problemen te voorkomen hebben het BRU en Connexxion met elkaar afgesproken om met elkaar samen te werken. In de samenwerking zit ook de plicht besloten om elkaar te informeren.

### *Financiële rapportages (verticaal)*

De vervoerders zijn verplicht om verantwoordingen over de subsidiebijdragen aan het BRU toe te sturen. De uitkeringen staan bekend onder de naam BDU. In het Bekostigingsprogramma Openbaar Vervoer (BOV) worden verschillende posten opgenomen. Om een indruk te geven is in Tabel 22 een overzicht opgenomen van de beschikbare subsidies van het BRU. De vervoerders moeten een verantwoording met een bijgesloten verklaring over de rechtmatig en doelmatigheid van de bestedingen aan het BRU toesturen. Ook dient de goedgekeurde jaarrekening te worden opgestuurd. Het BRU gaat ervan uit dat de financiële gegevens kloppen.

Het BRU maakt aan de hand van de gegevensverstrekking door de vervoerders totaaloverzichten over de opbrengsten per jaar en per kwartaal. In 2006 waren de totaal opbrengsten ongeveer € 50 miljoen, waarvan ongeveer € 30 miljoen uit de nationale vervoerbewijzen, € 19 miljoen uit de OV-studentenkaart en € 1 miljoen uit regionale vervoerbewijzen. De reizigersopbrengsten worden landelijk verdeeld aan de hand van WROOV-systematiek. In de periode 2003-2006 is een gestage groei van ongeveer € 6 miljoen euro.

**Tabel 22 Uitgaven Bekostigingsprogramma Openbaar Vervoer Bestuur Regio Utrecht 2006**

Exploitatiesubsidies op basis van de concessies en contracten	49.500
Uitbreiding voorzieningenniveau	500
Exploitatiesubsidie infrastructuur Sneltram	1.900
Marketingactiviteiten	1.300
Projecten sociale veiligheid	900
Projecten Sneltram	1.400
Experimenten	500
Innovaties in het openbaar vervoer	300
Projecten OV-ontwikkeling	500

Toelichting: alle bedragen x € 1.000.

### *Jaarplan (verticaal, voorwaartse koppeling)*

De veronderstelling in het onderzoek is dat er uitsluitend terugwaartse koppelingen zijn van de vervoerder naar het BRU. Terugwaartse koppelingen zijn namelijk verantwoordingen achteraf. Deze veronderstelling blijkt echter in deze casus niet op te gaan. Er is wel degelijk sprake van een voorwaartse koppeling. Hoewel het gebruik van de voorwaartse koppelingen van toepassing is bij verzelfstandigde organisaties, blijkt zo'n koppeling ook bij uitbestedingen op te gaan. Dit is op zich opvallend te noemen. In de literatuur is een voorwaartse koppeling een instrument dat door de verzelfstandigde organisatie wordt voortgebracht binnen de kaders, zoals die door het ministerie of de gemeente zijn vastgesteld (Reyn & Van der Meij, 2000:201).

Het BRU heeft het jaarplan in de vorm van een vervoerplan gegoten. Juridisch gezien kan het BRU niet de dienstregeling vaststellen. De dienstregeling maakt onderdeel uit van de ontwikkelingsfunctie. De Wp 2000 heeft als uitgangspunt dat de ontwikkelingsfunctie een taak van de vervoerder is (CVOV, 2003:15.3). Om toch een vinger aan de pols te kunnen houden moeten de vervoersbedrijven in het BRU-gebied een vervoerplan indienen. In de concessiebesluiten kunnen de dienstregeling en het lijnenontwerp inhoudelijk niet worden geregeld. Dit plan moet worden goedgekeurd door het Dagelijks Bestuur van het BRU. Bij afkeuring kan het BRU de vervoerder een aanwijzing geven. Na goedkeuring door het BRU ontvangen de vervoersbedrijven budget.

Het Vervoerplan 2007 van GVU telt ongeveer 5 pagina's exclusief bijlagen. Onderwerpen uit het vervoerplan zijn: voorzieningenniveau (dienstregelingen, lijnvoering, intervallen en materieel), kwaliteit dienstuitvoering, reisinformatie, communicatie en sociale veiligheid.

Ik heb inzage gehad in de correspondentie tussen de betrokkenen. Behalve GVU en het BRU zijn dat ook de consumentenorganisaties en de gemeenten. Omdat de dienstregeling onderdeel is van het vervoerplan hebben de consumentenorganisaties het recht om advies uit te brengen. Er wordt bij de correspondentie gebruik gemaakt van briefwisselingen en e-mail. Er worden adviezen kenbaar gemaakt, maar ook ontevredenheid bij de consumenten over bijvoorbeeld de zomerdienstregeling. Een ander instrument is het passagierspanel van GVU (zie verder bij de analyse van de horizontale instrumenten). Daarnaast spelen gemeenten als wegbeheerder en vertolker van lokale wensen een rol bij de adviezen.

Tevens heb ik inzage gehad in de drie vervoerplannen van Connexxion (Sneltram, BRU Heuvelrug en BRU Zuid). Deze plannen variëren van 23 tot 34 pagina's exclusief bijlagen. In vergelijking met GVU zijn de vervoerplannen uitgebreid. In de plannen komen diverse onderwerpen aan bod. Er wordt per concessie gebied een evaluatie gemaakt. Bij de evaluatie wordt gekeken naar: vervoersomvang en opbrengsten, kwaliteit en klanttevredenheid, externe



## Hoofdstuk 4: Analyse

ontwikkelingen (BRU, per gemeente). Al kunnen er wel twijfels worden geuit over bepaalde formuleringen in de marktanalyse, zoals:

*“Een belangrijke doelgroep in het OV is allochtonen. Zij gebruiken veel vaker OV in plaats van een fiets en kopen relatief veel vervoerbijzitten op de wagen. Overigens worden allochtonen steeds autochtoner; zij ‘vernederlandsen’ snel (2e en 3e generatie) (Vervoerplan BRU Heuvelrug, 2006:5).”*

Wat wordt hiermee bedoeld? Worden allochtonen ‘vernederlandst’ door afnemend gebruik van het OV? Neemt dan het fiets- en autogebruik toe? Dat wordt niet duidelijk. De conclusies en kansen voor Connexxion worden weergegeven in het vervoerplan. Vervolgens wordt het dienstregelingsplan gepresenteerd. Verder worden de OV Chipkaart en infrastructurele plannen besproken, zoals de toekomstige infrastructurele werken in Utrecht. Ook worden plannen toegelicht om de kwaliteit te verbeteren.

### *Overlegplatforms (verticaal, terugwaartse koppeling)*

Ik heb tijdens het onderzoek nog een instrument aangetroffen, dat ik in het analytisch kader (§ 2.5.2) heb ondergebracht bij de horizontale instrumenten namelijk overlegplatforms. Alle organisatorische instrumenten (overlegplatforms, Raden van Toezicht/Commissarissen, Raad van Advies en visitatiecommissies) zijn in de sfeer van aanbestedingen (publieke sfeer) als horizontale instrumenten verondersteld, terwijl een Raad van Commissarissen in het bedrijfsleven een hiërarchische positie in de bedrijfsorganisatie inneemt. Maar ook bij het BRU is er dus een overlegplatform aanwezig. Het BRU is initiatiefnemer van de overlegplatforms.

De commerciële unit van GVVU heeft met grote regelmaat overleg met het BRU. Daarnaast is er ongeveer één keer per vier maanden een afspraak tussen enerzijds de politieke en ambtelijke leiding van het BRU en anderzijds de directie van GVVU.

Daarnaast overlegt het BRU met andere stakeholders. De inbreng van de stakeholders komt op die manier bij GVVU terug. Het is als het ware een cirkel. Gemeenten dragen als wegbeheerder verantwoordelijk voor de infrastructuur. Daarnaast vertolken zijn de wensen die leven in de lokale gemeenschap. Het BRU maakt een vertaling van de standpunten, die door gemeenten worden ingebracht. Het is aan GVVU om deze punten vervolgens in de bedrijfsvoering op te pakken. Bovendien hebben gemeenten ook invloed op het programma van eisen van het BRU. Bij Connexxion wordt gezegd dat er maandelijks overleg is met het BRU. Zo nodig is er dagelijks overleg als er zaken direct geregeld moeten worden. De collega’s van de respondent uit de vestigingen voeren regulier overleg met het BRU. De respondent zelf heeft samen met zijn eigen mensen ongeveer 5 à 6 keer per jaar overleg met het BRU. Nog een overlevorm met het BRU is het Directeuren Platform Utrecht (DPU). In het DPU zijn behalve Connexxion ook GVVU en de NS vertegenwoordigd.

Misschien is het niet helemaal correct om het begrip overlegplatform binnen de BRU-casus te gebruiken. Andere begrippen zoals werkoverleg of consultatie zouden een meer geschikte toepassing kunnen zijn.

### *Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen (horizontaal, verplicht)*

In een vennootschap zijn de aandeelhouders eigenaar. De Raad van Commissarissen benoemt en ontslaat namens de aandeelhouders de Raad van Bestuur. Omdat het BRU en de consumentenorganisaties geen eigenaar zijn van GVVU en Connexxion heb ik deze verantwoordingsvorm onder horizontale verantwoording geschaard. Binnen de vennootschap is er tussen de aandeelhouders en het management van het bedrijf een hiërarchische opdrachtgever-opdrachtgeverrelatie. In dit bestuurskundig onderzoek wordt geen studie gedaan naar de corporate governance van de vervoersbedrijven, maar naar de omgeving (BRU, consumenten etc.) van GVVU en Connexxion. Deze verantwoording staat in het onderzoek centraal. Ik

## Hoofdstuk 4: Analyse

beschouw deze vorm van verantwoording in dit onderzoek als horizontaal, terwijl voor economen en bedrijfskundigen deze vorm verticaal is.

De vervoersbedrijven zijn als vennootschappen verantwoording schuldig aan de aandeelhouders. De Staat der Nederlanden is voor honderd procent eigenaar van Connexxion. Een respondent is van mening dat Connexxion zich ook via de Staat indirect aan de samenleving kan verantwoorden. Het is niet bekend of deze constructie wordt toegepast. De Staat vindt het niet meer nodig om Connexxion in eigendom te houden. Connexxion wordt daarom medio gedeeltelijk geprivatiseerd. Private aandeelhouders, zoals mogelijk nieuwe eigenaar FirstGroup, zullen uitsluitend in winst zijn geïnteresseerd.

GVU kent deze verantwoordingsrelatie aan de aandeelhouder door de privatisering niet meer. In 2007 is GVU door gemeente Utrecht, de vorige aandeelhouder, aan Connexxion verkocht. GVU is een bedrijf binnen de Connexxion Holding geworden.

### *Clënten- of gebruikersraden (horizontaal, verplicht)*

Het BRU stelt de eis dat GVU en Connexxion minimaal één keer per jaar overleg voeren met de consumentenorganisaties. De vervoerder is volgens een respondent vrij of er meer dan één keer per jaar overleg wordt gevoerd. Een respondent van het BRU vindt dat de vervoerders betere contacten moeten onderhouden met de consumentenorganisaties. Er zijn twee problemen: de vervoerders hebben onvoldoende contacten met de consumentenorganisaties of de neiging om zich er met een jantje-van-leiden af te maken. Ook is er kritiek op het functioneren van de consumentenorganisaties zelf.

In het algemeen zijn de meeste respondenten tevreden over het functioneren van het overleg tussen de vervoersbedrijven en de consumentenorganisaties. De respondenten van de consumentenorganisaties vinden het overleg het belangrijkste verantwoordingsinstrument. Het overleg gaat volgens een respondent van een vervoersbedrijf in ieder geval over de dienstregeling. Hiermee wordt aan een wettelijke verplichting invulling gegeven.

GVU wordt door de consumentenorganisaties als een prettig bedrijf in de omgang beschouwd door met name de aanwezigheid van het passagierspanel. De consumentenorganisaties verlangen bijvoorbeeld geen financiële gegevens van de vervoerders. De indruk van een respondent is dat GVU welwillend staat tegenover suggesties van reizigers. De consumentenorganisaties waarderen voorzitter Herman Scholts van het passagierspanel. Hij is zelf werkzaam bij GVU.

De respondenten van de consumentenorganisaties zeggen geen gedetailleerde informatie van de vervoerders te willen ontvangen. De consumentenorganisaties kunnen gegevens aan GVU vragen, mocht er behoefte zijn aan de verstrekking hiervan. Onderwerpen van het overleg met GVU zijn de dienstregeling, het lijnenontwerp, de inzet van bussen, de type voertuigen etc. Er wordt verder over vertragingen en rituitval geïnformeerd. Volgens de respondenten verloopt het overleg in een prima en open sfeer. Het overleg bestaat ongeveer vijftien jaar.

Op de vraag in het interview of het panel meer een vorm is van informeren of overleggen, wordt verschillend geantwoord. Voor sommige respondenten is de afstand te groot om dat te kunnen beoordelen. Andere respondenten stellen dat het passagierspanel een spel is van vraag en aanbod.

De consumentenorganisaties in het BRU-gebied zijn voorstander van een ROCOV (Regionaal Overleg Consumenten Openbaar Vervoer). Het BRU is daar tot nu toe geen voorstander van. Tot nu toe vindt het BRU de eigen manier van werken goed functioneren. Toch verlangen de consumentenorganisaties een ROCOV. De indruk bij de consumentenvertegenwoordigers is dat het BRU in de huidige situatie op een minimale manier invulling geeft aan het overleg. Normaal vindt het overleg drie keer per jaar plaats. Als het om iets bijzonders gaat vier keer per jaar. De consumentenorganisaties hebben de indruk dat het overleg voor het BRU slechts een formaliteit is.

De afwezigheid van een ROCOV wordt als een tijdelijke situatie beschouwd. Ook omdat andere regio's al over een ROCOV beschikken. Er blijkt een discussie te lopen over het oprichten van

## Hoofdstuk 4: Analyse

een soort ROCOV. Hierbij is ook het OPC (Ondersteuning Reizigersinspraak) betrokken. De consumentenorganisaties hebben in ieder geval de voorkeur voor een overlegvorm die in de buurt moet komen van het provinciale ROCOV. Een organisatie vindt dat er aan de bel moet worden getrokken in het geval het BRU het ROCOV nog niet heeft geregeld. Ondanks verschillen van inzicht tussen de betrokkenen blijken er geen vijandigheden te bestaan tussen de consumentenorganisaties en het BRU.

Over de consumentenorganisaties blijken verschillende percepties te bestaan. Zelf zeggen deze organisaties dat zij ontwikkelingen in het BRU-gebied van de vervoerders vernemen. Zelf merkt een vervoerder geen verschil op in de aan- of aanwezigheid van een ROCOV. Misschien dat het bedrijf in dat geval een aantal keer overleg mist. Ook wordt kritiek geuit op de interne organisatie van de consumentenorganisaties. Zo is de indruk dat deze organisaties zelf onvoldoende gewicht zetten achter de oprichting van een ROCOV. Deze organisaties drijven in de regio op vrijwilligers, terwijl het BRU en de vervoerders met professionals werken.

### *Ombudsfuncties (horizontaal, verplicht)*

Bij beide vervoerders kunnen klanten klachten indienen. Klachten kunnen schriftelijk of telefonisch worden doorgegeven. Ook is het mogelijk om van het Internet gebruik te maken. Klachten kunnen ook via Postbus 55 in Den Haag worden ingediend. Behalve het BRU krijgen ook de consumentenorganisaties inzicht in het aantal ingediende klachten. Ook is er inzage in de afwikkeling van klachten.

Bij geschillen tussen de klant en de vervoerder kan de Geschillencommissie Openbaar Vervoer (Geschillencommissie Openbaar Vervoer, 2007) worden ingeschakeld. De instelling van de Geschillencommissie Openbaar Vervoer is verplicht (art. 12). De uitspraken zijn bindend. Er is geen beroep tegen de uitspraken mogelijk. Op deze manier is de bescherming van de klant, een publiek belang, geborgd.

### *Beschikking (eigen) website (horizontaal, vrijwillig)*

De website is een instrument om als burger als prestaties van de burger te kunnen beoordelen over bijvoorbeeld vertragingen of omleningen. GVU heeft de beschikking over een eigen website (GVU, 2007). Reizigers kunnen op deze website terecht voor informatie over dienstregelingen, omleningen en reisinformatie. Er bestaat de mogelijkheid om per e-mail op de hoogte te worden gehouden over reisinformatie. Ook worden er nieuwsberichten op de site geplaatst. Het is mogelijk om via de site klachten door te geven aan het bedrijf. Over het bedrijf zelf is ook informatie opgenomen.

Connexxion heeft ook op de eigen website (Connexxion, 2007) reisinformatie omgenomen met onder meer actuele omleningen en stremmingen. Er is een e-mailservice voor de consument beschikbaar. Tevens is het mogelijk om klachten via de website te sturen. Het is ook mogelijk om per telefoon of per post contact met het bedrijf op te nemen. Het is mogelijk om persberichten, jaarverslagen etc. te raadplegen via een link (Connexxion Corporate, 2007).

### *(Actueel) jaarverslag op website (horizontaal, vrijwillig)*

Het jaarverslag is een ander verantwoordingsinstrument om prestaties te kunnen beoordelen. Bij GVU is er op de website een actueel jaarverslag beschikbaar. Op de website met informatie over Connexxion (Connexxion Corporate, 2007) kan het jaarverslag van het bedrijf worden geraadpleegd. Ook is een versie in de Engelse taal beschikbaar.

In Tabel 23 zijn de resultaten voor publieke verantwoording opgenomen.

**Tabel 23 Resultaten publieke verantwoording**

Publieke verantwoording	Verantwoording breed beschouwd, niet alleen aan BRU. Verschillende onderlinge percepties. Doelstelling van winstgevendheid bij vervoerders.
Voortgangsrapportage (verticaal)	Kwartaalverslagen, geen bonus-malusregelingen, informatie afkomstig van vervoerders, vervoerders vrij in format, verschillende percepties toegankelijkheid informatie, totaaloverzichten BRU, informatie moeilijk controleerbaar. Connexxion meer categorieën dan GVVU.
Kwaliteitszorgsysteem (verticaal)	Jaarlijkse kwaliteitsbarometer overheid, geen eigen kwaliteitsmeting BRU, eerder sprake van kwaliteitsinformatie. Certificeringen vervoerders (o.a. ISO 9001, Keurmerk Touringcarbedrijf), geen rol BRU. Rol BRU bij marketing (o.a. marketingplan).
Informatieplicht (verticaal)	Plicht informatieverstrekking vervoerders aan BRU. Verklaring samenwerking tussen BRU en Connexxion.
Financiële rapportages (verticaal)	Verantwoording vervoerders over BDU, verklaring rechtmatigheid en doelmatigheid, verstrekking jaarrekening.
Jaarplan (verticaal)	Vervoerplan mogelijkheid BRU voor invloed op dienstregeling. Connexxion in vergelijking met GVVU tamelijk uitgebreid.
Overlegplatforms (verticaal)	Overleg tussen vervoerders en BRU, zo nodig dagelijks. DPU.
Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen (horizontaal, verplicht)	GVVU geen eigen RvC, verantwoording binnen Connexxion. Connexxion eigen RvC, 100 % eigendom Staat, gedeeltelijke privatisering in 2007.
Cliënten- of gebruikersraden (horizontaal, verplicht)	Algemeen tevredenheid over functioneren overleg met vervoerders. GVVU, passagierspanel. Eis van oprichting ROCOV door consumenten-organisaties.
Ombudsfuncties (horizontaal, verplicht)	Mogelijkheid indienen klachten (schriftelijk, telefonisch, internet, Postbus 55 Den Haag). Geschillencommissie Openbaar Vervoer.
Beschikking (eigen) website (horizontaal, vrijwillig)	GVVU eigen website (o.a. reisinformatie, e-mail, nieuwsberichten, klachten). Connexxion eigen website (o.a. reisinformatie, e-mailservice, klachten). Aparte website Connexxion Corporate (o.a. persberichten, management).
(Actueel) jaarverslag op website (horizontaal, vrijwillig).	GVVU actueel jaarverslag. Connexxion actueel verslag, ook Engelse versie beschikbaar.

#### **4.5 Governance: sturing en relaties**

We weten nu dat GVVU en Connexxion hybride organisaties zijn en dat er meerdere instrumenten zijn waarmee ze zich kunnen verantwoorden. De vraag rijst hoe de sturingsrelaties tussen het BRU en de vervoerders precies is ingericht. Is dit een meer verticale relatie of een meer horizontale relatie? Het antwoord op deze vragen zal helpen bepalen of er sprake is van een principaal-agentrelatie of een principaal-stewardrelatie.

### 4.5.1 Relaties tussen actoren: type sturing en spanningen

Aan het einde van paragraaf 2.3.1 heb ik verondersteld dat er voor de overheid minder noodzaak is om verticaal te sturen, als er een krachtenveld van stakeholders is rond de hybride organisatie. De BRU-casus laat zien dat met name horizontale relaties domineren, omdat publieke verantwoording breed wordt beschouwd door alle actoren. GVU en Connexxion leggen niet alleen verantwoording aan het BRU af. Er zijn verticale en horizontale verantwoordingsinstrumenten te onderscheiden in de casus. Ook heb ik enkele spanningen aangetroffen.

In de casus is er sprake van een krachtenveld rond GVU en Connexxion in de vorm van overleg met de consumentenorganisaties. Ook de gemeenten spelen als wegbeheerders een belangrijke rol in het regionaal openbaar vervoer. Het BRU heeft als uitgangspunt dat de vervoerders zo zelfstandig mogelijk moeten opereren. Dit komt tot uitdrukking door de vervoerders verantwoordelijk te houden voor de resultaten die worden geboekt.

In de casus zijn kenmerken van een netwerk aan te treffen. Alle partijen uit het openbaar vervoer zijn van elkaar afhankelijk. Het BRU draagt als overheidsorganisatie systeemverantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer. Het BRU kan niet top-down sturen, maar moet eerder onderhandelen met alle partijen. Er is met andere woorden in de Utrechtse regio sprake van een samenwerkingsverband: opdrachtgever (BRU), vervoerders (GVU en Connexxion), consumentenorganisaties en gemeenten. Het BRU benadrukt zelf ook dat de omgeving voor GVU en Connexxion essentieel is:

*“Ze (de vervoerders, DH) moeten gewoon meer tijd steken in hun relatie met de omgeving. Met name die delen van de omgeving die voor hen heel bepalend zijn. Als een gemeente geen busbaan aanlegt of de haltes goed onderhoudt, dat heeft gewoon zijn weerslag in het aantal reizigers dat in de bus zit. En daar zouden ze veel meer energie in moeten steken. [...] met de wegbeheerder, [...] gewoon met de gemeenteraden. [...] Kijk naarmate die relatie sterker is [...] hoeven wij (BRU, DH) minder sturing te plegen.”*

Deze respondent illustreert de onderlinge afhankelijkheden, die kenmerkend zijn voor een netwerk. Tegelijkertijd benadrukt de respondent de mogelijkheden tot verticale sturing door het BRU. Al kunnen de mogelijkheden tot verticale sturing door het BRU beperkt zijn, want het BRU is afhankelijk van de wegbeheerders in de regio. Het BRU is namelijk geen wegbeheerder.

Er is een combinatie mogelijk van verticale en horizontale sturing door het BRU: horizontaal passend bij een netwerk en verticaal als opdrachtgever. Deze sturingscombinatie kan tot spanningen leiden tussen enerzijds het BRU en anderzijds GVU en Connexxion. Misschien is verwarring of frustratie bij de vervoerders wel een beter woord in dit verband.

Het BRU stelt zich bijvoorbeeld naar Connexxion op als partner om met elkaar afspraken te maken gericht op de lange termijn (Bestuur Regio Utrecht & Connexxion, 2005). Dit voorbeeld is illustratief voor de vermenging van een verticale en horizontale sturingsrol door het BRU als sturende actor. Deze spanning is in het analytisch kader (§ 2.5.3) de ‘dubbele pet’ genoemd. Op zich valt deze spanning te verklaren door de bijzondere positie die het BRU als overheidsorganisatie inneemt. Het BRU is verantwoordelijk voor de afweging van belangen: bereikbaarheid van de regio, toegankelijkheid van het openbaar vervoer, bescherming van de consument etc. De afweging van belangen noodzaakt het BRU op sommige momenten tot verticale sturing. Verticale sturing is ook nodig bij de verantwoordingsinstrumenten van subsidies en het leveren van informatie uit de concessiebesluiten, zoals aantallen passagiers etc.

In de casus heb ik nog een andere spanning aangetroffen namelijk de ‘sturingsspagaat’. GVU en Connexxion kunnen in een spagaat verkeren. Enerzijds moeten zij voldoen aan eisen uit een

## Hoofdstuk 4: Analyse

verticale bestuurlijke verhouding namelijk de concessiebesluiten van het BRU. Anderzijds moeten Connexxion en GVU voldoen aan eisen uit een horizontale bestuurlijke verhouding door overleg te moeten voeren met consumentenorganisaties en gemeenten.

Deze spanning hoeft op zichzelf niet verontrustend te zijn. Er worden door GVU en Connexxion afspraken gemaakt met de opdrachtgever (BRU). Tegelijkertijd kunnen stakeholders als belanghebbenden de organisaties aanspreken op de uitvoering van de afspraken die met de opdrachtgever zijn gemaakt. Bij tegenstrijdigheden zullen de spanningen zich echter voordoen.

Bovendien kunnen GVU en Connexxion worden geconfronteerd met het moeten afleggen van verticale verantwoording aan het BRU over een horizontale relatie uit het netwerk, terwijl GVU en Connexxion geen zeggenschap hebben over de andere organisaties uit het netwerk. Een respondent stelt op dit punt:

*“[...] want dan gaan ze (verschillende overheden, DH) met elkaar in discussie over infrastructuur. Dat is heel vervelend, want je (vervoersbedrijf, DH) [...] hebt altijd het probleem. Het komt altijd bij jou terecht. Want ja de één graaft een gat en de ander wil de omleiding niet betalen. En je kunt er niet langs. Je bent een vervoerder, dus je laat de mensen niet staan. Dus de ellende komt bij jou. Zo zit dat dan. En dat is heel vervelend en ook heel slecht.”*

Deze spanning wordt de ‘verantwoordingsbocht’ genoemd.

Een andere spanning die ik heb aangetroffen is de ‘verticale reflex’ op het niveau van instrumenten. Een interventie door het BRU zou tot spanningen in het netwerk kunnen leiden. Deze top-down reflex valt te verklaren door de systeemverantwoordelijkheid van het BRU voor het openbaar vervoer in de regio. Deze spanning kan bijvoorbeeld tot uiting komen bij infrastructurele projecten (wegafsluitingen, aanleg busbanen etc.). Het BRU ‘dwingt’ als opdrachtgever van het openbaar vervoer de partners tot overleg, terwijl organisaties in een netwerk onderling van elkaar afhankelijk zijn.

De andere kant van de ‘verticale reflex’ is als GVU en Connexxion het zelf wel prettig vinden als het BRU af en toe verticaal stuurt. Deze houding valt volgens een respondent met name bij GVU te bespeuren:

*“Er is een probleem en dat gaan ze (GVU, DH) dan bespreken met het BRU. En dan hebben ze inderdaad wel eens de neiging dat het BRU het maar moet oplossen of er moet meer geld op tafel komen. Daar komt het dan wel op neer meestal om het op te lossen. [...] Dat heeft nog steeds te maken met de ambtelijke organisatiesfeer die toch een beetje heerst bij GVU. Dat wordt nu ook wel anders natuurlijk.”*

Connexxion schijnt minder snel naar het BRU te stappen voor eventuele oplossingen.

### 4.5.2 Vormgeving van verantwoordingsarrangementen

In de interviews zijn vragen gesteld over de vormgeving van verantwoordingsarrangementen. Ik heb verondersteld dat deze arrangementen kunnen worden vormgegeven aan de hand van de agencytheorie of de stewardshiptheorie. Per vraag volgt een analyse, maar eerst wordt er een algemeen beeld geschetst over de relaties tussen de actoren uit de casus.

#### *Algemeen*

De relaties zijn op de volgende manier geanalyseerd:

1. Relatie tussen het BRU en de vervoersbedrijven;

## Hoofdstuk 4: Analyse

2. Relatie tussen de vervoersbedrijven en de stakeholders; en
3. Relatie tussen het BRU en de stakeholders.

1. Relatie tussen het BRU en de vervoerders:

De relatie tussen het BRU en de vervoerders wordt door de meeste respondenten gezien als een partnership. De aanvaarding van een concessie leidt tot vormen van samenwerking. In dit verband wordt de openheid tussen de partijen genoemd als het gaat om elkaars doelstellingen. De partijen proberen elkaar te overtuigen met argumenten. Bovendien blijken de partijen elkaar aan te spreken op de dingen die misgaan. GVVU en Connexxion gedragen zich redelijk zelfstandig, waarbij zij een minder afwachtende houding aannemen. Af en toe wordt er door de partijen ook een doorkijk naar de toekomst genomen.

Toch wordt in de interviews aangegeven dat het BRU zich soms als opdrachtgever gedraagt. Dit heeft voor een deel te maken met de mensen, die bij de vervoerders werken. Sommige mensen blijken instructies vanuit het BRU prettig te vinden. Andere personen hebben meer moeite met interventies. Zo zijn bijvoorbeeld de concessievoorschriften leidend bij de aanschaf van bussen. In het BRU-gebied mogen alleen bussen worden ingezet, die voldoen aan de eisen van het BRU. Zulke afspraken worden tijdens de onderhandelingen gemaakt. Desondanks is het BRU verschillende keren akkoord gegaan dat bepaalde zaken niet zijn aangeleverd door de vervoerders, bijvoorbeeld omdat de vervoerder nog geen meetsysteem heeft. Het BRU blijkt geen bonus-malusregelingen en strafmaatregelen te hanteren. Bij misstanden kan het BRU alleen onderhandelen met de vervoerders.

Van buitenaf is de gelijkwaardigheid tussen de partners niet altijd duidelijk. De consumentenorganisaties hebben de indruk dat de relatie tussen het BRU en de vervoerders gespannen is. De respondenten noemen met name de financiële kaders die het BRU stelt. Verder bestaat de indruk dat het BRU in vergelijking met provincie Utrecht veel gegevens vraagt aan de vervoerders.

2. Relatie tussen de vervoersbedrijven en de stakeholders:

Over de relaties tussen GVVU en Connexxion enerzijds en de stakeholders anderzijds blijken verschillende beelden te bestaan. De indruk is dat de vervoerders weinig contacten onderhouden met gemeenten. Gemeenten worden door de vervoerders benaderd als zij tegen problemen aanlopen bij de uitvoering van de dienstregeling. Er zijn echter op dit punt in de BRU-casus ook tegengestelde geluiden waar te nemen.

Over de contacten met de consumentenorganisaties bestaan verschillende percepties. Aan de ene kant werken vervoerders goed samen met de consumentenorganisaties. Zo wordt het passagierspanel van GVVU genoemd. Aan de andere kant vinden respondenten het lastig om een oordeel te geven over de samenwerking. Dit komt omdat ze zelf nauwelijks contacten onderhouden met de consumentenorganisaties.

Onderling wordt er door de consumentenorganisaties verschillend geoordeeld over de contacten met de vervoerders. GVVU wordt door de organisaties als een prettige partner beschouwd. Zo blijken bijvoorbeeld in Utrecht GVVU en de studenten vaak met elkaar op één lijn te zitten. Dit komt omdat de doelstellingen van beide partijen goed op elkaar aansluiten. GVVU wil graag veel passagiers vervoeren. De studenten willen graag goed vervoer om naar universiteitscampus De Uithof te reizen. Het blijkt voor de organisaties lastig om over Connexxion een oordeel te vellen. Dit is deels afhankelijk omdat een respondent zelf geen contacten onderhoudt met Connexxion. Contacten met Connexxion verlopen via het provinciale ROCOV. Deels is er de organisatie van Connexxion zelf. De leidinggevenden van Connexxion in de regio hebben zelf met een

## Hoofdstuk 4: Analyse

hoofdkantoor te maken. De indruk is dat dit soms voor enige frictie kan zorgen. Een ander voorbeeld waarbij consumentenorganisaties onderling verschillen is de OV Chipkaart. USF Studentenbelangen blijkt GVU en Connexxion te steunen bij de invoering. Rover, de Consumentenbond en de gehandicaptenorganisaties hebben hun bedenkingen bij het project.

### 3. Relatie tussen het BRU en de stakeholders:

Uit de interviews komt naar voren dat het BRU moeizame relaties heeft gehad met de gemeente Utrecht en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Respondenten hebben de indruk dat de relaties met deze partijen inmiddels normaliseren.

Het BRU blijkt een raadsel voor de consumentenorganisaties te zijn. Zij vinden dat het BRU een minimale invulling geeft aan het overleg met de consumenten. Op dit punt wordt het ontbreken van een ROCOV genoemd. De verklaringen voor de afwezigheid van een ROCOV worden gezocht in de ambtelijke cultuur en het democratisch tekort. De indruk is dat een wethouder voor zijn BRU-portefeuille niet snel ter verantwoording wordt geroepen. Een respondent is van mening dat het BRU minder verantwoording aflegt aan de burger dan vervoersbedrijf GVU. Een voorbeeld van een botsing tussen is:

*“Bij het BRU staat daar (beleidsplan, DH) in dat zij meer inzetten op het versterken van de sterke lijnen en [...] het laten vervallen van lijntjes waarin toch helemaal niemand in zit. Kappen in dor hout heet dat in het jargon. [...] en dat voeren zij inderdaad uit. Dan krijg je effecten dat bijvoorbeeld een dorp als Austerlitz, wat bij de gemeente Zeist hoort, in feite geen goede busvoorziening meer heeft. Dat is successievelijk door het BRU verwaarloosd of anders in elkaar gezet. En daar zijn we het helemaal niet mee eens.”*

Er kan een aantal subconclusies worden getrokken over de relaties tussen de partijen uit de BRU-casus:

1. De relatie tussen het BRU en de vervoerders kan als een partnership worden beschouwd, waarbij het BRU zich soms als opdrachtgever manifesteert. Bij de andere partijen bestaan onduidelijkheden over de relatie tussen het BRU en de vervoerders.
2. Er bestaan verschillende inzichten over de relaties tussen de vervoerders en de stakeholders. De consumentenorganisaties oordelen verschillend over hun contacten met de vervoerders.
3. De relatie tussen het BRU en bepaalde stakeholders is moeizaam. Er bestaan bij de consumentenorganisaties onduidelijkheden over de rol van het BRU.

### *Mensbeeld*

Tot nu toe hebben we in de BRU-casus gezien dat aan publieke verantwoording door alle betrokkenen een ruime invulling wordt gegeven. Vervoerders moeten zich ook aan stakeholders verantwoorden. Onderling blijken de partijen verschillend te oordelen over de relaties die met elkaar worden onderhouden. Hierbij dringt zich de vraag op of GVU en Connexxion als agenten of stewards kunnen worden beschouwd.

De relatie tussen het BRU en de vervoerders is goed, maar er doen zich soms wel eens botsingen voor. De mogelijkheden voor het BRU zijn beperkt tot overleg met de vervoerders om een oplossing te zoeken:

*“Er zijn natuurlijk best wel eens gewoon zakelijke verschillen. [...] Er moet dan gewoon onderhandeld worden. Ik bedoel daar is niets mis mee, [...] maar wel vanuit respect. Wij (het BRU, DH) zitten dan niet in de positie van dat wij het door de strot van de vervoerder heen kunnen douwen. En dat willen we ook niet, want we moeten er wel uitkomen. Want als we hier op dit punt een conflictsituatie houden, dat komt weer op een ander punt weer terug.”*



## Hoofdstuk 4: Analyse

*Ik zeg wel eens de aanbesteding is één, maar daarna heb je voor de loop van de concessie een continue onderhandelingspositie.”*

Spanningen blijken zich beide vervoersbedrijven te hebben voorgedaan. Het BRU heeft met GVVU problemen gehad op het gebied van zomerdienstregelingen. De reiziger heeft het BRU gevoed met klachten over de dienstregeling. Er zijn ritten uitgevallen door de vakanties van chauffeurs. Hierbij doet zich de situatie voor dat GVVU eerst met het BRU om de tafel gaat zitten in plaats van met de consumentenorganisaties. De indruk is dat GVVU de neiging heeft om als voormalig gemeentelijk vervoersbedrijf zaken aan het BRU over te laten. Het handelen van GVVU kan verklaard worden uit het verleden als gemeentelijk vervoersbedrijf. De dekking door de gemeenteraad was toen van groot belang voor GVVU. De inspraak door de reiziger nam een minder prominente plaats in. De oplossingsrichting van het BRU is dat de vervoerder in een vervoerplan laat opnemen hoe bepaalde zaken worden opgelost door het bedrijf.

Ook hier bestaan verschillende inzichten tussen de betrokkenen. Zo schijnt GVVU over de problemen met de zomerdienstregeling contact te hebben opgenomen met Alexander Tchernoff. De heer Tchernoff is voormalig portefeuillehouder openbaar vervoer bij het BRU:

*“Ik denk dat we (GVVU en het BRU, DH) [...] een goede band met elkaar hebben. Dat betekent niet dat je soms vol met elkaar in discussie bent of dat je het helemaal niet met elkaar eens bent. Maar dat is helemaal niet erg.”*

In tegenstelling tot GVVU neemt Connexxion een minder afwachtende houding aan. Het BRU heeft aan Connexxion voorgeschreven dat op de agglolijnen alleen lagevloerbussen mogen worden ingezet. Dit type bus is een technologische innovatie (Ongkittikul, 2006:1). De bussen waren echter niet op tijd beschikbaar. Connexxion heeft kort voor de afgesproken datum contact met het BRU opgenomen. Na de levering van de bussen hebben zich problemen voorgedaan over de inzet van verkeerde bussen op verschillende lijnen.

Tussen de vervoerders en de consumentenorganisaties hebben zich geen grote botsingen voorgedaan. Er komen wel af en toe meningsverschillen aan het licht. Toch proberen de partijen er met elkaar uit te komen. USF Studentenbelangen mocht van GVVU de aantallen passagiers op buslijn 12 naar De Uithof tellen, want de studenten hadden in tegenstelling tot GVVU de indruk dat de bussen te vol waren. Er bestaan tussen de consumentenorganisaties en de andere betrokkenen geen verschillen van mening over het gewenste toekomstbeeld van het openbaar vervoer. Zo blijkt iedereen voorstander te zijn van beter openbaar vervoer in de regio. Bovendien wil iedereen de kwaliteit behouden van het openbaar vervoer in het BRU-gebied. De kwaliteit van het openbaar vervoer schijnt in vergelijking met andere regio's op een hoog peil te staan.

We hebben gezien dat er tussen GVVU en Connexxion enerzijds en de andere partijen anderzijds af en toe problemen aan het licht komen. Toch is in de BRU-casus aan het licht gekomen dat de vervoerders zowel met het BRU, de consumentenorganisaties en andere betrokkenen willen komen tot oplossingen. Deze externe oriëntatie bij de vervoerders is kenmerkend voor stewardship.

### *Motivatie*

De financiën van de organisatie wordt door iedereen als een bron van motivatie genoemd, waardoor de mensen binnen GVVU en Connexxion worden geprikkeld. De bedrijven hebben baat bij goede financiële resultaten, zodat er in de toekomst kan worden geïnvesteerd. Vervoersbedrijven moeten bijvoorbeeld financieel gezond zijn om in nieuwe voertuigen te kunnen investeren. Vervoerders krijgen ook vanuit het BRU de prikkel om efficiënter te werken.

## Hoofdstuk 4: Analyse

De vervoerders hebben van het BRU de opdracht gekregen voor meer reizigersgroei tegen minder subsidies.

Toch noemt iedereen dat de vervoerders door meer worden gemotiveerd dan geld. Financiële motivatie blijkt onlosmakelijk verbonden te zijn met psychische motivatie. Zowel bij GVVU als Connexxion is in hoge mate een cultuur aanwezig waarin iedereen zich verantwoordelijk voelt om goed openbaar vervoer aan te bieden. Chauffeurs zijn in de praktijk het eerste aanspreekpunt voor slecht openbaar vervoer. Onderhoudstechnici repareren de voertuigen zo goed mogelijk, zodat de voertuigen snel ritten kunnen rijden uit de dienstregeling. Maar ook hier komt het financiële aspect om de hoek zetten. Minder stilstaande bussen betekent minder kosten. Ondanks dat er bij GVVU een goede motivatie heerst onder het personeel heeft het bedrijf de neiging om bij problemen snel bij het BRU aan te kloppen. Verschillende respondenten benadrukken zelf dat met name bij de chauffeurs de bedrijfscultuur nog wel eens dwars ligt bijvoorbeeld met de zomerdienstregeling.

Het blijkt dat het BRU ook een rol heeft gespeeld bij Connexxion om met gemotiveerd personeel de BRU-lijnen te exploiteren. De ervaring van het BRU is dat het niet werkt om vervoerders te prikkelen met bonus-malusregelingen. Het BRU heeft ingezien dat motivatie bij het personeel een belangrijke voorwaarde is goed openbaar vervoer. Connexxion heeft als landelijk opererend bedrijf een concessie gebonden exploitatie moeten inrichten. Buslijnen van het BRU mogen alleen met vaste chauffeurs worden gereden. Niet alleen het BRU verlangt kwaliteit, maar ook de vervoerders zelf. Kwaliteit speelt een rol bij de concessies. Dit is in overeenstemming met de literatuur (Ongkittikul, 2006:83).

De subconclusie is dat GVVU en Connexxion niet alleen door geld worden geprikkeld. De vervoerders worden binnen de financiële kaders ook door psychische motivatie geprikkeld. Dit uit zich in de persoonlijke betrokkenheid van het personeel. Dit duidt op stewardship. Als GVVU en Connexxion agenten waren geweest dan hadden alle stakeholders negatief geoordeeld over de bedrijven. In dat geval hadden de vervoerders met niemand rekening gehouden. Dit beeld heb ik niet in de BRU-casus aangetroffen. Het is echter wel de vraag tot op welk niveau van subsidieverlening en detail van voorschriften door het BRU de vervoerders zich als stewards zullen gedragen in het BRU-gebied. Stewards zouden in dat geval misschien agenten kunnen worden.

### *Identificatie*

De meeste respondenten hebben de indruk dat de vervoerders zich verantwoordelijk voelen voor tegenslagen. Deels komt deze houding voort vanuit het BRU. Het BRU stelt de vervoerders verantwoordelijk voor de risico's van de exploitatie. Kwaliteitsverlies als gevolg van bijvoorbeeld wegonderhoud is voor rekening van de vervoerder. De vervoerder moet zich daarom richten op samenwerking met de wegbeheerder bij wegonderhoud.

Aan de andere kant is de houding van de vervoerders ook te verklaren vanuit het eigen gevoel van betrokkenheid bij de vervoerders. Zo worden uit misstanden lering getrokken door de vervoerders. Connexxion heeft bijvoorbeeld zelf na klachten van het BRU polshoogte genomen bij de uitvoering van de dienstregeling, waarbij bussen te vroeg vertrokken van de bushalte. Bij Connexxion in het BRU-gebied heerst de opvatting dat het informeren van het BRU de beste garantie is voor een goede relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij het informeren door de vervoerder hoort niet alleen de vermelding van het probleem maar ook de mogelijke oplossing. Het blijkt uit de casus dat Connexxion er baat bij heeft om steward te zijn. Het bedrijf kan zich door als een steward te gedragen zelf enige invloed uitoefenen op de continuïteit van het

## Hoofdstuk 4: Analyse

bedrijf door een goede samenwerking met opdrachtgevers. Ook GVU is zich bewust dat het melden van misstanden in het belang is van de reputatie van het bedrijf.

Van buitenaf stellen de consumentenorganisaties dat de vervoerders niet weglopen voor tegenvallers. Zo schijnt GVU geen afwachtende houding in te nemen bij de grote bouwprojecten in Utrecht door mee te denken over mogelijke oplossingen. Bovendien blijkt GVU klachten van reizigers serieus te nemen. Het probleem is alleen dat weinig mensen GVU bellen voor klachten. Mensen schijnen onderling te klagen over GVU, maar ze bellen niet de klachtenlijn. Het nummer van de klachtenlijn blijkt bij veel mensen onbekend te zijn. Ook weten mensen niet dat GVU de klachten serieus neemt.

Zowel GVU als Connexxion vertonen de kenmerken van een steward. De bedrijven onttrekken zich niet aan hun verantwoordelijkheden in de BRU-casus. Bij agenten zouden de problemen alleen verergeren (of in elk geval niet verbeteren) ook al moeten zij zich inspannen om aan hun reputatie te werken (bonding costs).

### *Managementfilosofie*

In het BRU-gebied zijn de vervoerders zelf verantwoordelijk voor de exploitatie. Het BRU kan op grond van de concessieovereenkomsten controle uitoefenen op de vervoerders. Connexxion schijnt geen problemen te hebben met controle door het BRU. In een partnership moet controle mogelijk zijn, mits er goede afspraken tussen de betrokken partijen worden gemaakt. Connexxion blijkt tegenvallers aan het BRU te melden. De indruk is dat Connexxion lering uit bepaalde gebeurtenissen wil trekken.

De eigen ruimte die de vervoerders hebben komt ook omdat het BRU speelruimte geeft aan de bedrijven. GVU en Connexxion krijgen bijvoorbeeld ruimte om het aantal passagiers te tellen en een opgave te doen van de verreden kilometers. Overigens ontbreken bij tellingen van passagiers adequate meetsystemen, waardoor het aantal passagiers wordt gebaseerd op steekproeven. De onderhandelingen tussen het BRU en de vervoerders bij misstanden duidt ook op speelruimte voor de vervoerders. Macht is hierdoor afhankelijk van relaties tussen de betrokken personen. Ook moet er vertrouwen zijn tussen de partijen. De partijen stellen zich kwetsbaar op. De vervoerders leggen enerzijds hun bedrijfsvoering bloot. Het BRU is anderzijds kwetsbaar omdat er geen sancties mogelijk zijn.

De consumentenorganisaties blijken een marginale rol te spelen bij de controle op de vervoerders. De gegevensverstrekking door de vervoerders aan de consumentenorganisaties wordt door het BRU niet gecontroleerd. De consumentenorganisaties zijn geïnteresseerd in de dienstregeling, het ontwerp van lijnen etc. Bij de consumentenorganisaties heerst twijfel over de eigen rol. Zo is het voor deze organisaties de vraag of er controle kan worden uitgeoefend. Ook wordt weersproken dat een consumentenorganisatie hoger staat dan de vervoerders. Het woord controle schijnt een dergelijke positie te impliceren.

De subconclusie is dat er in de casus op het gebied van managementfilosofie stewardship is. De vervoerders krijgen van het BRU speelruimte, doordat het BRU niet heeft gekozen voor sanctiemaatregelen. Bovendien is er speelruimte, omdat de techniek op sommige punten, bijvoorbeeld tellingen van passagiers, nog niet beschikbaar is.

## Hoofdstuk 4: Analyse

### *Cultuur*

Alle respondenten vinden dat de afstanden tussen de betrokkenen in het BRU-gebied klein zijn. Dit betekent dat de verhoudingen overwegend informeel zijn. Dit duidt op stewardship. Stewards hechten namelijk niet aan grote verschillen tussen het eigen vervoersbedrijf en de andere betrokkenen.

In het BRU-gebied worden misstanden door de vervoerders in het overleg meegedeeld. Het komt alleen soms voor dat de mededeling door de vervoerder wordt gedaan na ontdekking door het BRU. Verschillende respondenten vinden dat er verschillen zijn waar te nemen tussen GVVU en Connexxion. Zo schijnt Connexxion commerciëler gevonden te worden, terwijl GVVU nog altijd als ambtelijk wordt beschouwd. Verschillende respondenten zijn van mening dat Connexxion transparanter is zowel naar het BRU als naar de consumentenorganisaties. GVVU blijkt een meer afwachtende houding aan te nemen. Mogelijk heeft deze houding van GVVU nog te maken met het verleden als gemeentelijke dienst.

Ook van buitenaf worden door de consumentenorganisaties de verhoudingen als informeel beschouwd. Het speelt mogelijk mee dat USF Studentenbelangen voor GVVU een organisatie vormt met duidelijke standpunten. GVVU schijnt te weten wat de belangen van de studenten zijn. Zo blijken de studenten te begrijpen dat er rond de nieuwe OV-terminal financiële keuzes moeten worden gemaakt. Contacten tussen de consumentenorganisaties enerzijds en de vervoerders en het BRU anderzijds verlopen bijvoorbeeld via telefoongesprekken en e-mail. Deze contacten gaan over zaken waarvan de consumentenorganisaties vinden dat ze niet goed verlopen. Respondenten zeggen dat het BRU, GVVU en Connexxion deze meldingen serieus behandelen. Contacten blijven niet beperkt tot momenten van overleg tussen alle partijen. De korte lijnen blijken wel afhankelijk te zijn van de contactpersonen.

Macht blijkt in de BRU-casus afhankelijk te zijn van personen. Dit kan ook risico's met zich meebrengen. Eén respondent stelt dat mogelijk de verhoudingen langzamerhand te persoonlijk zijn geworden. De indruk is dat risico zich zou kunnen voordoen bij de toekomstige aanbestedingen. Misschien zouden de vervoerders zich als agenten kunnen manifesteren. In het algemeen beschouwt Rover Arriva als een moeilijk te benaderen bedrijf. Misschien stelt Arriva zich op als een agent, maar dit kan ik niet goed beoordelen. Arriva hecht misschien wel meer waarde aan een meer afstandelijke rol. Mogelijk speelt ook de inrichting van de ontwikkelingsfunctie een rol. In de regio Groningen-Drenthe bijvoorbeeld heeft de overheid de ontwikkelingsfunctie zelf in handen. Arriva is daar uitsluitend verantwoordelijk voor de uitvoering. Groningen-Drenthe heeft Arriva zelf iedere vorm van creativiteit in het bedenken van oplossingen in het vervoersaanbod ontnomen. Een respondent zegt op dit punt het volgende:

*“Als ik kijk naar het BRU als opdrachtgever dan heeft het BRU een regiefunctie. Zo noemen ze dat zelf ook. De ontwikkelingsfunctie ligt voor een heel groot deel bij de vervoerder. Dat vindt ik een buitengewoon goede keuze van het BRU. Want dat is de enige manier waarmee je echt invulling geeft aan marktwerking in het openbaar vervoer. Je ziet opdrachtgevers de hele ontwikkelingsfunctie weg halen bij de vervoerders. En die vervoerders die rijden alleen maar van A naar B. [...] Als we kijken naar een aantal gebieden daar is het feit dat het niet goed gaat bepaaldelijk niet alleen de schuld van de vervoerder. Want als je helemaal op de stoel gaat zitten en het is niet je vak, dan moet het fout gaan.”*

Het BRU heeft nu nog gekozen voor een gedeelde ontwikkelingsfunctie met de vervoerders. Op deze manier kan het BRU als overheid de verschillende belangen afwegen. Aan de andere kant kunnen de vervoerders op een innovatieve manier meedenken in oplossingen. De cultuur in het

## Hoofdstuk 4: Analyse

BRU-gebied is dat de afstanden klein zijn tussen de betrokkenen. Verder houden alle partijen rekening met de doelstellingen van de andere betrokkenen.

### *Keuzemodel voor vormgeving van publieke verantwoording*

Ik heb zelf een keuzemodel (Tabel 15) ontworpen waarmee de publieke verantwoording vorm kan worden gekozen. In dit model is een keuze verondersteld tussen agencyrelaties en stewardshiprelaties. Op basis van de voorgaande analyse trek ik de conclusie dat er sprake is van keuze 4 uit het model: zowel het BRU als GVU en Connexxion kiezen voor een principaal-stewardrelatie. Er is tussen het BRU en de vervoerders onderling vertrouwen.

Er is verticale verantwoording aan het BRU over wettelijke verplichtingen en subsidies. Zelf heeft het BRU gekozen voor het vervoerplan om de vinger aan de pols te kunnen houden bij de dienstregeling. Het BRU gedraagt zich als de regisseur in de regio, die alle belangen tegen elkaar moet afwegen. Het BRU laat bij voorkeur veel over aan de vervoerders. De vervoerders zijn daardoor zelf verantwoordelijk voor de opbrengsten. De vervoerders hebben enkele instrumenten, die als horizontale verantwoording kunnen dienen aan stakeholders. Het belangrijkste instrument is het verplichte overleg met de consumentenorganisaties. De stakeholders hebben zelf niet veel behoefte aan veel financiële verantwoording.

De sturing door het BRU is in beperkte mate verticaal. Het BRU wil bij voorkeur samenwerken met de vervoerders en de stakeholders. De vervoerders hebben veel ruimte. Het openbaar vervoer in het BRU-gebied vertoont de kenmerken van een netwerk. Er moet tussen de betrokkenen veel onderhandeld worden. Desondanks zouden zich fricties kunnen voordoen door de vermenging van horizontale en verticale sturing.

De vervoerders handelen niet alleen vanuit de eigen doelstellingen, maar zij houden ook rekening met de doelstellingen van de andere betrokkenen. Bij alle indicatoren is aan het licht gekomen dat de vervoerders stewards zijn. Ik heb deze uitkomst niet echt verwacht. Ik denk zelf dat deze uitkomst valt te verklaren door het langdurige samenwerkingsverband in het BRU-gebied, dat tot stand is gekomen door onderhandse aanbestedingen.

Mogelijk zijn de vervoerders in het BRU-gebied veranderd van agenten in stewards. Er is volgens mij op deze manier door het BRU aangestuurd op een stewardshiprelatie met de vervoerders. Ik weet niet of Connexxion bij het mogelijk winnen van aanbestedingen in de regio een steward zal blijven. Bij openbare aanbestedingen met de laagste prijs als gunningcriterium zouden de vervoerders zich tot agenten kunnen ontwikkelen. Ook bij een volledige ontwikkelingsfunctie die in handen is van het BRU zouden vervoerders agenten kunnen worden. De vervoerders kunnen zich door de ruimte die zij krijgen in de gedeelde ontwikkelingsfunctie met eigen innovatieve oplossingen komen. Op deze manier denken de vervoerders samen met de opdrachtgever na over het aanbod van openbaar vervoer. Volgens mij speelt de invulling van de ontwikkelingsfunctie naast de individuen in de regio een belangrijke rol voor het bestaan van de profiel van steward bij de vervoerders.

De resultaten van deze paragraaf zijn in Tabel 24 samengevat.

**Tabel 24 Resultaten vormgeving verantwoordingsarrangement (governance)**

Sturing	BRU combinatie verticaal als opdrachtgever, horizontaal bij netwerk. Casus kenmerken netwerk.
Dubbele pet	Relatie BRU-vervoerders samenwerking. Mogelijkheden BRU verticale sturing.
Sturingsspagaat	Vervoerders voldoen aan concessiebesluiten BRU. Overleg met consumentenorganisaties, gemeenten etc.
Verantwoordingsbocht	Afleggen verticale verantwoording vervoerders over horizontale relatie uit netwerk (o.a. infrastructuur).
Verticale reflex	Top-down: 'dwang' BRU tot overleg vervoerders-partners. Bottom-up: vraag vervoerders aan BRU om oplossing, met name GVU.
Relatie BRU-vervoerders	Partnership. BRU soms rol opdrachtgever bij problemen. Onduidelijkheden buitenaf over relaties.
Relatie vervoerders-stakeholders	Verschillende inzichten over relaties, ook bij consumentenorganisaties.
Relatie BRU-stakeholders	Soms moeizaam, onduidelijkheden over rol BRU bij consumentenorganisaties.
Mensbeeld	Externe oriëntatie vervoerders, niet alleen eigenbelang. Connexxion iets minder afwachtend dan GVU.
Motivatie	Binnen financiële kaders ook psychische motivatie bij vervoerders, betrokkenheid.
Identificatie	Geen ontrekking aan verantwoordelijkheden bij vervoerders.
Managementfilosofie	Eigen speelruimte voor vervoerders, mede door afwezigheid sanctiemaatregelen en stand techniek meetsystemen.
Cultuur	Kleine afstanden tussen betrokkenen. Informele verhoudingen. Relaties afhankelijk van personen.
Keuzemodel 4	Keuze BRU stewardship. GVU en Connexxion in BRU-gebied stewards.

## Hoofdstuk 5: Conclusies

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek getrokken. In de eerste plaats worden de afzonderlijke deelvragen van een antwoord voorzien (§ 5.2). In paragraaf 5.3. kan daarna de probleemstelling van het onderzoek worden beantwoord. De reflectie op de theorie en de resultaten volgt in paragraaf 5.4. Verder kunnen aanbevelingen worden gedaan voor toekomstig onderzoek (§ 5.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor de praktijk (§ 5.6).

### 5.2 Conclusies deelvragen

In deze paragraaf worden de deelvragen uit dit onderzoek herhaald en beantwoord.

1. *Wat wordt met hybride organisatie bedoeld en in hoeverre zijn GVU en Connexxion hybride?*

De eerste deelvraag is op twee manieren beantwoord. In de eerste plaats is in hoofdstuk 2 deze deelvraag beantwoord aan de hand van de wetenschappelijke literatuur. Op de deelvraag kan geen eenduidig antwoord worden gegeven. De kern van de bestuurskundige wetenschap wordt geraakt met het begrip hybride organisatie. In de besproken literatuur is naar voren gekomen, dat het niet zinvol is om het onderscheid tussen publieke en private organisaties als dichotoom voor te stellen. De bestuurlijke werkelijkheid zit complexer in elkaar. Verschillende auteurs hebben getracht om analytische kaders te construeren om met hybriditeit om te gaan. Met name Greve, Flinders en Van Thiel (1999) en Verhoef en Simon (2001) bieden ruimte voor verder empirisch onderzoek. Greve et al. (1999) kunnen worden gebruikt om organisaties in de empirische praktijk te onderzoeken. De taak van de organisatie is niet het bepalende element om een onderscheid tussen organisaties te kunnen aanbrengen. Organisaties kunnen aan de hand van vijf condities langs het continuüm publiek-privaat worden gepositioneerd. De condities zijn: financiering, ministeriële of politieke verantwoordelijkheid, controlemechanisme, publieke taak en publiek domein. Het is mogelijk om aan de hand van Greve et al. (1999) op een empirische manier onderzoek te verrichten om de theoretische discussie in de literatuur te overstijgen. Verhoef en Simon (2001) zijn bruikbaar om de normatief veronderstelde problemen in de literatuur empirisch te onderzoeken, zoals concurrentievervalsing en taakverwaarlozing. Verder is aan de orde geweest dat ondanks discussies tussen voor- en tegenstanders van hybriditeit aan het verschijnsel niet valt te ontkomen. Het is niet vruchtbaar om verschillen tussen publiek en privaat te benadrukken. De conclusie is dan een afwijzing van hybriditeit op normatieve gronden (Kenis, 2005). Er is daarentegen afstemming nodig bij hybriditeit in de vorm van publieke verantwoording. Zonder verantwoording staat de legitimiteit van hybride organisaties op het spel, omdat deze organisaties voortdurend verschillende belangen tegen elkaar afwegen (Van Montfort, 2005).

In de tweede plaats is hybriditeit in de praktijk onderzocht in hoofdstuk 4. In de praktijk zijn diverse situaties van hybriditeit aangetroffen. De beide vervoersbedrijven GVU en Connexxion zijn als hybride organisaties verondersteld. Beide bedrijven hebben concessies voor het openbaar vervoer gekregen van het Bestuur Regio Utrecht (BRU). Bij de financiering is er sprake van het marktmechanisme bij de kaartverkoop. Het Rijk stelt echter de tarieven vast van de verschillende kaartsoorten. De reizigers kunnen door de vastgestelde tarieven nauwelijks invloed uitoefenen op het aanbod van het openbaar vervoer. De inkomsten uit de OV-Studentenkaart vormen geen prikkel om klantgericht te werken. Een andere

## Hoofdstuk 5: Conclusies

belangrijke financieringsbron vormen de subsidies van de overheid. De vervoerders krijgen subsidies van het BRU. Deze subsidies zijn afkomstig van het Rijk. De Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) heeft concurrentie tussen vervoerders als middel om efficiëntie te bereiken. Het BRU heeft tot nu toe gekozen voor onderhandse gunning van de lopende concessies. Het BRU koopt met subsidies openbaar vervoer op de markt in. GVVU en Connexxion kunnen als 'contracting out' organisaties worden beschouwd.

De ministeriële of politiek verantwoordelijkheden zitten complex in elkaar. Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor het openbaar vervoer in Nederland. Het BRU draagt verantwoordelijkheid voor het beleid en de concessieverlening. De vervoerders zeggen een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor ogen te hebben. Ook al zijn zij geen politieke eenheden.

Op het nationaal niveau zijn verschillende controlemechanismen te onderscheiden zoals de toezichthouders de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Deze vorm van toezicht kan worden omschreven als marktregulering. Marktregulering past bij (semi-)geprivatiseerde vervoersbedrijven. Om regionaal niveau kan het BRU interveniëren op grond van de concessievoorschriften. Het controlemechanisme is een contract. Dit past bij 'contracting out' organisaties.

Met het openbaar vervoer zijn diverse inhoudelijke en procesmatige publieke belangen gemoeid. Openbaar vervoer is een publieke taak. De verschillende overheden proberen door interventies de publieke belangen te borgen. De uitvoering van het openbaar vervoer laat de overheid over aan GVVU en Connexxion. Ook dit is een teken van hybriditeit.

Connexxion en GVVU staan qua domein tussen publiek en privaat in. GVVU is na een verzelfstandiging door de gemeente Utrecht aan Connexxion verkocht. Connexxion is eigendom van de Staat der Nederlanden. Het bedrijf concurreert met de private bedrijven Arriva en Veolia Transport om concessies.

Mogelijke problemen zijn concurrentievervalsing en taakverwaarlozing door GVVU en Connexxion. Concurrentievervalsing omvat in de casus kruissubsidiëring en kartelvorming. Deze problemen kunnen worden verholpen door landelijk toezicht en regionale aanbestedingen. Een ander risico is taakverwaarlozing door de vervoerders. Oplossingen zijn dan landelijk toezicht en de concessievoorschriften van het BRU.

GVVU en Connexxion zijn hybride, omdat deze bedrijven door de verschillende condities en mogelijke problemen niet volledig tot de private en de publieke sector kunnen worden gerekend.

### 2. *Wat wordt onder publieke verantwoording verstaan?*

In hoofdstuk 2 is publieke verantwoording omschreven als het aanspreekbaar zijn van een organisatie door een forum en het (eventueel) bijsturen van een organisatie door het forum om de doelstellingen te bereiken (Schillemans, 2006). Traditioneel geldt de politieke (of ministeriële) verantwoordelijkheid van een uitvoerende organisatie aan een bovengeschiedt politiek orgaan. Overheidssturing verloopt verticaal (geboden en verboden).

Er is echter een verschuiving van 'government' naar 'governance', waardoor de overheid in een min of meer gelijkwaardige positie verkeert door onder meer hybridisering (bijvoorbeeld door uitbestedingen) en een grotere rol van burgers en bedrijven als gevolg daarvan (Van Montfort, 2001; Michels, 2002; Rouw & Schillemans, 2005).

Bij traditionele publieke verantwoording geldt dat de organisatie hiërarchisch ondergeschikt is en aangestuurd wordt, waardoor verticale instrumenten worden gebruikt (Reyn & Van der Meij, 2000). Er is een principaal-agentrelatie (Schillemans, 2005). Verticale verantwoordingsinstrumenten zijn bijvoorbeeld doorlichtingen, voortgangsrapportages, informatieplicht etc. Horizontale verantwoording is daarentegen niet altijd formeel een vorm van verantwoording, maar deze vorm wordt wel door stakeholders of fora van de organisatie als zodanig ervaren. Horizontale verantwoording kan verplicht of vrijwillig zijn. De fora bevinden zich in een nevenschiktelijke positie ten opzichte van de organisatie (Schillemans, 2005, Schillemans, 2006). Bij



## Hoofdstuk 5: Conclusies

deze vormen van passen meer horizontale instrumenten, zoals stakeholderdialoog, cliëntenraad, (actueel) jaarverslag op de website etc.

### 3. *Op welke wijze kunnen verantwoordingsarrangementen worden ingericht?*

Het is voor de overheid problematisch om in een hybride stelsel verticaal te sturen. Verticale sturing is top-down. Er is een ondergeschikte relatie tussen de overheid en de overige actoren. De gedragsbeïnvloeding verloopt via bevelen. Er is sprake van asymmetrische communicatie. Bij horizontale sturing is er meer nevenschikking tussen de overheid en de andere actoren. Bij deze vorm van sturing is meer ruimte voor overleg, onderhandelingen en samenwerking. De communicatie is symmetrisch. Actoren hebben meer dan bij verticale sturing een ruime mate van autonomie (Kalders, Van Erp & Peters, 2004).

Er kunnen zich echter spanningen voordoen als beide vormen van sturing worden gecombineerd door de overheid. Vijf verschillende soorten spanningen kunnen dan worden onderscheiden: dubbele pet, sturingsspagaat, verantwoordingsbocht, horizontale vermomming en verticale reflex. Het type sturing heeft implicaties voor de inrichting van verantwoording.

In hoofdstuk 2 zijn twee verschillende theorieën onderscheiden namelijk de agencytheorie en de stewardshiptheorie. Er kan een onderscheid tussen beide theorieën worden aangebracht aan de hand van psychologische en situationele factoren.

De agencytheorie is een economische theorie. In de agencytheorie is de veronderstelling dat er een belangentegenstelling is tussen de principaal (opdrachtgever) en agent (opdrachtnemer). De principaal wordt geconfronteerd met een opportunistische agent, die enkel eigenbelang zal nastreven. Derhalve richt de principaal verschillende controlemechanismen in om het gedrag van de agent te beteugelen.

De stewardshiptheorie is nieuw voor de bestuurskunde. In deze theorie wordt geen belangentegenstelling verondersteld tussen de principaal en de steward (rentmeester). Deze theorie bouwt voort op psychologische en sociologische theorieën. Actoren zullen in het belang van de organisatie handelen. De steward voelt zich verantwoordelijk voor het slagen en het falen van de organisatie. Meer controle door de principaal, zoals in de agencytheorie, werkt in de stewardshiptheorie contraproductief.

Davis, Schoorman en Donaldson (1997) hebben beide theorieën toegepast op de interne organisatie van bedrijven. Dit onderzoek heeft beide theorieën gebruikt voor de vormgeving van publieke verantwoording door hybride organisaties. Er is verondersteld dat betrokkenen een keuze kunnen maken tussen agencyrelaties (PA) en stewardshiprelaties (PS). In totaal zijn vier keuzes mogelijk: (1) principaal en uitvoerder kiezen beiden PA, (2) principaal kiest PS en uitvoerder kiest PA, (3) principaal kiest PA en uitvoerder kiest PS en (4) principaal en uitvoerder kiezen beiden PS.

In hoofdstuk 4 zijn alle spanningen van gecombineerde verticale en horizontale sturing aangetroffen. De indruk is dat Connexxion om minder verticale sturing door het BRU vraagt dan GVU.

De BRU-casus heeft de kenmerken van een netwerk, waarbij alle partijen van elkaar afhankelijk zijn. De mogelijkheden voor het BRU om verticaal te sturen zijn beperkt. Het BRU moet daarom meer onderhandelen met alle betrokkenen. Een aantal dingen is opgevallen bij de relaties:

- Zowel het BRU als de vervoerders beschouwen hun relatie als een partnership. Soms treedt het BRU als opdrachtgever op. Van buitenaf bestaan onduidelijkheden over de relatie tussen het BRU en de vervoerders;
- Het bestaan van uiteenlopende percepties over de relatie tussen de vervoerders en de stakeholders bijvoorbeeld gemeenten. De consumentenorganisaties oordelen onderling verschillend; en
- Er is soms een moeizame relatie tussen het BRU en sommige stakeholders. De consumentenorganisaties vinden de rol van het BRU onduidelijk.

## Hoofdstuk 5: Conclusies

GVU en Connexxion blijken zich beide op hun externe omgeving te oriënteren. Soms doen zich botsingen voor tussen de vervoerders en de andere partijen. Toch proberen GVVU en Connexxion tot oplossingen te komen. Wel lijkt GVVU wat meer afwachtend te zijn dan Connexxion.

Uit het onderzoek blijkt dat GVVU en Connexxion niet alleen door geld worden geprikkeld. Binnen de financiële kaders is er ruimte voor psychologische motivaties. In de praktijk komt dit tot uitdrukking in de persoonlijke betrokkenheid van het personeel. Van de respondenten oordeelt niemand negatief over de motivatie van GVVU en Connexxion.

Ook zijn de respondenten van mening dat GVVU en Connexxion zich niet aan hun verantwoordelijkheden onttrekken. Ook het BRU heeft een rol gespeeld door de vervoerders verantwoordelijk te houden voor de exploitatie. Vervoerders moeten zich daarom op hun omgeving oriënteren, zoals gemeenten bij wegonderhoud.

Het BRU kan door de concessievoorschriften controle uitoefenen op GVVU en Connexxion. Toch is de speelruimte voor het BRU beperkt. Zo heeft het BRU niet gekozen voor sanctie maatregelen, maar voor onderhandelingen om problemen op te lossen. Macht is daardoor afhankelijk van de relaties tussen de personen. Ook is er speelruimte voor de vervoerders door de stand van de techniek bijvoorbeeld door het ontbreken van meetsystemen om de aantallen passagiers te tellen. De consumentenorganisaties spelen een marginale rol bij de controle op GVVU en Connexxion.

De relaties tussen de betrokkenen zijn informeel. De lijnen zijn kort bijvoorbeeld door het gebruik van de telefoon en e-mail tussen de betrokkenen. Dit kan ook een risico gaan vormen bij toekomstige aanbestedingen. Het is dan de vraag of de vervoerders zich als stewards zullen blijven manifesteren. Mogelijk speelt ook de inrichting van de ontwikkelingsfunctie een rol.

De conclusie is dat keuze 4 is gemaakt in de casus. De verantwoording is beperkt verticaal met meer ruimte voor samenwerking. Mogelijk is door het BRU bewust aangestuurd op stewardship bij de vervoerders.

### *4. Hoe verloopt publieke verantwoording in de praktijk bij de vervoersbedrijven?*

In de praktijk blijken zowel verticale als horizontale instrumenten bij publieke verantwoording te worden gebruikt. In de BRU-casus zijn vier vormen van verticale verantwoording aangetroffen uit het analytisch kader van deze scriptie: voortgangsrapportage, kwaliteitszorgsysteem, informatieplicht en financiële rapportage.

De vervoerders zijn door de concessiebesluiten verplicht om gegevens aan het BRU te verstrekken in de vorm van een voortgangsrapportage. De vervoerders zijn vrij om te bepalen op welke wijze zij de rapportages vormgeven. Het is wel de vraag of de verstrekte gegevens correct zijn.

De vervoerders zijn zelf initiatiefnemers van certificeringen. Het misschien beter om in de BRU-casus om kwaliteitsinformatie te noemen dan kwaliteitszorgsystemen. Het BRU kan kwaliteit zelf niet meten. De verstrekte gegevens worden door het BRU gebruikt voor vergelijkingen. Een manier om kwaliteit te borgen is het gebruik van marketingplannen.

GVVU en Connexxion zijn verplicht om het BRU te informeren. Verplichte verantwoording gaat onder meer over de subsidiebijdragen van het BRU.

Er zijn daarnaast twee instrumenten aangetroffen, die niet in het analytisch kader zijn opgenomen. Het eerste instrument is het jaarplan. Om toch grip te krijgen op de dienstregeling verlangt het BRU jaarplannen van de vervoerders. Onderwerpen uit een jaarplan zijn bijvoorbeeld voorzieningenniveau, reisinformatie en sociale veiligheid. Het andere instrument is het overlegplatform. Misschien is werkoverleg of consultatie een beter woord. Er vindt overleg plaats tussen (1) het BRU en de vervoerders en (2) het BRU en de stakeholders, zoals gemeenten.

## Hoofdstuk 5: Conclusies

Verder zijn in de BRU-casus horizontale verantwoordingsinstrumenten aangetroffen. Drie instrumenten zijn verplicht: Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen, cliënten- of gebruikersraden en ombudsfunctie.

Connexxion is verantwoording schuldig aan de aandeelhouder de Staat der Nederlanden. Deze verantwoordingsinstrument is bestuurskundig opgevat, waarbij de aandeelhouder onderdeel is van de omgeving van de organisatie. Dit is in tegenstelling tot economen en bedrijfskundigen, die deze vorm als verticaal zullen opvatten. GVU is onderdeel geworden van Connexxion.

In het algemeen zijn de consumentenorganisaties tevreden over het overleg met GVU en Connexxion. De consumentenorganisaties zijn minder tevreden over de inspraak bij het BRU. Zij vinden dat het BRU een minimale invulling geeft aan het overleg. De organisaties hebben een voorkeur voor een ROCOV (Regionaal Overleg Consumenten Openbaar Vervoer). De indruk is dat het BRU tot nu toe de eigen manier van werken beter vindt functioneren.

Consumenten kunnen klachten bij de vervoerders indienen. Bij geschillen kunnen consumenten zich wenden tot de Geschillencommissie Openbaar Vervoer.

Bovendien zijn twee vormen van vrijwillige horizontale verantwoording aangetroffen. De eerste variant is de eigen website. Op de websites is reisinformatie beschikbaar. Ook kunnen klachten worden doorgegeven. Het is ook mogelijk om bedrijfsinformatie te raadplegen (persberichten etc.). De andere vorm het jaarverslag op de website. Zowel bij GVU als Connexxion kan het jaarverslag van 2006 worden geraadpleegd.

### 5. *Hoe beoordelen de vervoersbedrijven en stakeholders publieke verantwoording?*

Uit de interviews blijkt dat alle respondenten een brede invulling geven aan publieke verantwoording. Iedereen vindt het normaal dat GVU en Connexxion zich aan het BRU moeten verantwoorden. Het BRU geeft de voorkeur aan het begrip concessieverlener in plaats van opdrachtgever. In de praktijk geven GVU en Connexxion de voorkeur aan het begrip opdrachtgever. Voor de vervoerders impliceert het opdrachtgeverschap van het BRU ook partnership. In de dagelijkse praktijk schijnt het BRU zich soms als een opdrachtgever op te stellen. Het BRU is mede door de Wp 2000 genoodzaakt om publieke verantwoording breder te trekken, daardoor moeten de vervoerders zich ook op de consumentenorganisaties richten. Bij de consumentenorganisaties bestaan onduidelijkheden over het opdrachtgeverschap van het BRU. Het BRU blijkt voor de consumentenorganisaties een beperkt toegankelijke organisatie te zijn. In de praktijk wordt het lastig gevonden om het BRU ter verantwoording te roepen. Dit komt omdat het BRU een kaderwetgebied is.

In de praktijk oordelen de consumentenorganisaties verschillend over hun ervaringen met de vervoerders. USF Studentenbelangen heeft met name met GVU te maken in het passagierspaneel. Rover heeft contacten met alle vervoerders in het BRU-gebied en de provincie Utrecht. Er valt echter kritiek op de consumentenorganisaties te bespeuren, zowel op hun interne organisaties als het verschijnsel niet altijd serieus genomen te worden door de vervoerders. Verantwoording dient voor de vervoerders een maatschappelijk belang, zoals op het gebied van het milieu. De politieke omgeving van de vervoersbedrijven is van groot belang. Toch bestaat bij sommigen de indruk dat vervoerders de gemeenten pas bij problemen benaderen. Iedereen noemt verder de verantwoording aan de eigen aandeelhouders. Ook wordt de verantwoording aan het eigen personeel, de media en leveranciers genoemd. Over en weer blijken er verschillende percepties te bestaan over de invulling van verantwoording door GVU en Connexxion.

### **5.3 Conclusie probleemstelling**

Het is mogelijk om aan de hand van de deelvragen de probleemstelling te beantwoorden. De probleemstelling luidt:

## Hoofdstuk 5: Conclusies

*“Welke uitwerking en betekenis wordt gegeven in de praktijk aan publieke verantwoording door hybride organisaties zoals de vervoersorganisaties of –bedrijven die concessies hebben gekregen van het BRU?”*

Uit het onderzoek blijkt dat de vervoersbedrijven GVV en Connexxion publieke verantwoording breed beschouwen. Er wordt niet alleen aan het BRU als opdrachtgever verantwoording gegeven. Verantwoording kan mede door de invulling door de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) breed worden ingevuld. Het blijkt verder dat het BRU de vervoerders verantwoordelijk houden voor de uitvoering van de concessies. Dit impliceert ook een verbreding. In de praktijk moeten GVV en Connexxion van het BRU ook met andere stakeholders overleggen, zoals gemeenten. Er blijken echter verschillende percepties te bestaan over de invulling van publieke verantwoording door GVV en Connexxion aan de consumentenorganisaties. De consumentenorganisaties oordelen positief, terwijl ook geluiden zijn waar te nemen dat vervoerders deze organisaties niet helemaal serieus nemen. Ook bestaan er verschillende percepties over de verantwoording aan andere stakeholders zoals gemeenten. Overigens vindt iedereen verantwoording aan het BRU als opdrachtgever vanzelfsprekend. Consumentenorganisaties hebben moeite om het BRU te doorgronden.

De sturing door het BRU is beperkt verticaal met name bij informatieverschaffing uit de concessievoorschriften. Het BRU laat echter ook speelruimte aan de bedrijven over. Bij problemen met de vervoerders vinden onderhandelingen plaats. Zowel het BRU als GVV en Connexxion omschrijven hun relatie als een partnership. De situatie in het BRU vertoont de kenmerken van een netwerk. Het BRU stuurt GVV en Connexxion met name horizontaal aan. Er kunnen in de BRU-casus verticale en horizontale verantwoordingsinstrumenten worden onderscheiden. Verticale verantwoordingsinstrumenten worden gebruikt in de relatie tussen het BRU enerzijds en GVV en Connexxion anderzijds. Bij de horizontale instrumenten domineren verplichte vormen. Er zijn verder twee vrijwillige horizontale verantwoordingsinstrumenten aangetroffen.

Uit het onderzoek blijkt dat het hybride karakter van GVV en Connexxion kan samengaan met een verbreding van publieke verantwoording aan stakeholders. Er kleven mogelijke risico's als concurrentievervalsing en taakverwaarlozing. Desondanks worden deze problemen van hybride organisaties niet aangetroffen in de casus. Dit komt mogelijk, omdat de vervoerders op hun externe omgeving oriënteren. Mogelijk speelt mee dat de vervoerders zich als stewards beschouwen. Ook de andere actoren in de casus stellen dat GVV en Connexxion in het BRU-gebied zich als stewards gedragen. Het is denkbaar dat de sturing van het BRU op dit punt ook mee speelt door de vervoerders zich te laten verantwoorden aan hun omgeving.

De vraag of GVV en Connexxion zich als stewards zullen gedragen is de vraag bij de komende aanbestedingen. Dit is misschien afhankelijk van de gunningcriteria en de plaats van de ontwikkelingsfunctie. De sturing tijdens de implementatie van de concessies zal ook mede een rol spelen. De goede persoonlijke verhoudingen tussen de betrokkenen kunnen mogelijk onder druk komen te staan als GVV en Connexxion zich tot agenten zouden ontwikkelen.

### **5.4 Reflectie**

In deze paragraaf volgt de reflectie op de theorie, de aanpak en de resultaten van het onderzoek. In de eerste plaats blijkt uit het theoretisch kader dat hybriditeit door diverse auteurs verschillend wordt benaderd. Het werk van Greve, Flinders en Van Thiel (1999) heeft een bruikbaar kader gevormd om GVV en Connexxion te analyseren. Het kader van deze auteurs kent echter beperkingen. Een eerste beperking is dat publieke taak en publiek domein voor problemen hebben gezorgd tijdens de analyse. Het blijkt lastig om aan te geven wanneer er sprake is van een publieke taak. In dit opzicht biedt de definitie van de Raad van Verkeer en Waterstaat (2004) ook weinig steun. De overheid bemoeit zich met alle facetten in het dagelijks leven, maar er is nog altijd geen verklaring voor het bestaan van de overheid, het bedrijfsleven en het maatschappelijk

## Hoofdstuk 5: Conclusies

middenveld. Filosofen uit de klassieke oudheid hielden zich al met dit vraagstuk bezig. Tot op de dag van vandaag is het vraagstuk onopgelost. Het publieke domein vormt een vergelijkbaar vraagstuk. Is Connexxion meer publiek als 100% van de aandelen in handen zijn van de Staat en meer privaat als de Staat na privatisering 33% van de aandelen bezit? Deze vraag blijft onopgelost.

Een tweede beperking is het onderscheid tussen 'contracting out' organisatie en (semi-)geprivatiseerde organisatie. In het onderzoek blijkt dat GVV en Connexxion binnen beide categorieën zijn te plaatsen. Het onderscheid tussen beide categorieën is niet zo zwart-wit. De derde beperking hangt met het voorgaande samen namelijk de rol van verschillende bestuurslagen. Voor het Rijk zijn GVV en Connexxion (semi-)geprivatiseerde organisaties, die door marktregulering kunnen worden gecontroleerd. Voor het BRU zijn beide organisaties 'contracting out' organisaties. Verder blijkt het mogelijk om contracten onderhands aan te besteden.

Op het gebied van problemen heeft het kader van Verhoef en Simon (2001) interessante inzichten opgeleverd. Problemen zoals concurrentievervalsing en taakvervalsing blijken zich in de casus niet voor te doen. Hybriditeit hoeft dus niet negatief uit te pakken. Het is wel de vraag wanneer hybriditeit voor problemen kan zorgen. Een beperking van Verhoef en Simon (2001) is dat zij hybriditeit in tegenstelling tot Greve et al. (1999) niet als een continuüm voorstellen. Zo blijken bepaalde problemen bij een bepaalde type hybriditeit te horen. Misschien kan taakvervalsing bij verschillende typen organisaties langs het continuüm voor andere problemen zorgen. Kortom, er zou met dynamiek langs een continuüm rekening worden gehouden (bijvoorbeeld hived in versus hived off).

Dit onderzoek heeft hybride organisaties als doel. Het onderzoek is echter niet verder gekomen dan de veronderstelling dat GVV en Connexxion hybride zijn. Een beperking is dat padafhankelijkheden niet in het onderzoek zijn meegenomen. Het is daarom niet mogelijk om het niveau te overstijgen om te zeggen waarin GVV en Connexxion van elkaar verschillen. Het onderzoek komt niet verder dan de indruk dat er een verschil is tussen beide organisaties, maar waaruit het verschil bestaat is niet duidelijk.

Bovendien betekent publieke verantwoording voor bestuurskundigen iets anders dan voor de buitenwereld. De eerste indruk voor sommige mensen blijkt een jaarverslag. Publieke verantwoording wordt na een toelichting tijdens de interviews voor de betrokkenen duidelijk. Het valt op dat iedereen verantwoording aan het BRU vanzelfsprekend vindt. Er blijken soms onduidelijkheden te bestaan over een verruimde betekenis van verantwoording: het aanspreekbaar zijn van de organisatie door een forum. Het is de vraag wie het forum kan vormen. De veronderstelling van Brandsen, Meijer en Van Montfort (2005) is dat publieke verantwoording zich het snelst ontwikkelt waar de onderlinge concurrentie het minst sterk is. Hun focus richt zich op zelfstandige bestuursorganen. Dit onderzoek kan hier geen uitspraak over doen. Om een uitspraak te doen zijn meerdere casussen nodig.

De verantwoordingsinstrumenten hebben daarnaast problemen opgeleverd in het onderzoek met name de voorwaartse en terugwaartse koppelingen van Reyn en Van der Meij (2000). Er kleven een aantal nadelen aan de gehanteerde instrumenten uit het onderzoek. Zo zijn de effecten van verschillende instrumenten interessant. Dit is niet onderzocht, want de instrumenten zijn alleen geïnventariseerd. Verder hebben de instrumenten voor problemen gezorgd tijdens de analyse. Het is niet altijd duidelijk geweest, waarin de instrumenten onderling van elkaar verschillen. Ook is in het onderzoek verondersteld dat horizontale sturing en verantwoording het beste gedijen als er tussen de partijen openheid en vertrouwen is. Ook moet er een krachtenveld aanwezig zijn. Het is de vraag wanneer er openheid of geslotenheid is. Wat wordt met vertrouwen bedoeld? Hoe wordt het krachtenveld omgegaan? Kunnen organisaties door verantwoording leren en zo ja wanneer doen zij dat?

## Hoofdstuk 5: Conclusies

Bovendien is het interessant om na te gaan wanneer verticale en horizontale sturing worden gecombineerd. Hoe werk de combinatie uit? Het is verder de vraag of sturing meer afhankelijk is van organisaties of meer van individuen binnen de organisaties.

Voor de vormgeving van verantwoordingsinstrumenten is gebruik gemaakt van de agencytheorie en de stewardshiptheorie (Davis, Schoorman, Donaldson, 1997). Beide theorieën zijn toegepast op de interne organisatie van bedrijven. In dit onderzoek is nagegaan of publieke verantwoording ook aan de hand van deze theorieën kan worden gemodelleerd. Bovendien is het de vraag of de stewardshiptheorie een interessant perspectief vormt voor de bestuurskunde. Het antwoord op de laatste vraag is bevestigend. GVV en Connexion kunnen in het BRU-gebied worden beschouwd als steward. Dit beeld wordt door de vervoerders en de andere betrokkenen bevestigd. Toch is het onderzoek niet verder gegaan dan dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen agent en steward. Er is een aantal beperkingen te noemen.

In de eerste plaats is er de veronderstelling dat door het BRU en de vervoerders een viertal keuzes bij de relaties kunnen worden gemaakt. Deze veronderstelling is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Het model heeft wel geholpen om inzicht te verkrijgen in de relaties tussen alle partijen in de BRU-casus. Voor de toekomst is het interessant om de relaties te volgen tussen alle betrokkenen. Blijven er stewardshiprelaties bestaan? Verder is het interessant wat er gebeurt als keuze 2 en 3 worden gemaakt uit het model. Hoe verlopen in dat geval de relaties?

In de tweede plaats is het de vraag of stewardship het resultaat is van padafhankelijkheden. De indruk uit het onderzoek is dat het BRU heeft aangestuurd op stewardship. Is deze voorkeur ingebed binnen het BRU? Kunnen op basis van padafhankelijkheden uitspraken worden gedaan over de relaties in de toekomst?

In de derde plaats zijn de psychologische en situationele factoren gebruikt om het onderscheid tussen agent en steward aan te brengen. Het is denkbaar dat er tussen de factoren diverse relaties bestaan. Het is dus de uitdaging om causale verbanden te ontdekken. Een beperking in dit onderzoek is dat over macht geen aparte vraag is gesteld, maar dat deze factor bij de andere interviewvragen aan de orde is gesteld. Hoe groot is de invloed van macht gebaseerd op persoonlijke relaties? Hoe is bijvoorbeeld de wisselwerking met de factor identificatie? Bovendien speelt vertrouwen bij stewardship net als horizontale sturing een grote rol. Wat betekent vertrouwen bij stewardship? Is er vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde voor stewardship?

Ten vierde de rol van de individuen. Misschien is stewardship mogelijk door de huidige samenstelling van de groep betrokkenen. Wat gebeurt er als de samenstelling van de groep zal veranderen? Het BRU zou in de toekomst met organisaties verschillende relaties kunnen onderhouden. Er is dan een combinatie van stewardship en agenten. Tegelijkertijd zou Connexion voor het BRU een steward kunnen zijn, terwijl het bedrijf zich bij andere opdrachtgevers als een agent zou kunnen manifesteren. Hoe gaan organisaties hiermee intern om?

De rol van partnerships speelt daarnaast een rol. Openbaar vervoer is afhankelijk van de medewerking van de vervoerder. Het zou mogelijk kunnen zijn dat de effectiviteit bij de vervoerder afneemt. Hoe gaat het BRU hiermee om? Hoe wordt met coördinatieproblemen omgegaan?

Er zou daarnaast naar de deskundigheid worden gekeken van de vervoerders bij de onderhandelingen met de overheid. Vervoerders hebben bij verschillende opdrachtgevers meerdere aanbestedingen lopen. Het BRU heeft niet het hele jaar door aanbestedingen lopen. Tenslotte is er in dit onderzoek iets gezegd over de ontwikkelingsfunctie. Deze functie verdient nader onderzoek. De gedachte is dat er meer innovatie in het openbaar vervoer zal zijn als deze functie bij de vervoerders ligt. Wat is de invloed van de ontwikkelingsfunctie op stewardship?

## Hoofdstuk 5: Conclusies

Zijn mogelijke problemen tussen de overheden en de vervoerders te verklaren door de invulling van de ontwikkelingsfunctie?

Er kan over de methoden en technieken uit dit onderzoek een aantal opmerkingen worden gemaakt. Een eerste beperking is dat het onderzoek betrekking heeft op één casus. Nog een beperking is dat er interviews zijn gehouden met slechts zes personen.

Bij toekomstig onderzoek zullen meer casussen moeten worden onderzocht met meerdere dataverzamelmethode om tot meer valide en betrouwbare resultaten te komen. Hierbij zou aan een survey kunnen worden gedacht. De resultaten van een survey kunnen dienen om causale verbanden te ontdekken tussen de gegevens.

Er is in dit onderzoek getracht om aan de geldigheid en de betrouwbaar tegemoet te komen door de interviews met opnameapparatuur op te nemen. Bij de analyse zijn de verschillende fragmenten van labels voorzien. Het is raadzaam om speciale computerprogramma's te gebruiken voor de analyse van de interviews om verbanden aan te brengen tussen de gegevens.

Verder zijn uit overwegingen van tijd geen interviews gehouden met vertegenwoordigers van gemeenten. Gemeenten blijken belangrijke stakeholders voor vervoerders te zijn. In toekomstig onderzoek zullen gemeenten moeten worden opgenomen.

### **5.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek**

Hieronder staan enkele aanbevelingen opgenomen voor toekomstig onderzoek. De aanbevelingen hebben betrekking op onderzoek naar hybriditeit, publieke verantwoording, stewardship en uitvoering van onderzoek.

#### *Aanbevelingen onderzoek hybriditeit*

- Er kan onderzoek worden gedaan naar publieke taken en het publiek domein. Hierbij kan onderzocht worden wat het onderscheid bepaalt tussen de overheid, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Hierbij kan onderzocht worden wat het bestaan van deze instituties verklaart;
- Organisaties kunnen tegelijkertijd (semi-)geprivatiseerd en 'contracting out' zijn. Het is de vraag of deze combinatie bij andere organisaties aanwezig is;
- De invloed van verschillende controlemechanismen door verschillende bestuurslagen op organisaties kan worden onderzocht;
- Er kan onderzocht worden of problemen, zoals taakverwaarlozing, bij hybriditeit verschillend kan uitpakken bij verschillende typen organisaties langs het continuüm; en
- Een onderzoek naar de daadwerkelijke verschillen (in plaats van veronderstelde verschillen) tussen hybride organisaties kan een aanwinst vormen. Spelen bijvoorbeeld padafhankelijkheden een rol?

#### *Aanbevelingen onderzoek publieke verantwoording*

- De vraag of publieke verantwoording het snelst ontwikkeld in situaties waar concurrentie het minst sterk is blijft onbeantwoord. Dit kan onderzocht worden;
- Er kan onderzocht worden wat de effecten zijn van verschillende verantwoordingsinstrumenten. Hoe werken voor- en terugwaartse koppelingen? Waarin verschillen instrumenten?;
- Een onderzoek naar openheid en vertrouwen tussen partijen is interessant. Wat betekent vertrouwen voor publieke verantwoording? Wat betekent vertrouwen voor de vormgeving van verantwoording in de vorm van een krachtenveld rond de organisatie?;
- Er kan onderzoek worden gehouden naar de combinatie van verticale en horizontale sturing en de implicaties voor publieke verantwoording als gevolg van een combinatie.

## Hoofdstuk 5: Conclusies

### *Aanbevelingen stewardshiptheorie*

- De dynamiek van relaties bij stewardship kan verder worden onderzocht. Het keuzemodel tussen agent en steward kan zo verder worden ontwikkeld;
- De invloed van padafhankelijkheden kan worden onderzocht. Hoe bepalend zijn padafhankelijkheden uit het verleden voor stewardship?;
- Er kan onderzocht worden wat vertrouwen bij stewardship betekent. Is dit een noodzakelijke voorwaarde om steward te zijn?;
- De samenstelling van de verschillende individuen bij stewardship kan aan nader onderzoek worden onderworpen. Kunnen stewards en agent tegelijkertijd binnen organisaties bestaan? Tussen organisaties?;
- Er kan onderzoek worden verricht naar partnerships. Hoe ontstaan partnerships na uitbestedingen? Wat gebeurt er als de effectiviteit van de marktpartij afneemt? Hoe wordt met coördinatieproblemen omgegaan?;
- De deskundigheid van overheden bij de onderhandelingen met marktpartijen kan worden onderzocht; en
- Een onderzoek naar de ontwikkelingsfunctie kan interessant zijn? Bij moet deze functie liggen? Wat betekent dit voor innovatie in het openbaar vervoer? Is deze functie van invloed op de keuze tussen agent en steward?

### *Aanbevelingen uitvoering toekomstig onderzoek:*

- Er zijn meer onderzoekseenheden nodig om de validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten te vergroten;
- Het is raadzaam om speciale software te gebruiken bij de analyse van tekstfragmenten om validiteit en betrouwbaarheid te vergroten;
- Bij meer onderzoekseenheden kunnen kwantitatieve methoden worden gebruikt voor statistische generalisaties.

## **5.6 Aanbevelingen voor de praktijk**

Er kan voor de praktijk een aantal aanbevelingen worden geformuleerd:

- De overname van GVU door Connexxion kan voor het BRU zowel kansen als risico's inhouden. Een risico voor het BRU kan zich voordoen bij de komende aanbesteding. Connexxion zou met de onderhandse concessie van GVU bij de openbare concessies kruissubsidiëring kunnen toepassen. Connexxion zou verliezen uit openbare concessies kunnen aanvullen met winsten uit de concessie van GVU. Na afloop kan zich dan het risico voordoen dat inschrijvingen voor andere concessies niet lonend zijn, omdat andere vervoerders hoge kosten moeten maken om tot de Utrechtse markt te kunnen toetreden. Concurrentie zou op deze manier kunnen worden ondermijnd bij aanbestedingen;
- Bovendien moet worden nagedacht over de toekomstige investeringen door een vervoerder bij een eventuele nieuwe onderhandse concessie van de sneltram. Indien het BRU veel investeringen vraagt van de vervoerder kunnen de kosten van toetreding voor de vervoerder hoog zijn. Het wordt voor de vervoerder lastig om uit te treden door de specifieke investeringen die zijn gemaakt. Dit bemoeilijkt een level playing field;
- Het BRU zou zich moeten afvragen of de organisatie niet kwetsbaar is door slechts te onderhandelen en nauwelijks sanctiemaatregelen toe te passen. Zeker omdat er voor een kleine organisatie als het BRU risico's kunnen bestaan door een concentratie van vervoersbedrijven in de regio. Deze organisaties worden door diverse afdelingen ondersteund bij de contacten met overheden. Connexxion heeft na privatisering een grote moederorganisatie achter zich staan;



## Hoofdstuk 5: Conclusies

- Het BRU zou kunnen werken aan de relaties met de consumentenorganisaties. Er bestaan nu onduidelijkheden bij deze organisaties over de rol van het BRU;
- De vorm van het overleg met de consumentenorganisaties hangt met het voorgaande samen. Deze organisaties willen een ROCOV, omdat bijna alle OV-autoriteiten een ROCOV hebben opgericht. Het BRU kan wellicht meer begrip oogsten bij deze organisaties als aan de oprichting van een ROCOV wordt meegewerkt;
- De vervoerders zouden zich meer moeten richten op gemeenten. Openbaar vervoer is een dienstverlening, waarbij tegelijkertijd wordt geproduceerd door de vervoerder en geconsumeerd door de reiziger. Gemeenten spelen hierbij een grote rol door bijvoorbeeld het oponthoud bij wegonderhoud, de aanleg van busbanen en de bediening van verkeerslichten;
- Het BRU heeft samenhangend met het voorgaande punt ook belang bij een goede samenwerking met gemeenten, maar ook met het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het beleid bijvoorbeeld bij de discussie over een mogelijke onderhandse verlenging van de concessie Sneltram en de regionale tarieven;
- Het BRU moet zich afvragen of de contacten met alle betrokkenen niet te persoonlijk zijn geworden. Misschien zou er binnen het BRU kunnen worden gewerkt met vaste contactpersonen. Per vervoerder kan er een contactpersoon zijn. Deze personen zouden tijdens een lopende concessie per vervoerder kunnen rouleren;
- Het BRU zou kunnen werken aan de ontwikkeling of de overname van adequate prestatiemetingen. Het is dan mogelijk om zinvolle uitspraken te maken over vergelijkingen tussen perioden. Ook kan gedacht worden aan de prestaties per modaliteit met name bij de tram. De totale prestatie per tram kan worden uitgesplitst naar infrastructuur en exploitatie. Het is bijvoorbeeld de vraag of de prestatie van de tram is toegenomen als prestaties van de infrastructuur toenemen, terwijl prestaties van de exploitatie afnemen; en
- Het BRU kan zich afvragen hoe de ontwikkelingsfunctie moet worden vormgegeven. De vormgeving van deze functie kunnen bepalend zijn voor de motivatie en de prestaties van de vervoerders. Ook de onderlinge verhouding tussen het BRU en de vervoerder zal hiervan afhankelijk zijn.

## Literatuur

- Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. de (2001). *Basisboek methoden en technieken: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen, Stenfert Kroese.
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de & Teunissen, J. (2000). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen, Stenfert Kroese.
- Begg, D., Fischer, S & Dornbusch, R. (2003). *Economics*. London, McGraw-Hill.
- Bestuur Regio Utrecht (2004a). *Concessie Heuvelrug*. Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2004b). *Concessie Sneltram*. Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2004c). *Concessie Zuid*. Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2004d). *Regionaal Verkeers- en Vervoerplan 2005-2015*. Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2005). *Concessie Stadsvervoer Utrecht*. Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2006a). *Bekostigingsprogramma Openbaar Vervoer 2006*. Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht (2006b). *5 jaar marketing van het OV in regio Utrecht*. Utrecht.
- Bestuur Regio Utrecht & Connexxion (2005). *Verklaring BRU-Connexxion inzake de uitvoering en ontwikkeling van de door BRU aan Connexxion verleende concessies voor openbaar vervoer*. Zeist.
- Bosman, F. (2006). *125 jaar Alles voor de reiziger. Uitgave ter gelegenheid van het 125-jarig jublieum van Connexxion*. Hilversum.
- Bovens, M.A.P. (1990). *Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke geboortzaamheid*. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink. Proefschrift Rijksuniversiteit Leiden.
- Bovens, M.A.P. (1998). *The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organisations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Boyne, G.A. (1998). Bureaucratic theory meets reality: public choice and contracting in U.S. local government. *Public Administration Review*, 58:6, 474-484.
- Braak, H.J.M. ter & Paardekooper, C.M.M. (2005). Hybride organisaties en (hybride) overheden in een gehorizontaliseerde wereld: Op zoek naar nieuwe omgangsvormen ter vermijding van hybride falen. In: M.H. Meijerink en G.D. Minderman (red.). *Naar een andere publieke sector: Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*. Den Haag, Sdu. [pp. 77-90]
- Branden, T., Meijer, A. & Montfort, C. van (2005). De dubbele helix van publieke rekenschap. *Bestuurskunde*, 1, 3-8.

## Literatuur

Brandesen, T., Donk, W.B.J.H. van de & Montfort, C. van (2005). Hybriditeit als onontkoombaar fenomeen. *Bestuurskunde*, 3, 2-3.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1997). Instruments for network management. In: W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London, Sage. [pp.119-136]

Bruijn, J.A. de & Ringeling, A.B. (1997). Normative notes: Perspectives on networks. In: W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London, Sage. [pp.152-165]

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten & Veld, R.J. in 't (2002). *Procesmanagement: Over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven, Academic Service.

Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (2003). *CVOV Wegwijzer Op weg naar beter openbaar vervoer*. Rotterdam.

Connexxion (2006a). *Vervoerplan BRU Heuvelrug*. Zeist.

Connexxion (2006b). *Vervoerplan BRU Zuid*. Zeist.

Connexxion (2006c). *Vervoerplan Sneltram*. Zeist.

Connexxion Holding (2007). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

Connexxion, GVVU & Regiotaxi Utrecht (2006). *Marketingplan 2006 BRU gebied*. Utrecht.

Corbetta, G. & Salvato, C. (2004). Self-serving or self-actualizing? Models of man and agency costs in different types of family firms: A commentary on "Comparing the agency costs of family and non-family firms: Conceptual issues and exploratory evidence". *Entrepreneurship theory and practice*, 28 (4), 355-362.

Dam, M.J.E.M. & Michels, A.M.B. (2000). Vormen van verantwoording in het openbaar bestuur. *Bestuurskunde*, 5, 204-208.

Davis, J.H., Schoorman, F.D. & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22, 1, 20-47.

Dicke, L.A. (2002). Ensuring accountability in human services contracting. Can stewardship theory fill the bill? *American Review of Public Administration*, 32, 4, 455-470.

Flinders, M. (1997). Quangos: why do governments love them? In: M. Flinders, I. Harden & D. Marquand (eds.). *How to make quangos democratic*. London, Charter 88. [pp. 32-41]

Foster, C. (1994). Rival explanations of public ownership, its failure and privatization. *Public Administration*, 72, 489-503.

Geerlings, H., Ast, J. van & Ongkittikul, S. (2005). Towards a more fundamental transport policy: an inventory of trends that influence the transport patterns in Western Europe and their implication for policy making. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 6, 4050-4065.

## Literatuur

- Geerlings, H., Klementschtz & Mulley, C. (2006). Development of a methodology for benchmarking public transport organisations: a practical tool based on a industry sound methodology. *Journal of Cleaner Production*, 14, 113-123.
- Gestel, N. van, Goverde, H. & Nelissen, N. (2000). Nieuwe vormen van bestuur en bestuurlijk vermogen. In: N. Nelissen, H. Goverde & N. van Gestel (red.). *Bestuurlijk vermogen: Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Bussum, Coutinho. [pp.15-40]
- Greve, C., Flinders, M. & Thiel, S. van (1999). Quangos – what’s in a name? Defining quangos from a comparative perspective. *Governance*, 12, 1, 129-146.
- GVU (2006a). *Jaarverslag 2005*. Utrecht.
- GVU (2006b). *Vervoerplan 2007*. Utrecht.
- GVU (2007). *Jaarverslag 2006*. Utrecht.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft, Eburon.
- Harden, I. & Marquand, D. (1997). How to make quangos democratic. In: M. Flinders, I. Harden & D. Marquand (eds.). *How to make quangos democratic*. London, Charter 88. [pp. 8-30]
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie: Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum, Coutinho.
- Hendrikse, G.W.J. (1998). *Moderne organisatietheorieën*. Schoonhoven, Academic Service.
- Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als evenwichtskunst; dilemma's rond overheid en markt*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- HTM-directeur Ton Kaper: "Het goedkoopste openbaar vervoer is géén openbaar vervoer." *OV Magazine*, 15 maart 2007.
- Hupe, P.L. (2005). De maakbaarheid van het publieke domein: Over de impact van taakreallocaties tussen overheid, markt en middenveld. *Bestuurskunde*, 5, 2-11.
- Hupe, P.L. & Meijs, L.C.P.M. m.m.v. Vorthoren, M.H. (2000). *Hybrid governance: The impact of the nonprofit sector in the Netherlands*. The Hague, Social and Cultural Planning Office.
- Kalders, P., Erp, J. van & Peters, K. (2004). Overheid in spagaat: Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing. *Bestuurskunde*, 8, 338-346.
- Karré, P.M. (2005). Caleidoscooporganisaties: Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties. *Bestuurskunde*, 3, 21-26.
- Kasper, W. & Streit, M.E. (1998). *Institutional economics: Social order and public policy*. Cheltenham, Edward Elgar. The Locke Institute.
- Kenis, P. (2005). Hybriditeit vanuit een netwerktheoretisch perspectief. *Bestuurskunde*, 3, 27-33.

## Literatuur

- Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). Introduction: A management perspective on policy networks. In: W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London, Sage. [pp.1-13]
- Lawton, A. & Rose, A.G. (1994). *Organisation and management in the public sector*. London, Pitman.
- Lowndes, V. & Skelcher, C. (1998). The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, 76, 313-333
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London, Routledge.
- Meent, G.W.A. van de & Stellingwerf Beintema, A. (2005). *Tekst en toelichting Wet personenvervoer 2000. Editie 2005-2006*. Den Haag, SDU.
- Meijer, A. (2005). Vreemde ogen dwingen: Maatschappelijke controle in de publieke sector. *Bestuurskunde*, 1, 25-31.
- Meijerink, M.H. (2005). Het einde van de hybriditeit? In: M.H. Meijerink en G.D. Minderman (red.). *Naar een andere publieke sector: Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*. Den Haag, Sdu. [pp. 17-23]
- Michels, A.M.B. (2002). De verzwakking van politieke partijen: Een democratisch antwoord. *Bestuurskunde*, 7, 279-287.
- Minderman, G.D. (2005). Meijerink & de werkgroep Kohnstamm: naar een verdere scheiding van markt & overheid? In: M.H. Meijerink en G.D. Minderman (red.). *Naar een andere publieke sector: Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*. Den Haag, Sdu. [pp. 91-99]
- Montfort, C.J. van (2001). Dimensies van politieke verantwoordelijkheid. *Bestuurskunde*, 4, 152-160.
- Montfort, C. van (2005). Wetgeving en codificatie van toezicht en verantwoording bij hybride organisaties. *Bestuurskunde*, 3, 4-12.
- Montfort, C. van, Brandsen, T. & Est, D. van (2005). Verantwoording, interactie en governance: leren van het bedrijfsleven? Een vergelijking tussen ontwikkelingen in het bedrijfsleven en de publieke sector. *Bestuurskunde*, 1, 9-15.
- Mouwen, C.A.M. (2005). Strategieontwikkeling voor de hybride organisatie. In: M.H. Meijerink en G.D. Minderman (red.). *Naar een andere publieke sector: Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*. Den Haag, Sdu. [pp. 63-75]
- Muntinga, M.A. (1998). Het andere been van de democratie: Verantwoording en kwaliteitshandvesten in het openbaar bestuur. *Bestuurskunde*, 5, 227-236.
- Muth, M.M. & Donaldson, L. (1998). Stewardship theory and board structure: a contingency approach. *Corporate Governance*, 6, 1, 5-28.
- Neelen, G.J.H.M. (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie. In: N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. 's-Gravenhage, VUGA. [pp. 61-82]

## Literatuur

- Nelissen, N.J.M. & Goede, P.J.M. de (2000). Publiek management in de 21ste eeuw. Over ambiguïteitstolerantie en moreel engagement. *Bestuurswetenschappen*, 1, 5-24.
- Noordegraaf, M. (2002). Wat doen publieke managers? De realiteit achter de planning & control-retoriek. *Bestuurskunde*, 1, 2-12.
- Noordegraaf, M. & Teeuw, M.M. (2003). Publieke identiteit. Eigentijds organiseren in de publieke sector. *Bestuurskunde*, 1, 2-13.
- Ongkittikul, S. (2006). *Innovation and regulatory reform in public transport: innovative capabilities and learning of the public transport organisations*. Delft, The Netherlands TRAIL Research School. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ongkittikul, S & Geerlings, H. (2006). Opportunities for innovation in public transport: effects of regulatory reforms on innovative capabilities. *Transport Policy*, 13, 283-293.
- Parsons, D.W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Procee, H. Reflecties bij integriteit in het openbaar bestuur. *B en M*, 1, 2-12.
- Rainey, H.G. (1997). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Reyn, L. & Meij, P. van der (2000). *Bedrijven tussen markt en overheid: Handreikingen aan bestuurders en managers bij verzelfstandigen, privatiseren en samenwerken*. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Robson, C. (2002). *Real world research: A resource for social scientists and practitioner-researchers*. Oxford, Blackwell.
- Rouw, R. & Schillemans, T. (2005). Horizontalisering als complement op een Andere Overheid. *Bestuurskunde*, 6, 13-22.
- Schillemans, T. (2005). *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen: Een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Den Haag, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Schillemans, T. (2006). *The horizontal accountability of agencies: extensions of control or instruments for autonomy*. Paper presented at 22nd EGOS Colloquium 'The organizing Society'. Sub-theme 26: "Public sector agencies? The problem of coping with autonomy, steering and regulation". 6-8 July, 2006; Bergen, Norway.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, Sage.
- Simon, M. (1995). Taakorganisaties, marktorganisaties en de twilight zone. In: M. Noordegraaf, A.B. Ringeling & F.J.M. Zwetsloot (red.). *De ambtenaar als publiek ondernemer*. Bussum, Coutinho. [pp. 96-103]
- Smit, N. & Thiel, S. van (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, 6, 226-234.

## Literatuur

Stiglitz, J.E. (2000). *Economics of the public sector*. New York, W.W. Norton.

Sylvester, J.J. (2003). Privaatrechtelijke rechtspersonen in het openbaar bestuur: Houdt de overheid nog beïnvloedingsmechanismen in de toekomst? *Bestuurskunde*, 1, 24-31.

Sylvester, J.J. & Strijtveen, T. (2000). Toezicht in de praktijk. In: H.J. de Ru en J.A.F. Peters (red.), *Toezicht en regulering van nieuwe markten: Opstellen over de juridische aspecten van regulering*. Den Haag, Sdu. [pp. 33-43]

Thiel, S. van & Leeuw, F.L. (2003). De prestatieparadox inde publieke sector. *Beleidswetenschap*, 2, 123-143.

Tosi, H.L., Brownlee, A.L., Silva, P. & Katz, J.P. (2003). An empirical explanation of decision-making under agency controls and stewardship structure. *Journal of Management Studies*, 40, 8, 2053-2071.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer. Kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie Broekx Openbaar Vervoer*. Vergaderjaar 1994-1995, 23 465, nr. 2.

Veld, R.J. in 't (2005). Verzelfstandiging en hybriditeit. In: M.H. Meijerink en G.D. Minderman (red.). *Naar een andere publieke sector: Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*. Den Haag, Sdu. [pp. 45-61]

Verhoef, R. & Simon, M.O. (2001). Hybride organisaties als omstreden arrangementen. *Bestuurskunde*, 8, 368-379.

Wal, Z. van der (2005). Morele verwarring in het openbaar bestuur. Het belang van expliciete aandacht voor waarden binnen overheidsorganisaties. *Bestuurskunde*, 3, 13-20.

### Artikelen websites:

Bestuur Regio Utrecht. *Openbaar vervoer*.

[[http://www.regioutrecht.nl/BRUMain/BRU/Kerntaken\\_Verkeer\\_en\\_Vervoer/Openbaar\\_vervoer](http://www.regioutrecht.nl/BRUMain/BRU/Kerntaken_Verkeer_en_Vervoer/Openbaar_vervoer)]. 19 april 2007.

Connexxion. *Evaluatie Wet personenvervoer Wp 2000*.

[<http://www.Connexxion.nl/cms/data/images/23/EvaluatieWPV.pdf>]. 5 april 2007.

Ecorys Nederland. *Concurrentieverhoudingen en marktmacht in het OV*.

[[http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/Concurrentieverhoudingen%20en%20marktmacht%20in%20het%20OV%20-%20www.verkeerenwaterstaat.nl%20cend%20bsg%20brieven%20data%201062424700\\_tcm195-138390.pdf?dossierURI=tcm:195-15492-4](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/Concurrentieverhoudingen%20en%20marktmacht%20in%20het%20OV%20-%20www.verkeerenwaterstaat.nl%20cend%20bsg%20brieven%20data%201062424700_tcm195-138390.pdf?dossierURI=tcm:195-15492-4)].

12 april 2007.

FEM Business. *Connexxion in de etalage*.

[<http://www.fembusiness.nl/fembusiness/content/nieuws/24439/article.html>].

11 april 2007.

## Literatuur

GVU. *Verkoop aandelen GVVU*.

[[http://www.gvu.nl/pages/over\\_GVVU/verkoop\\_aandelen\\_GVVU.aspx#vervreemding](http://www.gvu.nl/pages/over_GVVU/verkoop_aandelen_GVVU.aspx#vervreemding)]. 19 april 2007.

Het Financieel Dagblad. *Vier bidders in de race voor Connexxion*.

[<http://www.fd.nl/ShowRedactieNieuws.asp?Context=N%7C1&DocumentId=34211>]. 11 april 2007.

Ministerie van Financiën. *Vragen en antwoorden privatisering Connexxion*.

[<http://www.minfin.nl/nl/actueel/nieuwsberichten,2005/08/Vragen-en-antwoorden-privatisering-Connexxion.html>]. 11 april 2007.

Raad voor Verkeer en Waterstaat. *De waarde van het openbaar vervoer*.

[[http://www.raadvenw.nl/extdomein/raadvenw/Images/dewaardevanhetopenbaarvervoer\\_tcm107-61025.pdf](http://www.raadvenw.nl/extdomein/raadvenw/Images/dewaardevanhetopenbaarvervoer_tcm107-61025.pdf)]. 23 april 2007.

Twynstra Gudde & Muconsult. *Evaluatie Wp 2000. Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*. Amersfoort.

[[http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/1135345412\\_tcm195-134545.pdf?dossierURI=tcm:195-17928-4](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/1135345412_tcm195-134545.pdf?dossierURI=tcm:195-17928-4)] 5 april 2007.

Veeneman, W. *Een verzameling verstrengelde belangen. De borging van publieke waarden in verschillende organisatievormen in het openbaar vervoer*. Technische Universiteit Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management.

[[http://www.raadvenw.nl/extdomein/raadvenw/Images/TU%20Delft\\_tcm107-61029.pdf](http://www.raadvenw.nl/extdomein/raadvenw/Images/TU%20Delft_tcm107-61029.pdf)]. 16 mei 2007.

Wikipedia. *Gemeentevervoerbedrijf*.

[<http://nl.wikipedia.org/wiki/Gemeentevervoerbedrijf>]. 20 april 2007.

Wikipedia. *Verenigd Streekvervoer Nederland*.

[[http://nl.wikipedia.org/wiki/Verenigd\\_Streekvervoer\\_Nederland](http://nl.wikipedia.org/wiki/Verenigd_Streekvervoer_Nederland)]. 20 april 2007.

### Websites:

Bestuur Regio Utrecht. [www.regioutrecht.nl](http://www.regioutrecht.nl) 19 april 2007.

Connexxion. [www.connexxion.nl](http://www.connexxion.nl) 14 mei 2007.

Connexxion Corporate. [www.connexxion.corporate.nl](http://www.connexxion.corporate.nl) 14 mei 2007.

Geschillencommissie Openbaar Vervoer. [www.sgc.nl](http://www.sgc.nl) 15 mei 2007.

GVU. [www.gvu.nl](http://www.gvu.nl) 14 mei 2007.

Stadsregio Rotterdam. [www.stadsregio.info](http://www.stadsregio.info) 20 april 2007.

Voor U. [www.vooru.nl](http://www.vooru.nl) 16 mei 2007.

### Overig:

BRU *Totaaloverzichten*, interne publicatie.



## Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Naam:	Functie:	Organisatie:	Locatie interview:	Datum interview:
R.J. Reijndorp	Beleidsmedewerker verkeer en vervoer	BRU	Kantoor BRU te Utrecht	3-4-2007
ir. W.F. Edelman	Beleidsmedewerker verkeer en vervoer	BRU	Kantoor BRU te Utrecht	4-4-2007
P.J. de Lange	Lid OV-commissie	USF Studenten- belangen	Kantoor BRU te Utrecht	16-4-2007
R.J.M. Bruns	Regiodirecteur	Connexxion	Hoofdkantoor Connexxion te Hilversum	16-4-2007
A.F. Teljeur	Voorzitter	Rover afdeling Utrecht	Privé bij A.F. Teljeur te Utrecht	18-4-2007
ing. R.M. van Erp-Bruinsma	Algemeen directeur	GVU	Garagebedrijf GVU te Utrecht	26-4-2007

## Bijlage 2: Interviewvragen

### Topic publieke verantwoording

1. Vindt u dat de vervoerders alleen aan het BRU of ook aan andere betrokkenen verantwoording moeten afleggen? Wie zijn de andere betrokkenen? Zou u een toelichting kunnen geven?
2. Welke instrumenten worden gebruikt bij het afleggen van verantwoording door vervoerders aan het BRU? En aan andere betrokkenen?

### Topic vormgeving van verantwoordingsarrangementen: algemeen

3. Hoe zou u de relatie kunnen omschrijven tussen het BRU en de vervoerder? Zijn er bevelen of instructies of is er sprake van een samenwerkingsproces? Kan de vervoerder ook met andere betrokkenen op het gebied van vervoer samenwerken?

### Topic vormgeving van verantwoordingsarrangementen: mensbeeld

4. Streven volgens u alle betrokkenen bij het openbaar vervoer hetzelfde doel na of zijn er onderling wat doelen betreft tegenstellingen? Zou u een voorbeeld of toelichting kunnen geven?

### Topic vormgeving van verantwoordingsarrangementen: psychologische factoren

5. Worden volgens u de vervoerders alleen geprikkeld met subsidies of andere financiële middelen of handelen zij volgens u uit persoonlijke betrokkenheid voor de best mogelijke uitvoering van het openbaar vervoer? Waar blijkt dat uit?
6. Voelt de vervoerder zich volgens u verantwoordelijk voor voor- en tegenspoed als het gaat om de uitvoering van het openbaar vervoer? Zou u dat kunnen toelichten?

### Topic vormgeving van verantwoordingsarrangementen: situationele factoren

7. Worden de vervoerders alleen gecontroleerd door het BRU of hebben zij zelf eigen speelruimte om hun eigen werk te controleren? Spelen de andere betrokkenen een rol?
8. Vindt de vervoerder het volgens u prettig als er afstand bestaat tussen het BRU en de vervoerder? En tussen andere betrokkenen en de vervoerder?

## Bijlage 3: Labels

Doorlichting  
Voortgangsrapportage  
Beleidsevaluatie  
Incidentenmeldplicht  
Informatieplicht  
Financiële rapportages  
Jaarplan (nieuwe indicator)  
Overlegplatforms (nieuwe indicator)

Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen  
Cliënten- of gebruikersraden  
Visitatiecolleges  
Ombudsfuncties  
Beschikking (eigen) website  
(Actueel) jaarverslag op website  
Publiek toegankelijk benchmarkrapport  
Publiek toegankelijk visitatierapport  
Publiek toegankelijk klantwaarderingsrapport  
Overige (parlementaire informatie)  
Kwaliteitshandvest(en)  
Prestatiecontract

Verticaal  
Horizontaal

Dubbele pet  
Sturingsspagaat  
Verantwoordingsbocht  
Horizontale vermomming  
Verticale reflex

Principaal  
Agent  
Steward  
Motivatie  
Identificatie  
Macht  
Managementfilosofie  
Cultuur

## Bijlage 4: Lijst van afkortingen

ABS	Aandelenbezit Streekvervoer
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BDU	Brede doeluitkering
BRU	Bestuur Regio Utrecht
BV	Besloten vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
CVOV	Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer
DAV	Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden
DPU	Directeuren Platform Utrecht
ESO	Exploitatieve Samenwerking Openbaarvervoerbedrijven
GVB	Gemeentelijk vervoersbedrijf
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NPM	New Public Management
NS	Nederlandse Spoorwegen
NV	Naamloze vennootschap
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoerplan
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
OV	Openbaar vervoer
PA	Principaal-agentrelatie
PBO	Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie
PS	Principaal-stewardrelatie
PvE	Programma van eisen
ROCOV	Regionaal Overleg Consumenten Openbaar Vervoer
RvC	Raad van Commissarissen
RVVP	Regionaal Verkeers- en Vervoerplan
VSN	Verenigd Streekvervoer Nederland
Wgr-plus	Wet gemeenschappelijke regelingen plus
Wp 2000	Wet personenvervoer 2000
WROOV	Werkgroep reizigersomvang- en opbrengsten openbaar vervoer
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

## Bijlage 5: Dagelijks Bestuur BRU, directie GVU, Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen Connexxion

### Dagelijks Bestuur van Bestuur Regio Utrecht (BRU):

mr. A.H. Brouwer-Korf (PvdA)	voorzitter en burgemeester Utrecht
drs. J.W. van der Sluijs (VVD)	vice-voorzitter en burgemeester Maarssen
mr. N.P.L.M. Doesburg (PvdA)	wethouder IJsselstein
drs. W.M. de Jong (ChristenUnie)	wethouder Houten
A.J. Gerritsen (VVD)	burgemeester De Bilt
R.J.F. Giesberts (GroenLinks)	wethouder Utrecht
drs. M.H. Stolk-Bleeker (Lokaal Alert Vianen)	wethouder Vianen
ing. T.H.D. de Weger (ChristenUnie)	wethouder Utrecht
B.J. Lubbinge (PvdA)	wethouder Nieuwegein
drs. J.J.L.M. Janssen (CDA)	burgemeester Zeist
J.M. van Geest (CDA)	wethouder Bunnik

### Directie GVU:

ing. R.M. van Erp-Bruinsma	algemeen directeur/bestuurder
J.H.G. Jacobs	manager services & facilities
A. Leschot	directeur commerciële zaken
C. Noorloos	manager human resources
ing. R. Postma	manager operations
drs. R.H. de Wit RC	manager control, finance & riskmanagement

### Raad van Bestuur Connexxion:

P.J.Ph. Kortenhorst	voorzitter
R. van Holten	vice-voorzitter
drs. F.I.G. Janssen	lid & CFO

### Raad van Commissarissen Connexxion:

mr. N.J. Westdijk	voorzitter
drs. R. Pieterse	vice-voorzitter
J. den Hoed RA	
dr. M.J.L. Jonkhart	
prof.dr. W.A.F.G. Vermeend	
ir. M.E. van Lier Lels	