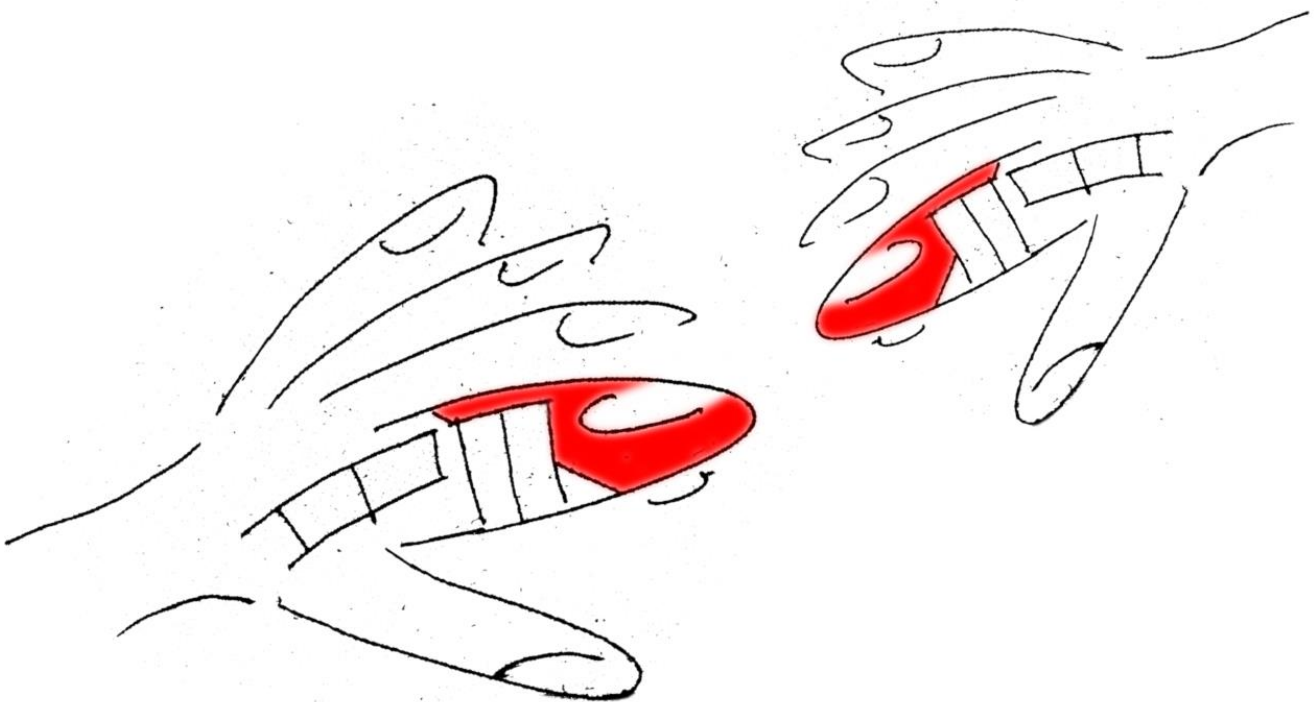


Samen openbaar vervoer creëren

Onderzoek naar de betrokkenheid van burgers in de totstandkoming en uitvoering van vraaggericht openbaar vervoer in de regio Oost-Brabant.



Erasmus Universiteit Rotterdam
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)
Avondprogramma Bestuurskunde
Masterthesis

Eerste lezer : dr. A. van Sluis
Tweede lezer : prof. dr. H. Geerlings
Student : Ralph Seesing (421136)
Datum : 28 augustus 2018

Provincie Noord-Brabant

Voorwoord

Eigenlijk vroeg ik me altijd al af: “Voor wie doe ik het eigenlijk?”. Werken voor de overheid doe je meestal niet om alleen de nabijheid van het kantoor of omdat het een leuk vakgebied betreft. Misschien is het voor sommigen onder ons een roeping, maar ik denk dat ‘het willen bijdragen aan de samenleving waar jezelf een onderdeel van uitmaakt’ het ongeveer wel dekt. Ik doe het omdat ik graag bijdraag aan stad en regio. Het is leuk om bezig te zijn met de buitenruimte en daarin problemen aan te pakken. Nieuwe perspectieven leren, omarmen en oppakken. Er over nadenken én eraan sleutelen. Op basis van een waardevolle verkeerskundige achtergrond pakken we nu de uitdaging op om net een bestuurskundige blik te kijken naar onze uitdagingen. Het relevant houden van ons werk vraagt nog steeds veel aandacht. In een snel veranderende wereld wordt steeds minder vanzelfsprekend. Relevant blijven, niet alleen op basis van legaliteit, maar op basis van legitimiteit is een zoektocht waar geen pasklare oplossingen voor bestaan. Het komt erop neer dat het werkveld verandert, maar dat we niet altijd de urgentie aanvoelen of weten welke koers het moet worden. Door kritisch te zijn naar bestaande constructies en conventies, ben je soms een luis in de pels van collega’s. Tegelijkertijd zie ik daarin kansen om je omgeving te motiveren om discussies op gang brengen en gewoontes te doorbreken. Her en der een beetje schoppen, ruzie maken en ‘naysayers’ overleven. Veranderingen aanbrengen is een kwestie van doorzetten als je ergens iets in ziet. Kleine stappen zetten en, als het veen lukt, met elkaar. Evolutie, geen revolutie, want het is ook goed waarde te zien in hoe het ‘was’.

Tien jaar werk ik voor overheden op het gebied van openbaar vervoer. Een behoorlijk complex vakgebied! Het leek zo eenvoudig: vervoerbedrijven rijden bussen en dat doen ze waar mensen leven die ermee willen reizen. Waarom bemoeit de overheid zich daarmee? Bepalen zij waar bussen rijden? Waarom rijden er lege bussen rond? Moeten we van ov af? Moet iedereen de bus in? Ov is toch voor armen zonder auto? Waarom is ov dan zo duur, of is het juist goedkoop? Wat doen ze eigenlijk bij de provincie? Moet iedereen de bus in? Waarom hebben we het eigenlijk zo complex gemaakt? Op verjaardagen krijg ik het nog altijd niet goed uitgelegd wat, voor wie en vooral niet waarom we het doen. Wat ik wel steeds terug hoor is dat nooit iemand wat gevraagd wordt over het ov: “Zij daar in Den Bosch besluiten maar wat, maar zij weten niets van wat wij willen”. Ik kan dar ook niet ontkennen. Ik heb geen idee wat mensen ‘daarbuiten’ willen. We zijn druk bezig met regels, procedures, beleid en iedereen tevreden houden, dat we weinig buiten komen. En het zijn ook zoveel verschillende geluiden. Wil ik dat allemaal wel weten? Levert dat echt iets op?

In juni 2016 bezocht ik de internationale summerschool over governance in de publieke sector te Barcelona in het kader van de pre-master bestuurskunde. Eén van de sprekers, Professor Tony Bovaird van de University of Birmingham, schudde mij wakker als het ware: als je wil dat meer mensen goed ov willen, laat ze dan meedoen. Ga co-produceren! Oftewel, laat burgers meepraten en laat ze meedenken, want ze hebben een schat aan kennis en energie, waar je wat aan kunt hebben. Mits je het weet te oogsten. Dan heb je het op verjaardagen ook een stuk relaxter. Ik vroeg me af wat daarvoor nodig is in ons ov. Mijn gedachten dwaalden enerzijds van een ov-netwerk, bedacht, ingericht en uitgevoerd door Brabanders en busbedrijfjes, tot anderzijds ‘al die beperkingen’ in het huidige ov-systeem waardoor participatie tóch niet zou gaan werken. Efficiëntie is toch veel belangrijker? Vraaggericht openbaar vervoer draait toch ‘helemaal’ om het vervoeren van zoveel mogelijk mensen per geïnvesteerde euro? Charles Goodhart stelde in 1975 al: “When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure”. Oftewel, als we bepalen dat goed openbaar vervoer afgemeten kan worden aan de hand van het aantal vervoerde mensen en we daarom meer mensen willen vervoeren, dan kan het aantal vervoerde mensen geen goede maatstaf zijn om de kwaliteit van het openbaar vervoer te meten. En dat bracht mij weer terug op de vraag “Voor wie doe ik het nou eigenlijk?”. Zoveel mogelijk mensen vervoeren is mooi, maar draait het daar echt nog om tegenwoordig? We willen tevreden burgers die het idee hebben dat ze serieus genomen worden als ze iets vinden van het ov. Die ‘thumbs-up’ doen naar vervoerder én overheid. Er is gelukkig een hoop aandacht voor deze thematiek, maar niet zoveel binnen dat klassieke openbaar vervoer. In een tijd van allerlei nieuwe data- en mobiliteitsdiensten lijkt ‘de bus’ een beetje ouderwets in een hoekje te staan. Echter, voordat we in het discours regionaal openbaar vervoer helemaal afschrijven, steek ik graag er nog even mijn nek ervoor uit. Die zelfrijdende auto komt eraan, maar de bus is ook nog niet weg. Bovaird had me op een missie gezet. Ik wist niet of het zou kunnen of passen, maar het kon geen kwaad om er op zijn minst een keer naar te kijken: co-productie in het ov. In elk geval levert het een interessant perspectief op.

Deze masterthesis is het slotstuk van ‘een cursus die ik even naast mijn werk deed’, het avondprogramma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Mijn dank gaat uit naar docenten en collega-studenten die mij enige bestuurskundige kennis en vaardigheden hebben bijgebracht en mij door die jaren heen hebben begeleid en ondersteund. Ik wil collega’s van de provincie en onze ov-partners, vrienden, familie bedanken die in mij vertrouwen bleven houden en ruimte creëerden om hieraan te kunnen werken. Het kostte me meer iets meer dan een paar avonden in de week en het begrip ontspanning bleek vooral een theoretisch concept te zijn. Veel denkwerk, dubben, schrijven, al dan niet even nuttig, hebben me de afgelopen jaren goed beziggehouden. Nu wordt het tijd voor wat meer co-productie tussen mijzelf en mijn sociale cirkels: “Degenen voor wie ik het écht doe”.

Ik wens u veel leesplezier toe.
Ralph Seesing

Breda, augustus 2018.

Samenvatting

De provincie ontwikkelt het ov sinds 2012 op een vraaggerichte wijze, waarbij de ov-behoefte van reizigers centraal staan. Naast het gebruik van gegevens en kennis over het busgebruik, was de provincie in de veronderstelling dat er op een gelijkwaardige manier samengewerkt werd met burgers om ook de reiziger te betrekken. Desondanks ontstond in 2014 weerstand onder burgers op de plannen van de provincie. De provincie had berekend dat op basis van de vraag ritten konden vervallen op de regionale buslijnen 142/143. Volgens de getroffen burgers waren de gebruikte gegevens en berekeningsmethode niet correct, was er weldegelijk voldoende animo voor busritten in de weekenden en avonduren en voelden zij zich helemaal niet betrokken bij de planvorming. Enkele jaren later werden er burgers betrokken in de totstandkoming van de "Stadsdienst Den Bosch". Ondanks de toepassing van dezelfde principes van vraaggericht ov, leidde de aanzienlijke aanpassingen daar niet problemen. Er werd daarom afgevraagd waarom het vraaggericht ov-beleid niet altijd leidt tot een probleemloze implementatie wat acceptatie onder burgers en reizigers betreft.

De provincie wil graag het vraaggericht ov-beleid verbeteren op het gebied van het activeren van burgers. Dat leidt tot de vraag welke factoren de mate van participatie van burgers bepalen in de totstandkoming en uitvoering van het openbaar vervoer in de regio Oost-Brabant. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

1. Wat is vraaggericht openbaar vervoer en onder welke voorwaarden kunnen burgers daarbij succesvol worden betrokken?
2. Op welke wijze betrokken provincie en vervoerder burgers in de totstandkoming en uitvoering van het openbaar vervoer in de regio Oost-Brabant?
3. Welke eventuele knelpunten deden zich hierin voor en hoe kunnen deze worden verklaard?
4. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden ten aanzien van het betrekken van burgers in het vraaggericht openbaar vervoerbeleid van de provincie?

Op basis van een literatuuronderzoek is de eerste onderzoeksvraag beantwoord en is daarmee een analysekader ingericht waarmee de succesfactoren voor het betrekken van burgers in het ov worden beschreven. Om de tweede onderzoeksvraag te beantwoorden is een case-study uitgevoerd, met daarin de nadruk op het maken van een documentenanalyse en het houden van semi-gestructureerde interviews als onderzoeksmethoden. Verschillende type documenten van verschillende type bronnen zijn daarvoor aangewend. Ook zijn 14 interviews afgenomen onder verschillende betrokkenen bij de concessie. Op basis van het analysekader is de derde onderzoeksvraag beantwoord.

Uit het onderzoek is gebleken dat vraaggericht ov vraagt om het betrekken van burgers. Bij vraaggericht ov staan zowel reizigers als niet-reizigers centraal en kan iedereen op een gelijkwaardige manier meepraten, komt de ov-behoefte nauwkeurig in beeld door gegevens en kennis aan te vullen met gebruikerservaringen en worden sociale, bereikbaarheids-, leefbaarheids- en milieudoelstellingen beter bereikt. Om burgers in het ov te laten participeren moet enerzijds burgerparticipatie organisatorisch verankerd zijn bij de vervoerder en de provincie. Dit wordt bereikt door de beleidsvoering interactief en de uitvoering bottom-up vorm te geven. Anderzijds kan de betrokkenheid van burgers bij ov worden vergroot door te bevorderen dat zij beschikken over de juiste capaciteiten, bereidheid en mogelijkheden om te participeren, dat ze ertoe worden opgeroepen en terugkoppeling ontvangen over hun inzet.

Tevens is gebleken dat in de totstandkoming van de concessie de provincie weliswaar beleidsmatig op een gelijkwaardige manier wilde samenwerken met burgers, maar ze in de aanbesteding nauwelijks betrokken werden. Het ROB en gemeenten werden, als vertegenwoordigers wel betrokken, maar niet vroegtijdig en voornamelijk op een raadplegende wijze. Burgers en reizigers werden pas grootschalig opgezocht om ze te informeren over de nieuwe concessie en dienstregeling.

In de uitvoering van de concessie werd samengewerkt met gemeenten en ROB, maar niet met burgers. Ondanks de intentie dat Arriva bij voorkeur met burgers co-creëert, ervoeren ze daar weinig mogelijkheden voor in de huidige concessie en bereiden dienstregelingswijzigingen vooral voor op basis van kennis en gegevens. Wijkraden, die eveneens representanten zijn, werden laat betrokken en werden alleen geraadpleegd. Dat leidde tot een klein aantal reacties die niet zijn overgenomen.

Verder is gebleken dat in de totstandkoming tegenstanders van de plannen, die zich niet betrokken voelden, tot weerstand kwamen. Dit kan worden verklaard doordat dat burgerparticipatie in tegenstelling tot de intentie maar matig organisatorisch verankerd was in de totstandkoming van het ov, maar ook dat burgers in slechts beperkte mate betrokken waren bij de totstandkoming van het ov. Daarnaast kwamen de burgers die in de uitvoering betrokken waren beperkt tot een inbreng. Hieruit blijkt dat burgerparticipatie redelijk organisatorisch verankerd was in de uitvoering van het ov en dat burgers in enige mate betrokken waren bij de uitvoering van het ov.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de volgende (ontbrekende) succesfactoren de mate van participatie van burgers in de totstandkoming en uitvoering van het openbaar vervoer in de regio Oost-Brabant bepalen:

- I. Vroegtijdige betrokkenheid van burgers;
- II. Aanwezigheid van afbakening van doelgroepen;
- III. Vroegtijdigheid van de signalering van knelpunten en spanningen;
- IV. De ruimte voor Arriva om de uitvoering naar eigen inzichten in te richten;
- V. Ingebrachte legitimiteit door participanten;
- VI. Kleinschaligheid van de participatie;
- VII. De mate van invloed van burgers op het proces;
- VIII. Representativiteit van participerende burgers;
- IX. De mate van vooraf bij burgers opgehaalde ov-vraag;
- X. Vermogen van participerende burgers om professioneel te kunnen spreken;
- XI. Verscheidenheid in betrokken verbanden om te participeren;
- XII. Verscheidenheid en frequentie van de uitvraag om te participeren;
- XIII. Aanwezigheid van ruimte voor een open debat tussen burgers en provincie/Arriva;
- XIV. De mate waarin participatie appelleert aan waarden die voortkomen uit lokale problematiek;

Op basis hiervan zijn aanbevelingen gedaan ten aanzien van het betrekken van burgers in het vraaggericht openbaar vervoerbeleid van de provincie:

- Betrek burgers eerder in het aanbestedingstraject en in de uitvoering;
- Zorg voor een platform waarin burgers en reizigers met elkaar, met de provincie, de vervoerder en de gemeenten in debat kunnen gaan over 'openbaar vervoer';
- Geef burgers meer ruimte om mee te beslissen;
- Vergroot de representativiteit van participerende burgers en reizigers;
- Acteer op het gegeven dat in het ov participerende burgers vaker door extrinsieke dan door intrinsieke waarden worden gedreven;
- Laat burgers en reizigers participeren op een lokaal schaalniveau;
- Zorg voor meerdere ingangen waarmee burgers betrokken kunnen raken met het ov;
- Zet meerdere communicatiekanalen in en vraag regelmatig om participatie;
- Bepaal in de uitvoering de 'ov-behoefte' niet slechts op basis van kennis en onderzoek;
- Zorg ervoor dat participanten over meer ov-kennis beschikken;

De theorieën omtrent organisatorische verankering van burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid zijn door dit onderzoek bevestigd waarmee de toepasbaarheid van de theorie is versterkt. Ook vormt het conceptueel model van het onderzoek een werkbaar onderzoekskader waarmee de mate van participatie in het ov kan worden bestudeerd. De aanbevelingen uit het onderzoeken dragen naar verwachting tevens bij aan de aanscherping van het begrip 'vraaggericht ov'.

Meer directe participatie in het ov biedt kansen om het ov vraaggerichter te maken, maar dit kan de positie van gemeenten en ROB in het ov aantasten. Ook zij kunnen echter hun positie versterken door burgerparticipatie te omarmen. Doordat traditioneel ov nog steeds een relevante rol kan vervullen in het behalen van verschillende beleidsdoelstellingen, kan de provincie vraaggericht ov introduceren naast andere programma's binnen mobiliteit waarin vraaggerichte mobiliteit wordt ontwikkeld en participatie gestimuleerd. Ook kan dit onderzoek input vormen voor verdere uitwerkingen van aankomende aanbestedingen en tegelijkertijd geïmplementeerd worden in de lopende concessies. Voor vervolgonderzoek wordt gesuggereerd dat na implementatie van de aanbevelingen opnieuw onderzoek wordt verricht om te kunnen bepalen of een hogere mate van participatie is bereikt. Op langere termijn kan kwantitatief onderzoek naar kenmerken van participanten interessant zijn, omdat daarmee gerichter burgers kunnen worden betrokken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	6
Inhoudsopgave	8
1. Inleiding	10
1.1 <i>Aanleiding</i>	10
1.2 <i>Probleemstelling</i>	11
1.2.1 <i>Doelstelling</i>	11
1.2.2 <i>Vraagstelling</i>	11
1.3 <i>Afbakening</i>	11
1.4 <i>Onderzoeksaanpak</i>	12
1.5 <i>Relevantie</i>	12
1.5.1 <i>Theoretische relevantie</i>	12
1.5.2 <i>Maatschappelijke relevantie</i>	12
1.6 <i>Leeswijzer</i>	12
2. Context: vraaggericht openbaar vervoer	13
2.1 <i>Ov als publieke dienst</i>	13
2.2 <i>Huidig stelsel: prestatiegericht ov door marktwerking</i>	14
2.3 <i>Onvoldoende vraaggerichtheid</i>	16
3. Theoretisch kader	19
3.1 <i>Samenwerken met burgers</i>	19
3.2 <i>Organisatorische verankering van burgerparticipatie</i>	21
3.2.1 <i>Interactieve beleidsvoering</i>	21
3.2.2 <i>Bottom-up benaderen ov-beleid</i>	23
3.3 <i>Burgerbetrokkenheid</i>	24
3.3.1 <i>“Can do”</i> : Kunnen participeren in ov.....	25
3.3.2 <i>“Like to”</i> : Willen participeren in het ov.....	25
3.3.3 <i>“Enabled to”</i> : In staat gesteld worden om te participeren in ov.....	26
3.3.4 <i>“Asked to”</i> : Gevraagd worden om te participeren in ov.....	26
3.3.5 <i>“Responded to”</i> : Reageren op participanten in ov.....	26
3.4 <i>Conceptueel model</i>	27
4. Operationalisering	28
4.1 <i>Operationele definities organisatorische verankering burgerparticipatie</i>	28
4.2 <i>Operationele definities burgerbetrokkenheid</i>	28
5. Onderzoeksstrategie en -methoden	29
5.1 <i>Onderzoeksstrategie</i>	29
5.2 <i>Onderzoeksmethoden en bronnenselectie</i>	30
5.3 <i>Validiteit en betrouwbaarheid</i>	31
6. Bevindingen	32

6.1	<i>Casusbeschrijving</i>	32
6.1.1	<i>Totstandkoming van de concessie Oost-Brabant</i>	32
6.1.1.1	<i>Beleidsvorming</i>	32
6.1.1.2	<i>Aanbesteding</i>	34
6.1.1.3	<i>Implementatie</i>	36
6.1.2	<i>Uitvoering van de concessie Oost-Brabant</i>	39
6.1.2.1	<i>Vorbereiding</i>	39
6.1.2.2	<i>Besluitvorming</i>	41
6.1.2.3	<i>Implementatie en uitvoering</i>	42
6.2	<i>Ervaringen geïnterviewde betrokkenen</i>	43
6.2.1	<i>Ervaringen met het betrekken van burgers door provincie en Arriva</i>	43
6.2.2	<i>Ervaringen met participerende burgers in het ov</i>	58
7.	Analyse	78
7.1	<i>Organisatorische verankering burgerparticipatie in de totstandkoming</i>	78
7.2	<i>Burgerbetrokkenheid in de totstandkoming</i>	81
7.3	<i>Organisatorische verankering burgerparticipatie in de uitvoering</i>	84
7.4	<i>Burgerbetrokkenheid in de uitvoering</i>	87
8.	Conclusies, aanbevelingen en discussie	91
8.1	<i>Conclusies</i>	91
8.2	<i>Aanbevelingen</i>	93
8.3	<i>Discussie</i>	95
8.3.1	<i>Beperkingen aan de onderzoeksmethoden</i>	95
8.3.2	<i>Theorie en uitkomsten</i>	95
8.3.3	<i>Aanbevelingen voor nader onderzoek</i>	97
	Bijlage 1: Literatuurlijst	99
	Bijlage 2: Onderzochte documenten	102
	Bijlage 3: Afkortingen	104
	Bijlage 4: Geïnterviewde respondenten	105
	Bijlage 5: Indicatoren en waarden	106
	Bijlage 6: Interviewvragenlijst	108

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Vol trots bracht de provincie Noord-Brabant eind 2013 groot nieuws naar buiten: “Vanaf 2015 verzorgen vervoerbedrijven Arriva en Veolia het busvervoer in Noord-Brabant. Dat is het resultaat van een zorgvuldige aanbestedingsprocedure van de provincie Noord-Brabant” (Provincie Noord-Brabant, 2013). Ook de komende jaren zou de Provincie zich inzetten om met openbaar vervoer (ov) om de bereikbaarheid, leefbaarheid en verbinding van zoveel mogelijk plaatsen in Brabant én van de Brabanders zelf te verbeteren. De provincie wilde met dit goede nieuws aan de inwoners van Brabant een aantal zaken duidelijk maken: het was gelukt om met een vervoerder een contract af te sluiten binnen het daarvoor beschikbaar gestelde budget. Tevens kon een aanzienlijk vervoersaanbod worden geboden terwijl de landelijke trend impliceerde dat de kosten daarvoor waren gestegen. Om dit te realiseren moest de provincie in de uitdraag lastige keuzes maken. “*De vraag van de reiziger*” vormde daarbij het uitgangspunt. De provincie legde dit uit als frequentieverhoging op buslijnen waarvan veel gebruik wordt gemaakt en het inzetten van minder of geen bussen op tijden of lijnen waar vrijwel lege bussen rijden. Met andere woorden: *vraaggericht ov*. De provincie had daarvoor verschillende gegevens en de noodzakelijke kennis gebruikt en daarmee “goed” in beeld waar een lager aanbod van ov mogelijk was, zonder dat dit te veel Brabanders zou treffen. Volgens de gebruikte systematiek was berekend dat avond- en weekendritten op onder andere de busverbinding tussen Tilburg en Reusel zouden kunnen vervallen. Het bleef dan ook relatief rustig in de maanden die volgden na het bekendmaken van het resultaat van de aanbesteding. In januari 2015 schreef Omroep Brabant: “Busreizigers balen ervan dat Lijn 143 tussen Tilburg en Reusel sinds de nieuwe dienstregeling niet meer 's avonds en in het weekend rijdt. De Tilburgse Miriam van de Ven is daarom een petitie gestart en heeft inmiddels ruim 1600 handtekeningen opgehaald” (Huisman, 2015). Arriva en de provincie antwoorden daarop dat de nieuwe dienstregeling goed overwogen was, maar een eventuele wijziging was wel mogelijk indien er toch voldoende vraag zou zijn. In december van dat jaar schreef het Brabants Dagblad dat de buslijn uiteindelijk weer wat frequenter is gaan rijden, nadat een pilot had aangetoond dat deze ritten voldoende gebruikt werden (Brabants Dagblad, 2015).

De provincie dacht in 2013 een proces te hebben doorlopen waarbij ze de zogenoemde vraag van de reiziger goed in beeld had. De sinds 2012 door de provincie vastgestelde OV-Visie stelt namelijk dat het regionale of “vraaggericht, verbindend en verantwoord” dient te zijn. Burgers en andere belanghebbenden waren in de gelegenheid gesteld om te reageren op het voornemen, door middel van een inspraakmogelijkheid op het programma van eisen van de nieuwe concessie. Ook het reizigersplatform was hierin betrokken. Deze had weliswaar zorgen geuit dat het vervoersaanbod hierdoor wellicht te mager zou zijn, maar uit die inspraakronde werd niet het signaal herleid dat deze keuze tot veel ophef zou leiden. Zodoende leek deze rationeel gekozen beslissing correct en passend, maar toch zorgde dit tot weerstand.

Was er wel sprake van echte betrokkenheid van burgers in de aanbesteding en totstandkoming van de nieuwe dienstregeling? Dat deze burgers en reizigers er blijkbaar wel iets van vonden en in beweging kwamen om uiting te geven aan hun mening, bleek later toen het besluit al genomen was en de vervoerder de nieuwe dienstregeling bekend had gemaakt. Vanuit hun perspectief waren ze nooit gevraagd om hun mening te geven en hadden zij het niet het gevoel betrokken te zijn geweest bij het proces. Daardoor voelden zij zich genooddaakt om in verzet te komen. Na extra overleg en het gebruik van andere gegevens is uiteindelijk een oplossing gevonden die voor alle betrokkenen acceptabel was. Wel kwam deze oplossing met name voor rekening van de provincie en kon deze alleen tot stand komen door een positieve houding van de nieuwe vervoerder, die durfde te investeren. Ook zou zonder deze inzet van burgers wellicht geen wijziging meer zijn doorgevoerd.

Het proces liet een ‘bitterzoet’ gevoel na: geen van de betrokken partijen was echt tevreden met het doorlopen proces. Afgevraagd werd hoe dit voorkomen had kunnen worden, terwijl op een “vraaggerichte” wijze te werk was gegaan.

Inmiddels bleek elders in de provincie dat burgers wél zelf in beweging waren gekomen toen een buurtbuslijn in het dorp een andere route zou krijgen en het niet dorp niet meer zou gaan ontsluiten. Inwoners van Boerdonk hebben direct met elkaar een plan gemaakt om een dorpsauto aan te schaffen waarmee vrijwilligers inwoners thuis ophalen en brengen naar hun bestemming tegen een redelijke bijdrage (Blik op nieuws, 2014). De provincie, die verschillende initiatieven neemt om de betrokkenheid en participatie van de burgers te vergroten (Provincie Noord-Brabant, 2018), wilde graag meer leren over de totstandkoming van dit soort

initiatieven en zag hierin mogelijkheden om burgerbetrokkenheid te organiseren om daarmee te werken aan *vraaggericht ov*. Er werd dan ook een subsidie verleend voor het opzetten van de organisatie, het werven en trainen van vrijwilligers en het inrichten van een informatiepunt (Verkeersnet, 2014). Van deze nieuwe subsidieregeling werd gehoopt dat dit initiatief vervolg zou krijgen bij soortgelijke problematiek elders (De Brabantse Kempen, 2016). De aangemelde mobiliteitsoplossingen vielen echter wel buiten de traditionele wettelijke definitie van ov: voor eenieder toegankelijk en via een vaste dienstregeling kenbaar gemaakt. Het aantal initiatieven wat gebruik maakte van deze regeling bleef tot een klein aantal beperkt en de subsidieregeling heeft geen vervolg gekregen. Toch toonde dit aan dat de burger betrokken kan zijn binnen maatschappelijke vervoersproblematiek.

In 2017 was de uitvoering van de concessie inmiddels volop bezig. Zo werd door Arriva ondermeer de Stadsdienst Den Bosch opnieuw ontworpen volgens dezelfde principes zoals ze in de totstandkoming van de concessie waren toegepast. In samenwerking met de gemeente 's-Hertogenbosch werden wederom burgers betrokken. Ophef bij burgers over de nieuwe dienstregeling bleef ditmaal achterwege. In alle gevallen is uitgegaan van dezelfde OV-Visie, waarmee ov tot stand komt op grond van het idee dat het ov vraaggericht is en burgers daar daadwerkelijk bij betrokken worden. Dat leidt tot de vraag waarom dan toch weerstand bij burgers kan ontstaan, maar niet altijd. Mogelijk hebben in deze processen andere factoren een rol gespeeld bij het betrekken van burgers.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Voor dit onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

Het doel van het onderzoek is aanbevelingen te doen aan de provincie Noord-Brabant voor de verbetering van het vraaggericht openbaar vervoerbeleid op het gebied van activeren van burgers.

1.2.2 Vraagstelling

Om de doelstelling van het onderzoek te kunnen bereiken, dient een antwoord te worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Welke factoren bepalen de mate van participatie van burgers in de totstandkoming en uitvoering van het openbaar vervoer in de regio Oost-Brabant?

Beantwoording van deze hoofdvraag vindt plaats door beantwoording van de volgende deelvragen:

1. Wat is vraaggericht openbaar vervoer en onder welke voorwaarden kunnen burgers daarbij succesvol worden betrokken?
2. Op welke wijze betrokken provincie en vervoerder burgers in de totstandkoming en uitvoering van het openbaar vervoer in de regio Oost-Brabant?
3. Welke eventuele knelpunten deden zich hierin voor en hoe kunnen deze worden verklaard?
4. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden ten aanzien van het betrekken van burgers in het vraaggericht openbaar vervoerbeleid van de provincie?

1.3 Afbakening

Het onderzoek wordt afgebakend tot ov in de provincie Noord-Brabant, omdat de onderzoeker werkzaam is op dit beleidsveld bij deze organisatie. Daarmee is toegang tot bronnen en gegevens geborgd.

Ook bakent het onderzoek zich af op de wettelijke taak die de provincie heeft volgens de in de wet opgenomen definitie van ov, omdat inmiddels vele ontwikkelingen op het gebied van vraaggerichte mobiliteit plaatsvinden die vervangend of complementair zijn aan ov, maar niet onder de wettelijke taak vallen. De wettelijke taak omvat uitgiftes voor concessies voor ov, waarvan Brabant er drie heeft uitgeven. Van deze drie concessies wordt de totstandkoming en uitvoering van de huidige concessie Oost-Brabant onderzocht, omdat deze concessie de meeste weerstand oproept bij wijzigingen. In deze concessie vindt slechts ov per bus plaats. De concessieverlening beslaat een periode tussen 2012 en 2015. Voor de doorontwikkeling wordt het proces gevolgd waarin het vervoerplan 2017 tot stand kwam gevolgd (begin 2016-begin 2017). In beide processen

vinden ingrijpende wijzigingen plaats in de dienstverlening. In beide processen worden op zeer veel locaties verschillende wijzigingen doorgevoerd die tot verschillende mate van weerstand leiden. Daarom wordt in de totstandkoming één proces gevolgd die tot weerstand geleid heeft en één proces die goed is verlopen. Daarmee wordt het interessant is om deze processen te beschrijven en te analyseren.

1.4 Onderzoeksaanpak

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden wordt in de contextbeschrijving besproken wat vraaggericht ov is en waarom dat in de huidige context noodzakelijk is om ov relevant te houden. Vervolgens wordt aan de hand van een literatuuronderzoek een analysekader ingericht waarmee de succesfactoren voor het betrekken van burgers in het ov worden beschreven. Aansluitend wordt een case-study uitgevoerd waarvan het onderzoeksobject de huidige busconcessie Oost-Brabant is. Enerzijds wordt door middel van een documentenanalyse beschreven hoe burgers in de totstandkoming (concessieverlening) en de uitvoering (jaarlijkse doorontwikkeling) van de concessie Oost-Brabant betrokken worden. Anderzijds wordt door middel van interviews inzicht verworven over de verschillende percepties die betrokkenen hebben over de daadwerkelijke wijze waarop burgers betrokken werden. De eventuele knelpunten die daaruit volgen worden vervolgens verklaard aan de hand van het analysekader. Dit resulteert in aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het vraaggericht openbaar vervoerbeleid van de Provincie Noord-Brabant.

1.5 Relevantie

1.5.1 Theoretische relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan de beschikbare kennis over het betrekken van burgers in publieke dienstverlening. Doordat dit onderzoek theoretische kennis toepast om te komen tot aanbevelingen in een praktijksituatie, wordt de bruikbaarheid van de theorie getoetst. Dit onderzoek zal mogelijk aanzetten tot het toepassen van deze theoretische kennis bij andere publieke dienstverleners (niet uitsluitend in de context van ov) waarmee de theorie verder versterkt wordt.

1.5.2 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan de kwaliteit van het ov in Noord-Brabant doordat kennis over het succesvol betrekken van burgers wordt gebruikt om het huidige beleid te verbeteren. Dat draagt dat bij aan meer vertrouwen van Brabanders in de provincie, het verbeteren van het contact met de burger en een beter passende dienstverlening. Dat kan worden ingezet in uitvoering van de huidige concessies, maar ook voor de beleidsvorming gericht op de eerstvolgende concessieverlening van de provincie Noord-Brabant (Concessie West-Brabant, te verlenen per 2023) en concessies van andere concessieverleners in Nederland.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de context rondom de noodzaak en kenmerken van vraaggericht ov beschreven. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader beschreven waaruit succesfactoren over het succesvol betrekken van burgers in het ov herleid worden. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model. Hoofdstuk 4 omvat de operationalisering van de kernbegrippen van het onderzoek, waarna in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de onderzoeksmethoden en -technieken ten behoeve van de case-study. Hoofdstuk 6 beschrijft de bevindingen van het onderzoek. Daar wordt ingegaan op de wijze waarop geprobeerd burgers in de totstandkoming en uitvoering van het ov te betrekken. Ook wordt ingegaan in hoe het betrekken van burgers in de praktijk verliep en wat betrokkenen daarvan vinden, gezien in het licht van de succesfactoren. In hoofdstuk 7 worden de wijze waarop burgers betrokken en de eventuele knelpunten daarbinnen geanalyseerd en aan de hand van de gestelde succesfactoren. Tot slot worden in hoofdstuk 8 geconcludeerd welke factoren de mate van betrokkenheid van burgers bepalen in de totstandkoming en uitvoering van het ov in de regio Oost-Brabant. Ook worden daarin aanbevelingen gedaan ten aanzien van het openbaar vervoerbeleid van de provincie en wordt gereflecteerd op het uitgevoerde onderzoek.

2. Context: vraaggericht openbaar vervoer

In dit hoofdstuk wordt de context van vraaggericht ov beschreven. Specifiek wordt ingegaan op hoe de burger betrokken is bij het ov vanuit gegroeide praktijken en vanuit wet- en regelgeving en waarom een toenemende mate van vraaggericht werken steeds belangrijker wordt.

2.1 Ov als publieke dienst

Openbaar vervoer (ov) kent verschillende definities. Zo is een brede definitie van *public transport*: “a system of buses, trains, etc, running on fixed routes, on which the public may travel” (Collins English Dictionary, z.j.). Hieruit blijkt dat het ov een publieke dienst is. Ook de Nederlandse wetgever benadrukt in haar definitie de openbare toegankelijkheid en het vaste aanbod van ov, maar bakent deze nog verder af: “Voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig” (Wet personenvervoer 2000, 2000).

Ov per bus ontstaat begin 20^e eeuw door het ontstaan en verdere ontwikkeling van de auto. Daarmee kwam een sneller en meer flexibel alternatief voor collectief vervoer beschikbaar dan de destijds vaak voorkomende regionale vervoermiddelen als lokaalspoorwegen en trams (Brouwer, van Kesteren, & Wiersma, 2007). De eerste overheidssturing op ov per bus is in dezelfde periode ontstaan. Sturing wordt door In 't Veld omschreven als “de (doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context” (Bekkers, 2007). De concurrentie met spoorwegen en tussen busdiensten onderling werd vanaf 1926 vanuit overheidswege gereguleerd door per lijn een vergunning te verlenen aan één busmaatschappij, waarmee de exploitatie voor ondernemers rendabel blijft en het voorzieningenniveau voor de reiziger in stand blijft (Brouwer et al., 2007; Erfgoedhuis Zuid-Holland, z.j.). In deze tijd was het ov kostendekkend doordat vervoerders hun aanbod doorlopend konden aanpassen aan de vraag en daarbij passende reizigerstarieven konden berekenen. Overheidssturing bleef daarmee beperkt.

Door de opkomst van de verzorgingsstaat na de tweede wereldoorlog werden door de overheid nieuwe doelstellingen aan het ov toegeschreven, waardoor de nadruk kwam te liggen op aanbodgericht ov. Zo moesten snelgroeïende steden voorzien worden van ov. Echter, de snelle opkomst van de auto leidde tot een sterke afname van de vraag naar ov (met 23% tussen 1963 en 1971 (Brouwer et al., 2007), waardoor de kosten van het ov niet meer opwogen tegen de gerealiseerde reizigersaantallen- en inkomsten. Doordat bereikbaarheid en het vervoer van mensen zonder (auto)alternatief tot sociale doelen werden verheven en ovtarieven niet te veel konden stijgen om met autogebruik te kunnen blijven concurreren, was tariefstijging vrijwel onmogelijk. Gevolg hiervan was dat overheden de vervoerders vanaf 1970 in toenemende mate zijn gaan subsidiëren (Brouwer et al., 2007) om bepaalde scheve *verdelingseffecten* tegen te gaan (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012). Vervoerders behalen slechts voldoende rendement waar de markt van voldoende omvang is. Dat betekent dat op andere plaatsen er nauwelijks aanbod zou ontstaan en indien het zou worden aangeboden, slechts tegen zeer hoge tarieven (zoals de taxi). Door subsidie te verstrekken aan vervoerders, kunnen meer mensen gebruikmaken van het vervoer en tegen een redelijk tarief. Ook werd ov door overheden steeds meer beschouwd als een door de maatschappij ondergewaardeerde dienst, wat gestimuleerd diende te worden. Deze keuzes voor financiering van het ov werden verantwoord doordat de politieke bestuurlijke noodzaak om in te grijpen groot was en het sturend vermogen van de burger hoog werd geacht. Burgers werden beschouwd als een min of meer homogene groep reizigers waarvan de overheid en vervoerders de reizigersbehoefte tot op zekere hoogte kon berekenen en wellicht kon creëren. Daarop kon een passend ov-aanbod plaatsvinden. Dit leverde de veronderstelling op dat de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van overheidsop treden gerechtvaardigd was (Bekkers, 2007).

De vraag naar ov nam in de jaren '80 verder af. Enerzijds was dit het gevolg van het meer divers en individueler worden van behoeften van de bevolking. Anderzijds kwam dit voort door een complexer wordende samenleving waarvan het kennisniveau steeg. Ook werden burgers kritischer en gingen zij waarde voor hun geld eisen (V. Bekkers, 2007; V. J. Bekkers & Zouridis, 1999; Durose, Mangan, Needham, & Rees, 2013). Dit leidde tot verdere groei van autogebruik, terwijl bij vervoerders prikkels ontbraken om het aanbod beter op de veranderende vraag af te stemmen (Bruggeman, 2005). De hoge subsidies voor ov, bedoeld om verdelingseffecten te compenseren, riepen in toenemende mate weerstand op bij belastingbetalers. Het ov in

Nederland kwam terecht in een negatieve spiraal van verslechterde beeldvorming, dalend gebruik en hogere kosten. Het aanbodgerichte karakter van ov als traditionele publieke dienstverlening kwam langzaam onder druk te staan. Vervoerders waren door deze subsidies, die met name tekorten aanvulden tussen kosten en opbrengsten, uitgegroeid tot bedrijven die een monopolie hadden op ov binnen hun historische thuisgebieden. Zij speelden nauwelijks in op gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderende ov-vraag. Tegenover dalende aantallen reizigers stonden verder toenemende subsidiebijdrages. Vraag en aanbod was onvoldoende op elkaar was afgestemd.

Om de negatieve spiraal te doorbreken werd door de rijksoverheid een fundamentele wijziging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het ov voorgesteld. Als gevolg daarvan ontstond een wijziging in de reikwijdte van publieke dienstverlening, zowel in het ontwerp als in de levering (Bekkers, 2007; V. J. Bekkers & Zouridis, 1999; Durose et al., 2013). Marktwerking werd de opkomende trend bij overheidsdienstverlening. Het besef groeide dat de ontvanger van het ov-beleid (de reiziger) beter gezien kon worden als klant. Hierdoor kon beter gebruik gemaakt worden van marktkennis, creativiteit en innovatiekracht om de concurrentiepositie van het ov ten opzichte van de particuliere auto te verbeteren (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1998-1999). Er werd verondersteld dat burgers minder sturend, maar meer zelfsturend waren dan werd aangenomen. Afhankelijk van zijn vraag zouden zij zelf daarop passende keuzes willen maken. Ook werd aangenomen dat efficiëntie in bedrijfsvoering kon worden verhoogd. Daardoor kwam er meer aandacht voor implementatie van strategisch en stimulerend beleid binnen het ov.

Een grote stap in deze systeemwijziging kreeg vorm door de inwerkingtreding van de nieuwe *Wet Personenvervoer 2000 (Wp)* en enkele andere daarmee samenhangende wetten. Inwerkingtreding van de nieuwe Wp en uitwerking daarvan (Besluit Personenvervoer 2000) vond plaats in 2001. De Wp had bij inwerkingtreding het doel: *“een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer en tegelijkertijd een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad (het aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het openbaar vervoer) tot tenminste 50%” te bevorderen* (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1998-1999). Het was weliswaar onhaalbaar om te streven naar een kostendekkingsgraad van 100% zodat er geen overheidssubsidie nodig zou zijn, omdat het tarief wat reizigers voor hun ticket willen betalen zeer beperkt mocht stijgen en het politiek wenselijk bleef om ov te blijven aanbieden op plaatsen waar dat niet rendabel is. Echter, marktwerking en marketing zouden daarom in elk geval wel kunnen bijdragen in het onder controle krijgen van de overheidsbijdrage en het tegengaan van overheidsfalen (in dit geval het niet behalen van een efficiënte oplossing). De ov-markt is daarom vanaf de jaren '90 opgeknipt, verzelfstandigd, geprivatiseerd en onderworpen aan de aanbestedingsplicht. De beleidsdoelstellingen (bereikbaarheid, sociale functie en inmiddels ook milieu) bleven overeind, maar om deze te blijven behalen diende de burger gezien te worden als een klant waarnaar je luistert.

2.2 Huidig stelsel: prestatiegericht ov door marktwerking

Organisatie en uitvoering van ov wordt sinds de invoering van de Wp meer overgelaten aan marktpartijen, waarbij regionale concessieverleners (waaronder de provincies) voor (delen van) hun grondgebied concessies mogen uitgeven. De wetgever verstaat onder concessie het alleenrecht dat een overheid geeft aan een vervoerder om in een bepaald gebied voor een bepaalde periode ov te mogen verzorgen. Concessies worden uitgeven op basis van aanbestedingswetgeving. De voorwaarden die de overheid hieraan verbindt in de vorm van een pakket van eisen of ontwikkelrichtingen (met onder andere verplicht te bedienen dorpen, minimale frequenties en kwaliteit van het materieel) zijn formeel de voorschriften die aan de concessie verbonden zijn (Bruggeman, 2005). Omdat deze eisen kostenverhogend werken, wordt een gemaximeerde subsidie beschikbaar gesteld. De voor ov verantwoordelijke overheid is daarmee dé klant geworden van vervoerders aangezien de overheid ongeveer 50% van alle opbrengsten verzorgt (Bruggeman, 2005). De overheid verwacht wel dat daarvoor aanzienlijke kwaliteitseisen moeten worden nagestreefd. Het realiseren en monitoren van vervoerprestaties is daarmee een belangrijk doel geworden van het ov-beleid.

Aanbestedingen van deze concessies geven de overheden de mogelijkheid om te kiezen tussen meerdere aanbieders. Er wordt in deze fase tegen elkaar geconcurrereerd op de beste prijs-kwaliteitverhouding of op prijs (Bruggeman, 2005). Bij de aanbestedingen op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding worden vervoerbedrijven gedwongen om gemaakte kosten te reduceren, meer kwaliteit te leveren en risico te dragen over het behalen van voldoende reizigersopbrengsten. Om een winnende bieding te doen, zal gezocht worden naar een zo rendabel mogelijke exploitatie tegen zo laag mogelijke kosten, wat zo goed mogelijk past bij de

eisen en wensen van de concessieverlener. Volgens Ibarra-Rojas, Delgado, Giesen, & Muñoz wordt een efficiënt geregeld ov-systeem gevormd door beschikbare techniek, het van toepassing zijnde overheidsbeleid, het planningsproces en toegepaste controlestrategieën (2015). Zowel de aanbestedende overheid als de vervoerder moeten een afweging maken tussen het gewenste serviceniveau (reistijd, comfort, frequentie, etc.) en de kosten die daar tegenover staan (Ibarra-Rojas et al., 2015; Paulley et al., 2006). De overheid vraagt een minimumnetwerk uit met het budget wat daarvoor beschikbaar wordt gesteld. De vervoerder weegt de minimeisen af tegen de verwachte opbrengsten de te maken kosten. De vervoerder zoekt naar een zo efficiënt mogelijke inzet en richt daarvoor een zo gunstig mogelijke exploitatie voor in. Een slimme vervoerder levert dus enerzijds meer kwaliteit in zijn streven om zo hoog mogelijke reizigersopbrengsten op te halen (door beter in te spelen op de vraag van reizigers) en anderzijds streeft ze naar zo laag mogelijke kosten (door bedrijfsvoering en uitvoering zo efficiënt mogelijk te organiseren). De kosten vloeien met name voort uit voertuig- en personeelsinzet. In het planningsproces wordt een netwerk ontworpen, worden frequenties van lijnen bepaald, worden voertuigen en chauffeursdiensten aan lijnen toegewezen (Ibarra-Rojas et al., 2015). Technologische ontwikkelingen (Chipkaartsystemen, voertuigvolgsystemen) hebben ervoor gezorgd dat de vervoerder en overheid beter inzicht hebben in reizigersaantallen om daarmee het aanbod nog nauwkeuriger te kunnen aansluiten op de reizigersbehoefte (Ibarra-Rojas et al., 2015). Bij elk van de te maken keuzes wordt het belang van reizigers afgewogen ten opzichte van het de kosten die daarvoor gemaakt worden. Dat geeft ook de spanning aan die bestaat in het daadwerkelijk op de vraag laten aansluiten van een ov-aanbod en daar tegenover staande belangen. De gemaakte afweging moet leiden tot een rendabele exploitatie die waarvoor de verantwoordelijke overheid de uitgaven kan blijven verantwoorden.

De Wp vormt daarmee het juridisch kader dat bepaalt wie de hoofdrolspelers zijn en welke verhoudingen daartussen bestaan, maar de inhoud wat in de concessie komt te staan vloeit voort uit beleid wat overheden voor ov dienen te ontwikkelen. De *Planwet verkeer en vervoer* is momenteel de wet die rijksoverheid, provincies en gemeenten verplicht stelt om beleid te ontwikkelen en vast te leggen in nationale, provinciale en gemeentelijke verkeer- en vervoersplannen. Hierin worden op hoofdlijnen de uitgangspunten voor het voorzieningenniveau benoemd voor bijvoorbeeld doelgroepen en regio's, nieuwe regionale hoogwaardige ov-infrastructuur, maar ook de ruimte voor consumenteninspraak. De Planwet legt daarmee de speelruimte voor de concessies vast (Bruggeman, 2005). Concessies moeten als uitwerking van het beleid hierop aansluiten. Burgers en consumentenorganisaties kunnen conform regelgeving in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inspraak hierop uitoefenen.

In gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen komen ook ontwikkelingen ten aanzien van ov terug, zoals locaties voor busbanen en voorrangregelingen bij verkeerslichten. Sinds 2004 hebben gemeenten geen formele rol meer in het ov, maar scheppen daar als wegbeheerder wel randvoorwaarden voor, zoals busbanen, bushaltes en voorrang voor de bus bij verkeerslichten (Kennissplatform Verkeer en Vervoer, 2007). Daarnaast hebben burgers over het algemeen meer contact met hun gemeenten dan met hun provincie, waardoor gemeenten ook worden beschouwd als belangenbehartigers van burgers door vervoerders en concessieverleners. In de praktijk zijn concessieverleners, vervoerders en gemeenten daarom veelvuldig met elkaar in overleg, zowel bij aanbestedingen als de uitvoeringen vormen daarmee de hoofdrolspelers in de publieke dienstverlening.

De *Wet BDU verkeer en vervoer* regelt voor een belangrijk deel de financiering van het verkeer- en vervoerbeleid (en daarmee het budget wat ter beschikking staat voor het ov). Hiermee financiert het rijk vanuit belastinginkomsten de mogelijkheid van provincies om wegen aan te leggen, deze te beheren, verkeersveiligheid te bevorderen, maar met name ook om ov te kunnen subsidiëren (Wet BDU verkeer en vervoer, 2005). De verhouding daartussen is een afweging die concessieverlenende overheid zelf maakt in het beleid. De omvang van deze bijdrage wordt echter vastgesteld in de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De concessieverlenende overheid vult de middelen naar wens aan vanuit specifieke doeleinden verleende rijkssubsidies, eigen middelen uit het Provinciefonds en de opcenten (een procentuele verhoging van de motorrijtuigenbelasting ten behoeve van de provincie). Provincies kunnen daar ook gemeenten mee subsidiëren, die op hun beurt doelen uit hun gemeentelijk verkeers- en vervoersplan kunnen realiseren. De burger kan dus invloed uitoefenen op de verdeling van financiën en invulling van het beleid door bij verkiezingen op partijen te stemmen die deze middelen vervolgens verdelen naar hun wensen. Ook het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap financiert het ov voor een aanzienlijk deel, doordat zij met elke concessiehouder contracten heeft afgesloten voor ov-studentenreisrechten.

De belangrijkste *hoofdrolspelers* in het ov lijken hiermee de concessieverlenende overheden (provincies en vervoerregio's) en de vervoerders te zijn, maar in de Wp wordt ook aandacht geschonken aan de rol die afnemers van de dienst kunnen spelen: de potentiële reizigers. Dit zijn de eindgebruikers en vormen de échte klanten en de doelgroep. Zij zorgen voor 50% van de opbrengsten in het ov.

Het marktprincipe gaat uit van de kunde van een vervoerder om zelf de ov-vraag te kunnen vaststellen. De wetgever vreesde echter dat zowel concessieverleners als vervoerders niet goed in staat zijn om behoeftes van reizigers geheel zelfstandig inzichtelijk te maken. Met name die van reizigers, die vanuit de sociale doelstelling worden vervoerd. Zij hebben in dit systeem geen slagkracht om de vervoerder af te rekenen op eventuele slechte prestaties en moeten daarom vooraf hun geluid kunnen laten horen, zodat dit in het vizier komt van aanbestedende overheden en vervoerders. Plannen zouden getoetst moeten worden door 'consumentenorganisaties' die belangen van hun achterbannen, met name van reizigers zonder keuzemogelijkheden, vertegenwoordigen. In de Wp heeft 'de reiziger' daarmee een formele positie gekregen tegenover overheid en vervoerder. Hiermee komen reizigers dus op drie plaatsen in het systeem voor (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1998-1999) :

- Tussen overheid en vervoerder: De concessieverlener bepaalt het minimumniveau voor "alle reizigers". De vervoerder moet op zoek gaan naar klanten.
- Bij de overheid: Belanghebbenden (consumentenorganisaties en andere geïnteresseerden) worden gevraagd om hun mening en visie kenbaar te maken in de openbare voorbereidingsprocedure voorafgaand aan concessieverlening.
- Bij de vervoerder: Consumentenorganisaties die aan de voorwaarden voldoen, mogen in overleg treden met vervoerders en worden verplicht bevestigd over dienstregelingenwijzigingen, reizigerstarieven, aansluitingen, algemene vervoer voorwaarden, kwaliteitsnormen voor de dienstverlening en eventuele andere onderwerpen. Geschillen worden in een onafhankelijke commissie aangepakt. Daarmee kunnen reizigers meer macht uitoefenen bij een te lage kwaliteit van de dienstverlening.

In de kaders in deze paragraaf is beschreven hoe deze rechten wettelijk zijn verankerd in de Wp en de Awb.

De relatie tussen de potentiële reiziger en overheden dan wel concessiehouders is in de Wp en Bp geborgd door consumentenorganisaties het recht te geven om enerzijds advies uit te brengen aan en anderzijds informatie te ontvangen van concessieverleners en -houders. Voor de concessieverleners betreft dit het programma van eisen bij een aanbesteding, wijzigingen van een concessie en de voortgang van de uitvoering van het verkeer- en vervoerplan in de relatie tot de uitvoering van ov (art. 27, 28 en 44 Wp en art. 34 Bp). In de relatie met de concessiehouder betreft dit met name wijziging en uitvoering van de dienstregeling, tarieven, reisinformatie, klachtenafhandeling en andere eventueel in de concessie overeengekomen onderwerpen (art. 31 en 32 Wp en art. 33 Bp). Consumentenorganisaties vertegenwoordigen elk een eigen achterban. Enkele wijdverspreid deelnemende organisaties zijn ROVER (reizigersbelangen), ouderenbonden, organisaties van chronisch gehandicapten, ANWB, Fietzersbond, VVV, organisaties van scholen, Kamer van Koophandel, etc.). Om te voorkomen dat elk van deze organisaties apart advies geeft en informatie inwint, werken deze per concessiegebied of -verlener samen in consumentenplatforms, waarbij ook individuen zich hierbij kunnen aansluiten. Deze zijn met name bekend als reizigersoverleg of ROCOV (Reizigers Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer).

Kader 1: Wettelijke verankering van de positionering van consumentenorganisaties en -platforms

Burgers die geen gebruikmaken van het ov en/of zich niet vertegenwoordigd voelen door consumentenorganisaties, hebben slechts inspraak op de positie van het ov via verkiezingen voor de overheidsorganen die belast zijn met openbaar vervoerbeleid of wanneer ze reageren op beleidsvoornemens van die organen. Daarmee is er slechts beperkte wettelijke inspraak geregeld voor (individuele) burgers en reizigers op de beleidsvorming en uitvoering van ov. Echter, als gevolg van zowel de Wp als de Planwet verkeer en vervoer worden besluiten genomen. Een besluit is volgens de (Algemene wet bestuursrecht, 1992) (Awb) een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. De Awb regelt de procedure die een overheid daarvoor moet doorlopen en hoe burgers daarin betrokken dienen te worden. Besluiten worden onderverdeeld in beschikkingen (een overheidsbeslissing in een concreet geval) en besluiten van algemene strekking (voor een groep gevallen). De burger of consumentenorganisatie (of consumentenplatform indien ze ook een rechtspersoon is) kan, afhankelijk van het type besluit, in de voorbereiding inspraak (inspraaknota's beleid/programma van eisen/etc.) uitoefenen en tegen een genomen besluit in bezwaar en beroep gaan, indien de bezwaarmaker belanghebbende is bij het genomen besluit. Dit geldt bijvoorbeeld in gevallen waarbij een bushalte voor een woning wordt geplaatst (infrastructuur; besluit van o.a. gemeentes) en het niet opnemen van een voorgeschreven verbinding in een programma van eisen voor een concessie (besluit van een concessieverlener), maar niet voor bezwaren tegen het verlagen van de frequentie van een buslijn tijdens de jaarlijkse dienstregelingswijziging (besluit van een vervoerder).

Kader 2: Wettelijke verankering van de positionering van burgers bij besluitvorming van de overheid

2.3 Onvoldoende vraaggerichtheid

Het huidige ov-systeem is vormgegeven langs de principes van een overheid die haar sturingsactiviteiten weglegt bij de markt en dit aanstuurt via parameters en eisen. Dit wringt op een aantal punten met

complexiteit van het probleem wat getracht wordt aan te pakken met ov (sociale, bereikbaarheids-, leefbaarheids- en milieudoelstellingen):

De overheid beperkt mogelijkheden van vervoerders: Doordat allerlei afspraken vastliggen in concessievoorwaarden, wordt er vooral op financiën gestuurd en zijn er minder stimulansen om op signalen in te spelen. Daarnaast zorgen aanbestedingen ervoor dat contracten groter worden, het aantal potentiële aanbieders van diensten dalen en de overgebleven organisaties groot en minder flexibel zijn. De professionals kunnen nauwelijks nog zelf veranderingen doorvoeren. Ook zorgt dit model ervoor dat de aandacht komt te liggen op omzet (zoveel mogelijk reizigers vervoeren) in plaats van passendheid (is een standaard-bus wel de juiste oplossing), waardoor het kan voorkomen dat het ov prima voldoet aan vooraf opgestelde eisen en parameter, maar geen succesvolle beleidsdoelstellingen weet te realiseren. Dit schuurt met name tegen de sociale doelstellingen aan. Reizigers zonder ov-alternatief worden hierdoor geraakt.

Aanbodgericht ov is geen vraaggericht ov: Een goed doordacht ov-aanbod op basis van een aangenomen vraag, zoals in de vorige paragraaf beschreven is, zou vanuit een rationeel perspectief ervoor moeten zorgen dat voldoende burgers kiezen voor ov. De vraag naar ov is niet eenvoudig te bepalen is door het realiseren van een bepaald aanbod wat voor ‘zoveel mogelijk reizigers goed moet zijn’. Die vraag ontstaat individueel en niet altijd rationeel. In een aanbodgericht ov-systeem wordt niet ingegaan op hoe de vraag tot stand komt en hoe deze inzichtelijk wordt gemaakt. Daar wordt “de vraag” bepaald als de aangetoonde, beredeneerde ov-behoefte van alle potentiële reizigers en levert het dus een collectief passend aanbod, passende bij het daarvoor ter beschikking gestelde budget en rekening houdende met de mate hoe efficiënt een vervoerder kan werken.

De vraag is echter door maatschappelijke ontwikkelingen individueler geworden. De vraag is schommelend (mogelijk zelfs op het niveau van uren of minuten) terwijl in het aanbodgerichte systeem vervoerders hooguit enkele keren per jaar een nieuwe dienstregeling ontwikkelen. Voor reizigers spelen in de keuze voor ov ook ritprijs mee in relatie tot de kosten van alternatieve vervoersmiddelen (zoals de auto) (Paulley et al., 2006). Daarnaast spelen psychologische factoren mee als percepties, houding en gewoonten ten aanzien van de veiligheid, comfort, betrouwbaarheid, frequentie, reistijd, tarieven, reisinformatie, klantencontact en voertuigcondities mee (Beirão & Cabral, 2007; Fujii & Kitamura, 2003). Op individueel niveau beoordeelt iedereen deze factoren ten aanzien van dezelfde ov-dienstverlening anders, want hun behoeften, overtuigingen en verwachtingen zijn verschillend. Zelfs de omstandigheden kunnen van tijd tot tijd verschillen waardoor keuzes beïnvloed worden. Ook kan dit betekenen dat een individuele vraag naar ov snel kan wijzigen en ook kan afnemen als het ov niet meer aansluit bij wensen, of juist niet toeneemt door gebrek aan aansluiting bij wensen.

Burgers in beleidsvorming moeten binnenkort vroegtijdig betrokken worden:

De invloed van de burger op het overheidsbeleid waarop ov gebaseerd is, wordt versterkt door de komst van de nieuwe Omgevingswet die de Planwet verkeer en vervoer in 2021 zal vervangen. Doordat de wet veel breder is dan alleen het domein van verkeer en vervoer en daarmee de gehele leefomgeving van burgers raakt, wordt aangestuurd op een participatieve aanpak: “Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). In dat proces komen informatie, kennis, belangen en standpunten bij elkaar en leidt dit tot meedenkkracht, meerdere alternatieven, varianten en ideeën uit de maatschappij. Doelen hiervan zijn het nemen van kwalitatief betere besluiten met een korte doorlooptijd en het verkrijgen van meer draagvlak (Informatiepunt Omgevingswet, 2017). In programma’s worden maatregelen opgenomen om doelstellingen uit de visie te behalen. In de Omgevingswet wordt daarmee ingezet op participatie aan de voorkant van het beleid en geeft daarmee de richting aan dat ov samen met burgers moet worden ontwikkeld.

Positie van ov binnen bredere mobiliteit brokkelt af:

De maatschappelijke ontwikkelingen hebben ook tot gevolg dat er trends waar te nemen zijn als groei van stedelijk gebied en toegenomen mobiliteit. Maatschappelijke ontwikkelingen waarbij burgers individualistischer en mondiger zijn geworden. Reisbehoeften zijn meer divers en de reiziger wil kwaliteit. Technologische ontwikkelingen zorgen voor enerzijds laagdrempelige communicatiemogelijkheden tussen aanbieders en vragers van mobiliteitsdiensten, zoals Uber en SnappCar. Anderzijds leiden technologische ontwikkelingen steeds meer tot (zelfrijdende) deelauto’s en deelfietssystemen, waardoor het aanbod ook meer divers wordt. Door deze ontwikkelingen vervaagt langzaam het verschil tussen individueel en collectief vervoer.

Reizen zullen dan veelal in combinaties van auto's, deelauto's, deeltaxi's, fietsen en ov worden gemaakt. De vraag om ov zal steeds minder goed te berekenen zijn.

Verschillen tussen stad en platteland nemen toe:

In de grotere steden is er nog groei van het ov-gebruik voorzien, omdat deze in inwoneraantallen groeien. Deze toename zal vooral zichtbaar zijn in snelle busverbindingen tussen belangrijke locaties, zoals stations, stadscentra, hogescholen en universiteiten, belangrijke werklocaties en vliegvelden. Echter, omdat vraag minder goed aansluit op het aanbod, staat het ov-aanbod onder druk op lijnen waar de spoeling dunner is, met name buiten de steden of in buitenwijken. Doordat er steeds minder busreizigers zijn, komt de exploitatie van die buslijnen in het nauw. Als de overheid niet ingrijpt, vindt er een kaalslag van ov plaats in dunnerbevolkt gebied, vanwege een negatieve spiraal van minder aanbod en minder gebruik (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Als de vraag naar het ov niet in stand kan worden gehouden, zal er meer overheidsgeld moeten gaan naar vervoerders om deze buslijnen in stand te houden. De vraag neemt dan niet toe en bussen rijden leeg rond. Dat zal de legitimiteit van het ov doen afnemen. Echter, het verdwijnen van buslijnen betekent ook kans op minder bewerkstelling van sociale en leefbaarheidsbeleidsdoelen. Ook dat kan invloed hebben op de legitimiteit van de overheid als financierder van ov. Beide mogelijke scenario's vergroten mogelijk de kloof tussen burger en overheid.

Er kan hierin dus een noodzaak gezien worden om ov vraaggericht te maken. Het betrekken van burgers daarin lijkt essentieel te zijn voor de mate waarin vraaggericht ov succesvol tot stand komt. Vraaggericht ov moet daarbij voldoen aan de volgende uitgangspunten:

- In vraaggericht ov staan zowel reizigers als niet-reizigers centraal, kan iedereen meepraten over de totstandkoming en uitvoering, en vindt dit plaats op een gelijkwaardig niveau met vervoerder en overheid.
- In vraaggericht ov komt de ov-behoefte nauwkeuriger in beeld dan wanneer dit slechts plaatsvindt op basis van gegevens en kennis.
- Vraaggericht ov versterkt daarmee de bijdrage die het levert aan sociale, bereikbaarheids-, leefbaarheids- en milieudoelstellingen.
- Met vraaggericht ov kan de overheidssturing beter worden verantwoord doordat er meer draagvlak voor ontstaat, er meer directe democratie plaatsvindt en de legitimiteit van gemaakte keuzes toeneemt.

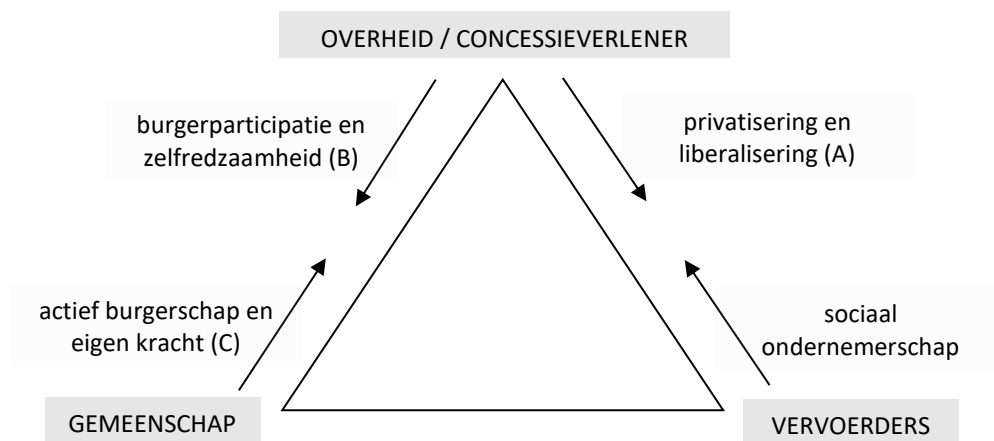
Vraaggericht ov vraagt dus om een actieve samenwerking tussen overheid, vervoerder en burgers. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet onder welke voorwaarden burgers succesvol kunnen worden betrokken in het ov.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een theoretisch kader bepaald onder welke voorwaarden burgers succesvol kunnen worden betrokken in vraaggericht ov. Met dit kader kan het empirisch onderzoek worden vormgegeven en tevens kunnen hiermee de onderzoeksresultaten worden verklaard. In paragraaf 3.1 wordt uiteengezet welk sturingsmodel het beste past bij vraaggericht ov. In paragrafen 3.2 en 3.3 wordt dit sturingsmodel verder uiteengezet. In paragraaf 3.3 wordt dit hoofdstuk afgesloten met een conceptueel model.

3.1 Samenwerken met burgers

Ov kan worden gezien als de publieke levering van vervoer aan burgers die dat niet zelf kunnen of willen organiseren. Daarnaast is het aanbieden van ov ook nuttig in het tegengaan van congestie op wegen en het aanpakken van milieuproblematiek. Er ontstaat daarmee *publieke waarde*, wat volgens Van der Steen, Scherpenisse, & Van Twist kan worden beschouwd als “waarde ten dienste van het algemeen nut, boven het particuliere of individuele belang” (2015). Publieke waarde komt tot stand via verschillende productiemodellen. Naast de overheid is dit via de markt of via de gemeenschap (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat, & Kwakkelstein, 2013). In onderstaande afbeelding is dit inzichtelijk gemaakt:



Figuur 1: Vermaatschappelijking: veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap (Van der Steen et al., 2013)

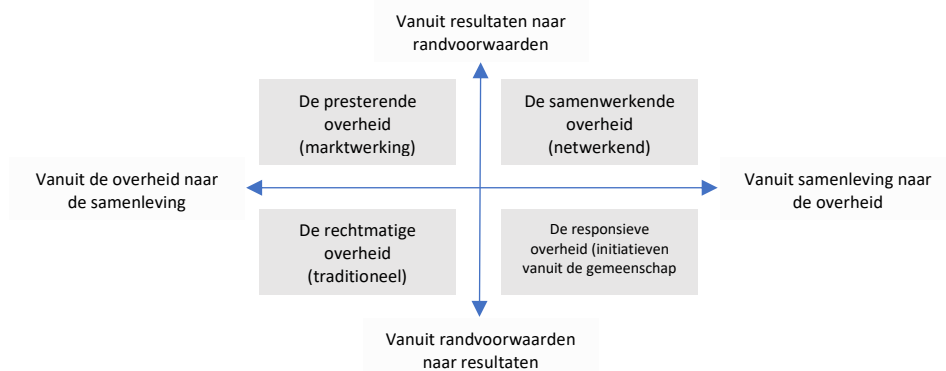
Aanvankelijk werd publieke waarde in het ov door de overheid gecreëerd. In de jaren '70, toen de overheid zich intensiever ging bemoeien met het ov, voerden deels in overheidshanden zijnde vervoerders het ov zelfstandig uit en werd overheidssturing geregeld door exploitatiesubsidies te verschaffen. Door *liberalisering en privatisering (A)* moesten vervoerders vanaf 2000 klantgericht gaan werken, omdat het leveren van prestaties belangrijk werd: reizigersaantallen, begrensde budgetten en kwaliteit van het aanbod wogen voortaan mee in organisatie van het ov-aanbod. Succesvolle uitvoering van ov werd daarmee verantwoord op basis van gehaalde afspraken. Doordat de overheid is gaan sturen op de beste prijs-kwaliteit verhouding voor de reiziger als groep, werd de overheid 'presterend' en vervoerder gingen bijdragen aan de creatie van publieke waarde. Deze aansturing heeft het gevolg dat het ov steeds minder ging bijdragen aan het bereiken van de door de overheid gewenste beleidsdoelstellingen voor het ov (zie hoofdstuk 2) (Bekkers, 2007; Boyle & Harris, 2009). In de zoektocht naar efficiëntie kwam steeds minder plaats voor verbeeldingskracht. De dienstverlening wordt verder gesimplificeerd in termen van maatwerk (met name door ICT-gebruik) en de aansturing werd verder gecentraliseerd. Daardoor namen keuzemogelijkheden voor de klant af. Dit kan in een later stadium zorgen voor juist hogere kosten, omdat innovatie, flexibiliteit en het leervermogen van vervoerders op het lokale niveau belemmerd wordt. De vervoerder verliest daarmee de mogelijkheid om haar doelen op een creatieve en effectieve wijze te bereiken. Marktwerking in de publieke sector zorgde voor een verharding van de relatie tussen gebruikers en professionals en een inflexibeler systeem (Boyle & Harris, 2009). Dit tezamen leidt tot toenemende kritiek op marktwerking in het ov. Omdat sociale doelen in het streven naar efficiëntie vaker tekort worden gedaan, zorgt dit voor legitimiteitsproblemen.

De ov-vraag van burgers werden in deze sturingsvormen alleen berekend, geteld en beredeneerd door overheid en vervoerder. Volgens (Bekkers, 2007) moet de overheid, om een beter inzicht te krijgen in de wensen, voorkeuren en behoeften van (groepen van) burgers, burgers laten participeren. Om de burgers en reizigers centraal te stellen in de realisatie van vraaggericht ov, dient de overheid volgens Van der Steen et al. enerzijds *burgerparticipatie* (B) na te streven en anderzijds *actief burgerschap* (C) te bevorderen (2013). Daarmee wordt de overheid in staat gesteld om te luisteren naar de daadwerkelijke ov-vraag. Burgers kunnen meedenken over de vormgeving van het ov en leren dat ze zelf een bijdrage kunnen leveren aan passender ov. Actief burgerschap doelt op het zelf in actie kunnen komen over ov-onderwerpen die zij belangrijk vinden, wat kan leiden tot slimme initiatieven waar de overheid of vervoerder meerwaarde in ziet en wil ondersteunen (Van der Steen et al., 2013). Op deze manier kan de gemeenschap ook publieke waarde creëren in het ov. Voor een collectief probleem wordt een publieke oplossing bedacht en gemeenschapszin wordt opgebouwd. Tegelijkertijd worden daarmee gewenste uitkomsten van individuen gerealiseerd (zoals de ov-behoefte) (Bovaird & Loeffler, 2012).

Van der Steen et al. benoemen vier benaderingen van overheidssturing hoe de provincie met vervoerders en gemeenschap om kunnen gaan in de realisatie van publieke waarden (2015). In figuur 2 zijn de vormen uiteengezet. Bij *traditionele overheidssturing* en *marktwerking* wordt vanuit de overheid naar de samenleving gewerkt. Daartegenover staan maatschappelijke zelforganisatie en de samenwerkende overheid.

Bij maatschappelijke zelforganisatie gaat het om *initiatieven uit de gemeenschap* die niet door de overheid geïnitieerd zijn, maar wel worden gerealiseerd op het terrein van ov, al dan niet ov zelf. Hier zien we private bedrijven die als maatschappelijke betrokken organisaties vervoeroplossingen realiseren en daarmee publieke waarde creëren.

Een *samenwerkende overheid* werkt ook vanuit de samenleving, maar is bij uitstek geschikt om de kanttekeningen als gevolg van marktwerking aan te pakken. Deze vorm van sturing past het beste bij vraagstukken waarvan erkend wordt dat de resultaten niet door één organisatie gerealiseerd kan worden. Inzet en middelen van anderen zijn daarbij nodig. Omdat dit onderzoek zich afbakt op het leggen van verbindingen met burgers en het streven naar een gezamenlijke probleemdefinitie en -aanpak, past netwerksturing het beste bij deze opgave, waarbij overheid, vervoerder en burgers samenwerken.



Figuur 2: Vormen van overheidssturing (Van der Steen, Scherpenisse, & Van Twist, 2015)

De nadruk van samenwerking kan volgens Bekkers liggen op enerzijds *structurering en procedurering van relaties* en anderzijds op *gemeenschappelijke beeldvorming* (2007). Omdat een samenwerkende overheid niet vooraf het gehele ov-systeem bedenkt en ook niet alles voorschrijft aan vervoerders, ligt de nadruk om horizontale sturing. Dat betekent dat burgers op een gelijkwaardig niveau moeten staan als de overheid en vervoerder. Het structureren en procedureren van relaties zorgt voor werkbare spelregels. Daarmee kunnen alle partijen op een meer ongedwongen wijze bijdragen aan het bereiken van gemeenschappelijke waarden in het ov. Hiermee wordt beleid vanuit een politiek perspectief benaderd, omdat samenwerking de macht van burgers vergroot ten opzichte van de andere spelers. Kenmerken van structurering en procedurering van relaties zijn:

- Veranderen van de posities van de hoofdrolspelers in het ov: (Potentiële) reizigers toegang geven tot gegevens waarmee ov wordt vormgegeven en de tafels waar erover wordt gesproken. Daardoor komt de burger dichterbij de andere hoofdrolspelers in het ov te staan.
- Veranderen van relaties tussen bepaalde partijen in een netwerk: Bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de relatie tussen (potentiële) reiziger met vervoerder en overheid in aanbestedingen van ov.

- Het geven of veranderen van de spelregels tussen betrokken partijen: Het mogelijk maken dat (potentiële) reizigers in ruil- onderhandelings- en communicatieprocessen een stevigere positie hebben.

Gemeenschappelijke beeldvorming zorgt voor begrip en overeenstemming over de aard en omvang van aan te pakken problemen en de wijze waarop deze kunnen worden aangepakt. Hiermee wordt beleid vanuit een cultureel perspectief benaderd. Volgens Bekkers zijn kenmerken van gemeenschappelijke beeldvorming:

- Bij elkaar brengen van partijen: Burgers betrekken bij ov zorgt voor wederzijdse aandacht voor elkaars wensen en uitdagingen, maar ook voor elkaar probleempercepties en oplossingsrichtingen.
- Bieden van een platform voor overleg, onderhandeling en ruil: Het streven naar consensus, vast te leggen in afspraken of regelgeving en daarmee toewerken naar gemeenschappelijke beeldvorming (2007).

Om een samenwerkende overheid te realiseren, dienen zowel de overheid, de vervoerder als burgers op de juiste manier geïmplementeerd te worden. Enerzijds vraagt dit om een organisatorische verankering van burgerparticipatie bij de provincie en bij de vervoerders. Anderzijds, vraagt het om het bevorderen van betrokkenheid bij het ov. Organisatorische verankering van burgerparticipatie kan worden bewerkstelligd door beleidsvoering op een interactieve wijze vorm te geven en 'bottom-up' in te richten. Dit wordt in de volgende paragraaf besproken. De wijze waarop burgerbetrokkenheid kan worden bevorderd volgt in paragraaf 3.3.

3.2 Organisatorische verankering van burgerparticipatie

3.2.1 Interactieve beleidsvoering

Edelenbos definieert *interactieve beleidsvoering* als 'het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politiek besluit' (Edelenbos, Teisman, & Reuding, 2001). Hierin komen ook de vier centrale thema's van interactieve beleidsvorming naar voren:

- Openheid (over inhoud, proces en van actoren zelf);
- Gelijkwaardigheid (kennis, deskundigheid, beslissingsmacht, bronnen, vaardigheden, beslissingsmacht);
- Debat en onderhandeling (over standpunten en handelswijzen);
- Invloed (de mate van invloed van burgers).

Aanvullend op de hiervoor benoemde motieven voor samenwerking (het vergroten van draagvlak en het bieden van ruimte voor andere perspectieven), worden ook het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur, vergroten van democratische legitimiteit, bevordering van responsiviteit en klantgerichtheid in dienstverlening en het tonen van een humaan gezicht als voordelen benoemd (Hendriks & Tops, 2001). Beïnvloeding van beleid door burgers wordt mogelijk wanneer ze vroegtijdig betrokken worden en plannen gezamenlijk met de overheid maken. Beïnvloeding gaat daarmee verder dan bekendere vormen van betrokkenheid, zoals verkiezingen en inspraak (waarbij gereageerd kan worden een vrijwel gereed zijnde (fases) van plannen).

Het uitoefenen van invloed door burgers is gebaseerd op de *participatieladder van Arnstein*. De mate waarin burgers worden betrokken in beleid bepaalt de mate van macht die zij op beleid uitoefenen (Arnstein, 1969). Edelenbos & Monnikhof hebben de participatieladder op de Nederlandse situatie toegepast (2001). Uit deze 'ladders' wordt duidelijk dat burgers worden *gemanipuleerd* als zij niet participeren. Ze oefenen geen invloed uit. Bij *informerende raadpleging/consultatie* en *advisering* is er sprake van meedoen, maar daarbij bepalen beleidsmakers nog altijd het eindresultaat. De burger heeft pas echt invloed zodra er sprake is van *partnership/samenwerking*, *gedelegeerde macht/meebeslissen* of *uitvoerende macht/facilitering*. Dat is burgerparticipatie waarbij de burger dus daadwerkelijk zelf invloed uit kan oefenen en verantwoordelijk wordt voor het beleid. Dat gaat verder dan het informeren en consulteren van of discussiëren met de burger. Bekkers onderscheidt op basis daarvan vier vormen van interactieve beleidsvoering, in volgorde van toenemende mate van beïnvloeding (2007):

- Geen beïnvloeding (informerende): de overheid bepaalt zelf de besluitvorming en laat burgers geen input leveren (Edelenbos et al., 2001).
- Interactieve informatievervalsing (raadpleging): Verzamelen van nieuwe informatie over de wensen, behoeften en voorkeuren van burgers binnen bestaande structuren. Bijvoorbeeld aanbodgericht ov

organiseren op basis van informatie uit buurtpanels. Lowndes, Pratchett, & Stoker benoemen hier traditionele methoden als publieke bijeenkomsten, commissies, publieksconsultatie (2006);

- Interactief genereren van ideeën (advisering): probleemdefinities van de overheid verrijken met nieuwe ideeën en andere oplossingen. Bijvoorbeeld door concurrerende en alternatieve perspectieven en definities van het probleem op te halen bij (potentiële) reizigers, die daarmee participeren. Zo kunnen meerdere varianten voor het ov-aanbod worden gepresenteerd op basis van deze ideeën. Lowndes et al. benoemen het inrichten van forums als methode voor het groeperen van groepen van burgers rondom een bepaalde dienst, gebied of maatschappelijk probleem (2006).
- Co-productie van beleid: Gemeenschappelijke beeldvorming door een proces met (potentiële) reizigers waarin communicatie, onderhandeling, overleg en overtuiging van elkaar belangrijke factoren zijn. Bijvoorbeeld door een deel van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van ov (bepalen doelstellingen, stellen van prioriteiten) over te dragen aan (potentiële) reizigers.
- Beleidsbepaling: De (potentiële) reiziger laten voorselecteren of kiezen (in plaats van dat alleen de overheid of vervoerder dit doet). Zo kunnen verschillende facetten van het ov-aanbod in verschillende varianten worden voorgelegd aan de (potentiële) reiziger alvorens tot besluitvorming wordt overgegaan.

Met name co-productie van beleid en beleidsbepaling betekenen een verregaande mate van beïnvloeding en sluit het beste aan op het idee van samenwerking. Dit hoge ambitieniveau zien Bovaird & Loeffler (2012) en Loeffler & Bovaird (2016) ook als een noodzakelijke voorwaarde voor samenwerking. Zij benoemen deze intensieve vorm van participatie *co-productie*: "The public sector and citizens making better use of each other's assets and resources to achieve better outcomes or improved efficiency". Internet en andere nieuwe technieken kunnen participatie versterken en uitbouwen. Bijvoorbeeld het op een eenvoudige wijze simuleren en visualiseren van (gevolgen van) keuzes in het ov-beleid. Dit leidt enerzijds tot een overheid dat meer open, eerlijk en transparant werkt, verantwoordelijk kan worden gehouden en horizontaal gepositioneerd is. Anderzijds leidt het tot een democratischer proces omdat meer gegevens beschikbaar komen voor burgers en de relatie tussen burgers en overheid wordt verkort en versterkt. Dit zijn dan ook belangrijke thema's binnen e-government (Alcock & Lenihan, 2001). Met name *consultatie* (gezamenlijk beleid maken, focusgroepen, burgerpanels, referenda) en *deliberatie* (bevorderen discussie en reflectie op kwesties, online-forums, visievorming, buurtbeheer, design-thinking) worden hierbij ingezet (Lowndes et al., 2006).

Bij interactieve beleidsvoering moeten wel enkele kritische kanttekeningen beschouwd worden:

- Kloof tussen burger en overheid groeit soms: Bij te hoge verwachtingen, minder invloed of een andere rol dan verwacht en te weinig terugkoppeling kan teleurstelling leiden tot minder vertrouwen in de overheid (Edelenbos et al., 2001);
- Draagvlak ontstaat alleen bij inhoudelijke doorwerking: Als belangen en ideeën van burgers niet terug te vinden zijn in de bestuurlijke besluiten en standpunten zal draagvlak niet toenemen (Edelenbos et al., 2001);
- Beperkte groei participatie en te weinig representativiteit: Gewone burgers zijn lastig te activeren omdat de kosten (tijd en moeite) hoog liggen, er wantrouwen bestaat over enerzijds het daadwerkelijk opnemen van hun input in besluitvorming en anderzijds de goede bedoelingen van de overheid. Ook wordt vaak pas een actieve houding aangenomen als vitale belangen op het spel staan. Interactieve beleidsvoering trekt daarmee vooral de al reeds (politiek) actieve burgers, professionals, gevestigde belangengroepen aan. Er bestaat dan een mogelijkheid dat deze groepen macht willen uitoefenen (Bekkers, 2007; Edelenbos et al., 2001; Hendriks & Tops, 2001).
- Introductie van elementen van directe democratie in representatieve democratie: Doordat dit bestaande verhoudingen tussen politiek, ambtenaren en burgers doorbreekt, kan dit weerstand opleveren bij ambtenaren (doordat dergelijke processen veel tijd kosten en niet altijd passen tussen andere werkprocessen) en politici (bestuurders en politiek vertonen soms weinig betrokkenheid bij het proces en is er weinig commitment aan de uitkomsten). Ook kan door interactieve beleidsvoering een onduidelijke rolverdeling ontstaan, met verwarring, overdreven voorzichtigheid bij of strategisch gedrag als gevolg. Resultaten uit interactieve beleidsvoering kunnen daarmee verzanden in het politiek-bestuurlijke proces of beoogde interactie vindt in het proces slechts plaats tussen burgers onderling. Interactieve beleidsvoering vervangt daarmee geen bestaande processen, maar wordt hierop aanvullend (Bekkers, 2007; Edelenbos et al., 2001; Hendriks & Tops, 2001).
- Onvoldoende kwaliteit in digitale discussies: Met name op digitale platformen kunnen discussies vooral plaatsvinden tussen voor- en tegenstanders maar niet met elkaar. Daarmee vindt overtuiging nauwelijks plaats. Dit beschrijft ook de verschillende doelstellingen verwachtingen (overheid wil

draagvlak vergroten; burgers willen uitkomsten beïnvloeden). Daarnaast zorgt laagdrempeligheid en anonimiteit mogelijk ook voor grove reacties (Bekkers, 2007).

- Stroperigheid: Als een gemeenschappelijk beeld uitblijft, kan dit leiden tot stroperigheid in het proces. Aanvankelijke betrokkenheid van burgers biedt geen garantie op een succesvolle uitvoering omdat het een relatief vrijblijvend proces is. Het introduceren van sancties en spelregels kunnen hierbij helpen (Bekkers, 2007; Hendriks & Tops, 2001).

3.2.2 Bottom-up benaderen ov-beleid

Uitvoering van ov-beleid vindt plaats in een samenspel tussen de concessieverlenende overheid en de vervoerder als concessiehouder. Het op strategisch niveau bedachte ov-aanbod wordt uitgevoerd door de vervoerder en draagt, indien succesvol, bij aan de beleidsdoelstellingen. In de vorige paragrafen is duidelijk geworden dat dit tot verschillende problemen kan leiden en dat de reizigersvraag centraal moet worden gezet om die problemen aan te kunnen vliegen. Ook kan niet zondermeer worden aangenomen dat de doelgroep waarvoor het beleid bedoeld is, zich zal conformeren aan de beleidsdoelstellingen. (Potentiële) reizigers kunnen steun geven aan het ov-beleid, zich ertegen uitspreken of zelfs gaan dwarsliggen. De uitvoering van ov-beleid moet daarom zoveel mogelijk aansluiten op de *kenmerken van de doelgroep*. In het ov willen sommige mensen snel kunnen reizen, anderen willen vooral goedkoop reizen en nog weer anderen willen deze voorziening als onderdeel van een leefbare omgeving. Op basis van een rationale benadering van beleid is in (aanbodgericht) ov de uitvoering losgekoppeld van beleidsvorming. Aanbodgericht ov zou dan volgens die logica succesvol zijn als het geheel volgens ontwerp uitgevoerd wordt. Echter, als de uitvoering zich beperkt tot het secuur uitrollen van het ontworpen beleid, wordt onvoldoende rekening gehouden met de variëteit in kenmerken van de doelgroepen die je probeert te bedienen.

Het centraal stellen van de (potentiële) reiziger vraagt om continue bijstelling in de uitvoering van ov, wat feitelijk beleidsvorming is. Doordat de vraag naar ov veel dynamischer is dan vooraf kan worden berekend, kan ov-beleid voor het tactisch en operationeel niveau niet helemaal worden dichtgetimmerd. Volgens Bekkers (2007) betekent dit dat de uitvoering zodanig moet worden ingericht dat *bijsturing van het beleid* in van de uitvoering mogelijk wordt. Met netwerksturing worden ook in de uitvoering burgers betrokken en zet daarmee de (potentiële) reiziger centraal.

Op grond van deze uiteenzetting maken we op dat vanuit de politieke benadering een ander type uitvoering van ov-beleid noodzakelijk is dan volgens het rationele model. In tegenstelling tot aanbodgericht ov-beleid (wat een *top-downbenadering* is, waarbij uitvoering kan worden uitgeschreven als schakels in een keten en waarin de behoefte van burgers wordt gepeild door middel van onderzoek), past een *bottom-up-benadering* bij een meer democratische sturing, waarin burgers meebepalen wat de koers wordt en hoe die tot stand komt (deLeon & deLeon, 2002). De samenwerkende overheid past beter bij de bottom-up-benadering.

Deze benadering impliceert volgens Bekkers de volgende uitgangspunten (2007):

- Beleids begint bij de ontvangers of doelgroepen: De (potentiële) reiziger moet vroegtijdig in besluitvorming over het te ontvangen ov-aanbod worden betrokken zodat hun vraag tijdig in beeld in komt.
- Acties en maatregelen moeten passen bij de kenmerken en het gedrag van de ontvangers van beleid: Ook de subjectieve vraagfactoren naar ov (par. 2.3) beïnvloeden het gedrag ten aanzien van ov-gebruik en zijn dus relevant om rekening mee te houden in een passende uitvoering van het ov.
- Knelpunten en spanningen op voorhand signaleren: Knelpunten ten aanzien van het ov-aanbod die tot spanningen kunnen leiden in de bepaling van het ov-aanbod worden vroegtijdig ontdekt en kunnen worden voorkomen.
- Vroegtijdig overleggen met ontvangers en onderhandelen: (Potentiële) reizigers kunnen nuttige kennis inbrengen, maar ook hinder geven wanneer ze het niet eens zijn met genomen besluiten. Dit betekent dat naleving van/loyaliteit aan beleid niet moet worden afgedwongen, maar voorziene conflicten met overleg of onderhandeling moeten worden verzacht of opgelost. Dat betekent dat geaccepteerd moet worden dat dit “vagere” en mogelijk tegenstrijdige beleidsdoelstellingen oplevert, omdat andere organisaties en doelgroepen andere belangen nastreven dan de concessieverlenende overheid of vervoerder.
- Kwaliteit van de relatie tussen uitvoering van beleid en management in de organisatie is randvoorwaardelijk voor succes: Omdat gedurende de uitvoering door (potentiële) reizigers afgegeven signalen moeten worden omgezet tot besluiten door bevoegde beleidsvormers, moet daartussen een

werkbare en open houding worden aangenomen ten aanzien van overnemen van signalen om te voorkomen dat alsnog besluitvorming enkel van bovenaf plaatsvindt.

Het is hierbij van belang dat doelgroepen goed worden afgebakend. Een lastig af te bakenen doelgroep leidt tot volgens Glasbergen en Mayntz (in Bekkers, 2007) tot onduidelijkheid over wie moet worden aangesproken, met name als deze groep slecht georganiseerd is of waarvan deze niet representatief genoeg is.

De bottom-up-benadering vraagt om professionals met beleidsvrijheid, wat volgens Bekkers een zekere mate van speelruimte betekent en een keuze geeft tussen een aantal handelingsalternatieven in het licht van specifieke beslissingssituaties (2007). Dit komt voor als *individuele beleidsvrijheid* (individuele ambtenaar of medewerker van de vervoerder) en *collectieve beleidsvrijheid* (de concessiehouder ten opzichte van de concessieverlener). Bekkers stelt dat beleidsvrijheid bewust aan beleid kan worden toegevoegd om daarmee beleidsprogramma's te laten vertalen naar individuele situaties (van burgers), of om het beleid aan te kunnen passen aan veranderende en onvoorziene omstandigheden (2007). Beleidsvrijheid betekent echter ook dat rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid wordt bevorderd, een machtsbron kan ontstaan om weerstand tegen het beleid uit te oefenen of dat het opnemen van beleidsvrijheid misbruikt wordt in het beleidsontwerp om geen lastige beslissingen te hoeven nemen. Ook stelt Bekkers dat de hoofdrolspelers door overtuiging, onderhandeling en manipulatie kunnen proberen het beleid bij te sturen (2007).

In deze uitgangspunten is een overlap te herleiden met de kenmerken van interactieve beleidsvoering ten aanzien van gemeenschappelijke beeldvorming. Daarbij gaat het over het steviger positioneren van de stem van de burger in het proces. In de bottom-up-benadering wordt echter de nadruk gelegd op de afstemming op de doelgroep en dit als startpunt te nemen in de uitvoering van ov. Op basis daarvan kan de uitvoering van het ov-beleid steeds worden bijgesteld en leidt dat tot meer draagvlak en een passender ov. Dit komt ook terug in de omschrijving van co-productie zoals die gegeven is door Boyle & Harris: "*Co-production means delivering public services in an equal and reciprocal relationship between professionals, people using public services, their families and their neighbours. Where activities are co-produced in this way, both services and neighbourhoods become far more effective agents of change*" (2009).

3.3 Burgerbetrokkenheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op wat ervoor nodig is dat (potentiële) reizigers gaan participeren en wat zorgt voor de meeste kans op een blijvende inzet door zowel de professionals als de burgers. Dat sluit ook aan bij de definitie van co-productie zoals die gegeven is door Joshi & Moore: "*Institutionalised co-production is defined as: the provision of public services (broadly defined, to include regulation) through a regular long-term relationship between state agencies and organised groups of citizens, where both make substantial resource contributions*" (2004). Zij leggen de nadruk op de noodzaak om de samenwerking met burgers te institutionaliseren. Cahn beschreef in eerste instantie *de kernwaarden waarop de relatie tussen publieke dienstverlener en burger* gebaseerd zouden moeten zijn om gezamenlijk sociale problemen kunnen aanpakken (2000). De basis wordt gevormd door uit te gaan wat iemand wel kan doen in plaats van niet. Bovaird & Loeffler vullen deze kernwaarden verder aan (2012):

- **Gebruikers zijn aanwinsten:** Gebruikers denken mee, weten wat anderen niet weten, willen tijd en energie in samenwerking steken. Elk mens kan bijdragen doordat ze vermogens bezitten. Zo kan je stellen dat (potentiële) reizigers een aanzienlijke bijdrage kunnen geven aan het ov-ontwerp;
- **Transformerend:** De samenwerking moet werkrelaties opnieuw definiëren. Om sociale problemen aan te pakken moet het alles wat ervoor nodig is omvatten. Gebruikers zijn kritieke succesfactoren: zonder gebruik is dienstverlening niet geslaagd. Gebruikers als bevestiging van legitimiteit: tevreden gebruikers versterken de legitimiteit van het vraaggericht ov.
- **Wederkerigheid:** Tweerichtingsverkeer in plaats van éénrichtingsverkeer want we hebben elkaar nodig. Samenwerken in plaats van bovenaf regelen en opleggen.
- **Sociaal kapitaal:** De mens heeft sociale infrastructuur nodig, voortdurend gevoed door investeringen in vertrouwen, wederkerigheid en maatschappelijke betrokkenheid.

(Potentiële) reizigers gaan niet zomaar participeren het ov. Dit doen zij pas als zij kunnen participeren, willen participeren, in staat gesteld zijn om te participeren, gevraagd worden om te participeren en feedback ontvangen. Het *CLEAR-model* van Lowndes et al. geeft inzicht in de sleutelfactoren voor participatie vanuit het perspectief van de burger en wordt in de volgende sub paragrafen verder uiteengezet (2006).

3.3.1 “Can do”: Kunnen participeren in ov

Burgers gaan participeren als zij capaciteiten kunnen mobiliseren en organiseren en bronnen kunnen inbrengen. Het hebben (of het ontwikkelen) van een set van *psychologische vaardigheden* is volgens Etgar belangrijk, omdat collectieve co-productie in netwerken plaatsvindt (2008). Burgers moeten op het juiste niveau gesprekken kunnen voeren met de provincie en vervoerder, hun inzet en die van anderen kunnen coördineren, culturele verschillen tussen de hoofdrolspelers in het ov kunnen overbruggen, partners motiveren en conflicten vermijden (Etgar, 2008). Ook is het van belang dat burgers beschikken over *technische- en ICT-vaardigheden* om in contact te blijven met de provincie of de vervoerder. Op basis van het DART-model van Prahalad & Ramaswamy kunnen deze vaardigheden aangevuld worden met het kunnen verkrijgen van toegang tot gegevens over het ov, het kunnen beoordelen van risico's (met name in onderhandelingen) en het verlangen en bewerkstelligen van transparantie (zodat verdere discussie kan blijven plaatsvinden) (2004). Ontwikkeling van deze vaardigheden vindt plaats door het daadwerkelijk te doen en dit te blijven herhalen.

Daarnaast gaven Lusch et al. (in Loeffler & Bovaird, 2016) aan dat *fysieke bronnen* in het huishouden, zoals autobezit en kapitaal, invloed hebben op de rol die burgers kunnen aannemen bij participatie. Dit leidt met name tot een keuze of fysiek participeren mogelijk is, maar wat voor participatie in het ov minder relevant lijkt indien zoveel mogelijk wordt ingezet op digitale participatie. Ook kunnen burgers volgens Loeffler & Bovaird minder tastbare bronnen inzetten zoals (2016):

- *Kennis* (zij beschikken over mogelijk andere nuttige kennis dan de provincie en de vervoerder);
- *Energie*, inschikkelijkheid (door te werken aan een passend ov-aanbod);
- *Ideeën en creativiteit* (wat innovatie in het ov bevordert);
- *Legitimiteit* (zelf een bijdrage leveren en het motiveren van anderen verhoogt het draagvlak voor ov).

Tijd is verreweg het meest belangrijke bron dat een burger in participatie kan investeren. Dat is een resultante van de afweging van de burger tussen economische, sociale en psychologische kosten (Etgar, 2008; Loeffler & Bovaird, 2016). Daardoor moet beseft worden dat participatie relatief veel kost indien voor een individu weinig tijd beschikbaar is en is het aan te bevelen hier op een zuinige wijze mee om te gaan.

Om burgers meer te kunnen laten participeren adviseren Lowndes et al. overheden om menselijke capaciteiten uit te bouwen, burgers hierin te trainen, burgers te ondersteunen, burgers te begeleiden en leiderschap te ontwikkelen zodat burgers kunnen participeren (2006).

3.3.2 “Like to”: Willen participeren in het ov

Mensen zijn volgens Etzioni en Tam (in Lowndes et al., 2006) bereid om te participeren als ze het gevoel hebben dat ze gezamenlijk ergens voor opkomen of een gemeenschappelijk belang nastreven. Het willen nastreven van een passend ov-aanbod kan daar invulling aangeven. Omdat er steeds meer maatwerk mogelijk lijkt te worden in het ov, beleving van het ov steeds belangrijker wordt in relatie tot simpelweg het komen op je bestemming, en technologie de afstand tot de aanbieder van ov heeft verkleind zodat deze sneller aanspreekbaar is geworden, kan volgens Etgar een hoge mate van participatie plaatsvinden (2008). De samenwerking dient dan aan enkele eisen te voldoen (Needham & Carr in (Loeffler & Bovaird, 2016):

- *Individualisatie*: Als ov in verschil in kwaliteit kan bieden gerealiseerd kan worden (bijvoorbeeld snellere of langzamere verbindingen, meer of minder comfort, etc.), kunnen burgers de neiging ontwikkeling om hun individuele wensen te uiten en na te streven, omdat daarmee het verschil kan zitten tussen wel of geen gebruik van ov. Transactie-gebaseerde dienstverlening versterkt de mogelijkheden om verschillende tarieven daaraan te koppelen (Kannan & Chang, 2013).
- *Locatie specifiek*: Participatie vindt plaats in relaties tussen burgers en professionals. Elke relatie daarbinnen is uniek en niet te kopiëren, omdat andere burgers er geheel anders in kunnen staan. Dat betekent dat participatie-initiatieven kleinschalig moeten zijn (bijvoorbeeld met bepaalde doelgroepen en/of locaties) en succesvolle initiatieven niet zondermeer gekopieerd kunnen worden (Durose et al., 2013; Loeffler & Bovaird, 2016).
- *Van duurzaam belang*: Een voortdurende dialoog tussen burgers en ov-dienstverleners is noodzakelijk om gezamenlijk bij te kunnen sturen, elkaar in het vizier te houden en draagvlak te behouden. Daarbij moeten provincie en vervoerder écht geïnteresseerd zijn in de mening van burgers en moeten zij daarin kunnen inleven (Etgar, 2008; Hudson, 2012; Pestoff, 2014).

Participatie moet ook aansluiten op voor burgers belangrijke waarden. Volgens Loeffler & Bovaird spelen intrinsieke motivatoren (zoals het nastreven van plezier, ethiek of variëteit) daarin een belangrijke rol (2016). Daarnaast stellen zij dat burgers die zich vrijwillig bezighouden met participatie meer op de gemeenschap

gericht zijn dan op zichzelf. Met name sociale drijfveren (zoals het opdoen van nieuwe contacten of de uitkomsten voor jezelf en de gemeenschap kunnen beïnvloeden) zijn daarin van belang. Echter kunnen ook extrinsieke drijfveren (zoals korting op het ov, wensen omgezet zien in resultaten, zelfexpressie) en economische drijfveren (zoals kostenreductie en het betere dienstverlening) rollen spelen, maar deze zijn minder sterk dan sociale en intrinsieke drijfveren (Etgar, 2008; Loeffler & Bovaird, 2016).

Om burgers meer te laten willen participeren adviseren Lowndes et al., overheden om de relatie met de burger te vernieuwen (van een passieve afnemer naar een actieve participant), samen met gemeenschappen om te ontwikkelen, met gemeenschappen zorg te dragen over ov in hun omgeving en leren gebruik te willen maken van het sociaal kapitaal wat burgers in hebben te brengen (2006).

3.3.3 “Enabled to”: In staat gesteld worden om te participeren in ov

Het bestaan van groepen en organisaties waarin burgers kunnen participeren. Participatie in het ov kan volgens Lowndes et al. bevorderd worden als er voldoende aantallen, van elkaar verschillende groepen beschikbaar zijn om als individuele burger bij aan te sluiten (2006). Omdat er minder traditionele belangengroepen zijn (zoals volkspartijen en vakbonden) en er meer diversiteit verlangd wordt door de burger, is het noodzakelijk dat overheden overeenkomsten sluiten met bijvoorbeeld wijkraden of sportverenigingen. Deze groepen zijn kleinschaliger van omvang en behartigen een bepaalde doelgroep of geografisch gebied, wat beter aansluit bij de wens om te participeren in het ov. Een grote variëteit daarin is daarbij noodzakelijk omdat geen van de groepen alle relevante belangen kunnen behartigen.

Om burgers meer in staat te stellen om te participeren adviseren Lowndes et al. overheden om te investeren in overlegstructuren, gemeenschapsnetwerken en de communicatielijnen te verbeteren (2006).

3.3.4 “Asked to”: Gevraagd worden om te participeren in ov

Burgers zijn bereid om vaker en regelmatig te participeren als ze daarom worden gevraagd door de overheid of een vervoerder (Lowndes et al., 2006). Daarnaast hangt volgens Verba, Schlozman & Brady (in Lowndes et al., 2006) de bereidheid ook af de wijze waarop ze gevraagd worden (het type communicatiekanaal), omdat niet iedereen het prettig vindt om slechts online samen te werken of juist naar fysieke bijeenkomsten te gaan.

Het is van belang dat er verschillende communicatiekanalen worden opengesteld. Daarnaast stellen Lowndes et al. dat burgers vatbaar zijn voor prikkels (bijvoorbeeld korting op het ov) om daarmee wederkerigheid te motiveren om een duurzame relatie te bevorderen (2006). Daarbij is het volgens Alford (in Loeffler & Bovaird, 2016) van belang dat een duidelijke keuze gemaakt moet worden voor een bepaalde categorie om participatie specifiek te kunnen promoten en om passende prikkels voor de doelgroep te kunnen ontwikkelen. Zo gelden voor reizigers, die met name individueel handelen voor eigenbelang (en hun directe omgeving) andere prikkels dan voor vrijwilligers, die waarde voor anderen genereren, en voor betrokken burgers, die (in brede zin) belangen hebben bij het ov in hun omgeving.

Om burgers vaker te vragen om te participeren adviseren Lowndes et al. overheden om participatie op een diverse en wederkerige wijze te ontwikkelen (2006).

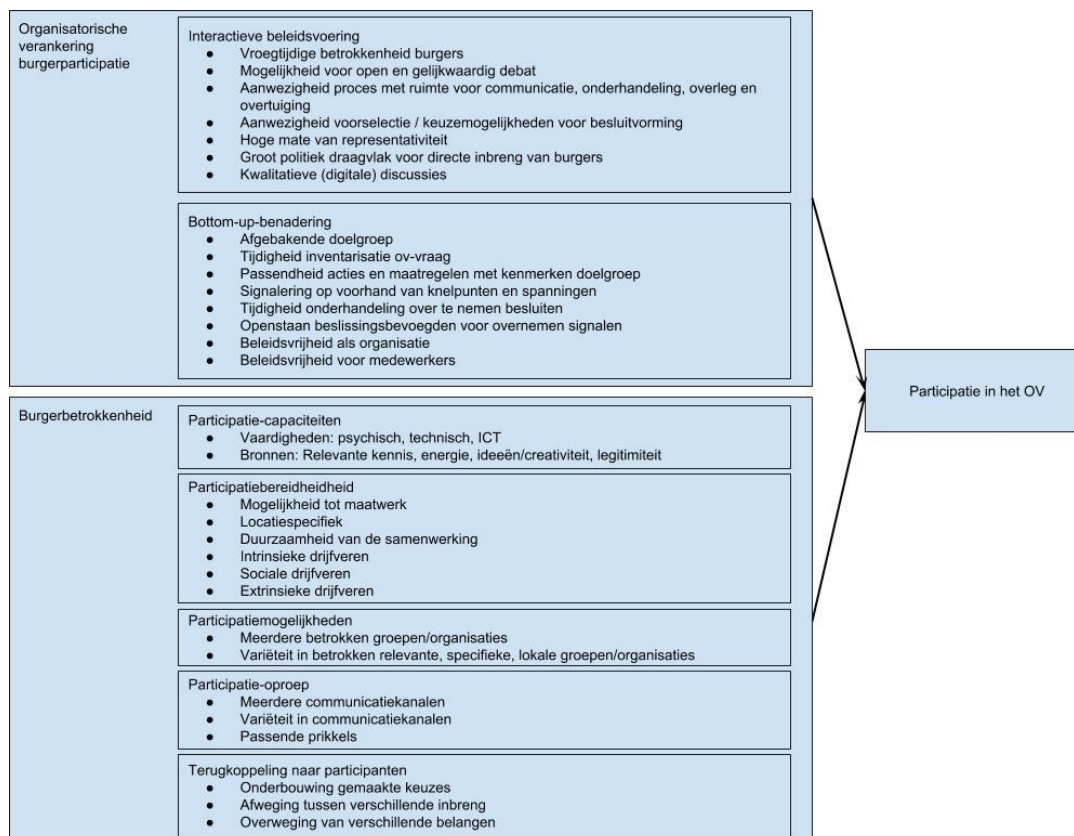
3.3.5 “Responded to”: Reageren op participanten in ov

Burgers zullen volgens Lowndes et al. participeren indien de publieke dienstverlener naar ze luistert (2006). Dit betekent niet dat burgers noodzakelijkerwijs ook de door hun gewenste (collectieve) uitkomsten gerealiseerd hoeven te zien worden. Wel willen ze de resultaten zien die voortvloeien uit hun inzet. Zodra participatie geen of nauwelijks respons oplevert door de provincie of de vervoerder, zullen burgers afhaken en niet snel voor verdere participatie openstaan. Terugkoppeling verzorgen blijkt daarmee niet vanzelfsprekend, terwijl de provincie en/of de vervoerder hierdoor de mogelijkheid hebben om de participanten daarmee te overtuigen van het nut van de gemaakte beslissingen. Een terugkoppeling zal idealiter de gemaakte afweging tussen de verschillende gegeven input moeten omvatten. Daarnaast dient aandacht te zijn voor de belangen van verschillende betrokken (groepen) participanten. Ook teleurstellende terugkoppelingen horen hierbij.

Om structureel terugkoppeling te verzorgen aan participerende burgers adviseren Lowndes et al. (2006) overheden voor een beleidsomgeving te zorgen waarin wensen worden gerealiseerd, daarover feedback plaatsvindt, waarbij afwijzingen goed worden beargumenteerd en gezamenlijk leervermogen wordt aangetoond.

3.4 Conceptueel model

Op basis van deze theoretische inzichten kunnen we definiëren welke factoren leiden tot succesvolle participatie van burgers in de totstandkoming en uitvoering van vraaggericht ov. Op basis van de theorie is een conceptueel model opgesteld welke het analysekader vormt voor het empirisch onderzoek. In het onderstaande figuur is dit inzichtelijk gemaakt.



Figuur 3: Conceptueel model

Bij het conceptueel model worden de volgende verwachtingen voor het onderzoek gehanteerd:

- *Verwachting 1: Een stevige verankering van burgerparticipatie in de organisatie van het ov zal leiden tot een hoge mate van participatie in het ov.*

Als de provincie en vervoerder zich meer opstellen als spelers in een breder netwerk van belanghebbenden, de totstandkoming en uitvoering van ov structureel op een *interactieve* wijze inricht, met burgers samenwerkt en besluitvorming daarover ook gezamenlijk laat plaats vinden, is er ruimte voor participatie in het ov. Door het ov-beleid *bottom-up* te ontwikkelen en uit te voeren, vormt de burger daarmee het startpunt van beleid.

- *Verwachting 2: Een hoge mate van burgerbetrokkenheid zal leiden tot een hoge mate van participatie in het ov.*

Vervoerder en de provincie kunnen burgers activeren door ze *op te roepen* om te gaan participeren. Tevens dienen ze te zorgen dat burgers voorzien zijn van de daarvoor benodigde *capaciteiten, bereidheid en mogelijkheden*. Tot slot dienen participerende burgers voorzien te worden van de nodige *terugkoppeling* zodat burgers gemotiveerd blijven en voorkomen wordt dat burgers afhaken.

4. Operationalisering

De kernbegrippen uit het theoretisch kader zijn in dit hoofdstuk vertaald naar de instrumentalisering. Per variabele is op basis van (sub-)aspecten en indicatoren een operationele definitie geformuleerd. Hiermee wordt duidelijk hoe de observatie en beschrijving van het onderzoeksobject zal worden uitgevoerd.

4.1 Operationele definities organisatorische verankering burgerparticipatie

In deze studie noemen we **beleidsvoering interactief** als burgers vroegtijdig betrokken zijn. Daarbij vindt in openheid en op basis van gelijkwaardigheid onderling debat plaats. Er is een proces ingericht waarin met (potentiële) reizigers wordt gecommuniceerd, onderhandeld, overlegd en waar ruimte is om elkaar te overtuigen. (Potentiële) reizigers kunnen oplossingen voorselecteren of kiezen alvorens de overheid of vervoerder een besluit neemt. Burgers zijn representatief, er is politiek draagvlak voor directe inbreng van burgers en (digitale) discussies zijn van kwaliteit.

In deze studie noemen we de beleidsuitvoering **bottom-up benaderd** als de doelgroep vooraf afgebakend is en waarbij de ov-vraag van (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden tijdig in de uitvoering in beeld is. Acties en maatregelen houden rekening met de verschillende kenmerken van de doelgroep en knelpunten en spanningen worden op voorhand gesignaleerd. Er wordt tijdig onderhand over de te nemen besluiten. Beslissingsbevoegden staan open voor het overnemen van signalen van burgers. De vervoerder krijgt ruimte van de provincie om de uitvoering naar eigen inzichten in te richten en professionals, die in de uitvoering van het ov vorm moeten geven aan de samenwerking met burgers, krijgen daarvoor ruimte van de provincie en van de vervoerder.

4.2 Operationele definities burgerbetrokkenheid

In deze studie stellen we dat de burger **participatiecapaciteiten** heeft als deze persoon op het juiste niveau gesprekken kan voeren met de provincie en met de vervoerder, zijn eigen inzet en die van anderen kan coördineren, culturele verschillen tussen de hoofdrolspelers in het ov weet te overbruggen, medestanders weet te motiveren, conflicten kan vermijden, gegevens over het ov weet te verkrijgen, risico's kan beoordelen, transparantie weet te verlangen en te bewerkstelligen, kennis heeft die de provincie en/of vervoerder niet hebben, energie heeft om zijn of haar persoonlijke belangen na te streven, ideeën en creativiteit inbrengt om het ov te verbeteren, legitimiteit heeft om te spreken en tijd heeft hierin om te investeren.

In deze studie stellen we dat de burger **participatiebereidheid** toont als deze persoon individuele wensen kan nastreven en bewerkstelligen, als deze persoon betrokken wordt op een kleinschalig niveau, wanneer de provincie en vervoerder geïnteresseerd zijn in de mening van deze persoon en inlevingsvermogen tonen, er aansluiting wordt gevonden op zijn of haar intrinsieke waarden (zoals plezier, ethiek of variëteit), sociale drijfveren (zoals het opdoen van nieuwe contacten of het beïnvloeden van uitkomsten voor je omgeving) en extrinsieke motivaties (zoals kostenreductie of een betere dienstverlening).

In deze studie stellen we dat er **participatiemogelijkheden** aanwezig zijn als burgers bij meerdere, van elkaar verschillende groepen of organisaties aan kunnen sluiten die een rol hebben in het ov.

In deze studie stellen we dat er **oproepen tot participatie** worden gedaan als burgers met regelmaat en via meerdere, van elkaar verschillende communicatiekanalen (zoals via internet als via bijeenkomsten) worden benaderd en als er aan burgers prikkels beschikbaar worden gesteld (zoals korting op ov) die passen bij verschillende doelgroepen.

In deze studie stellen we dat in de totstandkoming en uitvoering van ov binnen de huidige concessie Oost-Brabant **teruggekoppeld** wordt als burgers worden ingelicht over hoe met hun input is omgegaan in de afweging, als burgers worden ingelicht over het uiteindelijke resultaat van hun inbreng en als deze is afgestemd op de verschillende ingebrachte belangen.

5. Onderzoeksstrategie en -methoden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de keuze voor een passende onderzoeksstrategie en -object (5.1) en wordt uiteengezet welke onderzoeksmethoden er per bron wordt geselecteerd (5.2). In 5.3 wordt tot slot ingegaan op de daarmee bewerkstelligde mate van betrouwbaarheid en validiteit van de gemaakte keuzes in het uit te voeren onderzoek.

5.1 Onderzoeksstrategie

Om een keuze te maken welke onderzoeksstrategie wordt toegepast, wordt op basis van de doel- en vraagstelling en de beschikbaarheid van gegevens de keuze voor het onderzoeksobject bepaald. Deze keuze bepaalt ook welke uitspraken gedaan kunnen worden over participatie. Loeffler & Bovaird benoemen daarvoor de volgende overwegingen voor de keuze onderzoeksobject (2016):

- De publieke dienst die wordt verleend, indien je uitspraken wil doen over karakteristieken van publieke dienstverlening welke bijdragen aan aannemelijke en succesvolle participatie;
- De publieke dienstverlener, indien je uitspraken wil doen over het verbeteren van legitimiteit, reputatie en verantwoording;
- Burgers en gebruikers van de publieke dienst, indien je uitspraken wil doen over de waardevolle bijdrage die burgers leveren tegenover de geleverde dienst van een publieke dienstverlener.
- De relaties tussen invoer (van burgers en/of publieke dienstverleners), activiteiten, uitvoer en uitkomsten, indien je uitspraken wil doen over het volledige beeld hoe participatie zich verhoudt naast reguliere publieke dienstverlening en zelforganisatie.

Omdat we uitspraken willen doen over de succesfactoren betrekking hebbende op de participatie in de totstandkoming en uitvoering van ov, wordt gekozen voor onderzoek naar zowel de publieke dienst die wordt verleend (het ov wat uitgevoerd wordt) als de publieke dienstverlener (de organisatie van het ov). Het onderzoeksobject *concessie* omvat beide elementen.

De bovenstaande keuze leidt in dit geval tot kwalitatief onderzoek, waarbij burgerparticipatie vanuit meerdere perspectieven onderzocht kan worden. Omdat er geen vergelijkbaar eerder verricht onderzoek naar participatie in het de totstandkoming en uitvoering van het ov binnen Nederland bekend is en het onderzoek de huidige situatie betreft, geniet het de voorkeur de casus empirisch te onderzoeken. Daarmee kunnen we exploratief onderzoeken hoe om wordt gegaan met burgerparticipatie in het ov. Het uitvoeren van een **casestudy** is daarmee de meest geschikte onderzoeksstrategie (Verschuren & Doorewaard, 2007).

De keuze voor welke concessie als **enkelvoudige case** bestudeerd wordt, wordt ingegeven door de wijze waarop het ov in Noord-Brabant tot stand komt en wordt uitgevoerd. De wetgever bepaalt dat de provincies concessies uitgeeft. De concessie vormt het kader waarin openbaar vervoerbeleid per geografisch afgebakend bepaald gebied en tijdseenheid in zowel beleidsvorming als –uitvoering tot uiting komt. De Provincie heeft momenteel drie concessies:

- West-Brabant (gegund aan vervoerbedrijf Arriva voor de periode 2015 tot 2023);
- Oost-Brabant (gegund aan vervoerbedrijf Arriva voor de periode 2015 tot 2025);
- Zuidoost-Brabant (gegund aan vervoerbedrijf Hermes voor de periode 2017-2028).

Als case wordt gekozen voor de concessie Oost-Brabant, omdat:

1. Veel wijzigingen daarbinnen plaatsvonden door rigoureuze “vraaggericht” ov door te voeren;
2. Burgers weerstand hebben geuit tegen voorgenomen aanpassingen in de dienstverlening;
3. Deze concessie bij aanvang van dit onderzoek in 2017 al drie jaar in de uitvoeringsfase zit.

De concessie West-Brabant is weliswaar tegelijkertijd met Oost-Brabant ingegaan en is aan dezelfde vervoerder gegund, maar die concessie kent sinds de inwerkingtreding minder aanpassingen waartegen nauwelijks weerstand te constateren valt. De concessie Zuidoost-Brabant is pas sinds eind 2016 in werking getreden, waardoor de uitvoeringsfase minder omvangrijk is. Daarnaast ligt in deze concessie de focus op ontwikkeling van “vraaggerichte mobiliteit”, waarbij de aandacht uitgaat naar onder andere de toepassing van deelfiets- of deelautosystemen. Dit valt deels buiten de wettelijke definitie van ov en daarmee ook buiten de scope van dit onderzoek. De betekenis van ‘vraaggericht’ wordt daarmee anders ingevuld dan wat de provincie beoogd met “vraaggericht ov”.

De totstandkoming en de uitvoering van de concessie zijn formeel van elkaar gescheiden processen. Deze worden dan ook door verschillende disciplines en personen van de hoofdrolspelers begeleid. Onder de *totstandkoming* wordt in deze studie het proces van het in de markt zetten van de concessie voor een bepaalde periode verstaan. Onder *uitvoering* wordt in deze studie verstaan: de terugkerende herijking van de dienst binnen de verleende concessie.

De concessie omvat in zowel de totstandkoming als de uitvoering weer van elkaar verschillende deelprojecten. Deze kunnen worden afgebakend op regio's en (groepen van) buslijnen. In de case is daarom gekozen twee processen te beschrijven waarin burgers op verschillende wijzen betrokken zijn geweest bij het proces en eventuele knelpunten daarbinnen te verklaren.

Ten aanzien van het proces waarin de huidige concessie Oost-Brabant in de markt gezet is, volgen we de sub-casus die in de aanleiding van dit onderzoek beschreven is. De weerstand rondom de buslijnvoering tussen Reusel/Oirschot-Hilvarenbeek-Tilburg (buslijnen 142 en 143), welke zich afspeelde in met name 2014 en 2015, omdat burgers in opstand kwamen tegen uitvoering van de genomen besluiten.

Ten aanzien van de dagelijkse uitvoering en herijking van de verleende concessie, wordt de vernieuwing van de "Stadsdienst Den Bosch" gekozen als sub-casus, welke in 2017 plaatsvond. Hierin is juist actief met burgers getracht samen te werken om de uitvoering van het ov te verbeteren en waarbij tevens nauwelijks weerstand onder burgers waarneembaar was.

5.2 Onderzoeksmethoden en bronnenselectie

In de enkelvoudige casestudy wordt het accent gelegd op zowel *bronnen- als methodentriangulatie* om het onderzoeksobject vanuit meerdere perspectieven te kunnen beschouwen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het onderzoeksobject betreft in dit geval burgerparticipatie in de ov-concessie Oost-Brabant. Daarbij passen niet-voorgestructureerde en open wijzen van dataverzameling.

Om methodentriangulatie te bewerkstelligen wordt er gekozen voor twee onderzoeksmethoden.

In de **documentenanalyse**, kunnen de operationele definities uit hoofdstuk 4 worden gebruikt om invulling te geven aan een categorieënstelsel (Verschuren & Doorewaard, 2007). Hiermee kan een kwalitatieve inhoudsanalyse worden uitgevoerd. Dit omvat het duiden van de inhoud, deze begrijpen en plaatsen onder labels. Hiermee wordt in beeld gebracht hoe de provincie (als concessieverlener) en Arriva (als uiteindelijk geselecteerde concessiehouder) *beoogden burgers te betrekken* en *hoe participatie van burgers in de praktijk plaatsvond*. De documenten, waarvan de titels zijn opgenomen in bijlage 2, zijn in Atlas.ti 8 kwalitatief bestudeerd en gecodeerd op basis van de operationele definities.

De operationele definities uit hoofdstuk 4 worden ook gebruikt als om **semigestructureerde face-to-face interviews** in te richten. Hiermee wordt inzichtelijk te maken *hoe betrokkenen het betrekken van burgers in de concessie hebben ervaren en beleefd en wat hun mening daarover is*. De interviewmethode zorgt ervoor dat dieper in kan worden gegaan op de case en eventueel uitleg kan worden gegeven indien de vragen enigszins onduidelijk zijn. De vragenlijsten per respondentcategorie en het coderingsschema zijn als bijlagen bijgevoegd. De interviews zijn woordelijk getranscribeerd tot compacte zinnen. Deze zijn vervolgens voorgelegd aan de geïnterviewde en op incorrectheden getoetst. De interviewtranscripties, welke op aanvraag beschikbaar kunnen worden gesteld, zijn in Atlas.ti 8 kwalitatief bestudeerd en gecodeerd op basis van de operationele definities.

Om bronnentriangulatie te bevorderen, worden er meerdere typen bronnen geselecteerd. In de context (hoofdstuk 2) is een aanzet gegeven welke organisaties, processen en regelgeving daarvoor relevant zouden kunnen zijn. Op grond daarvan en op grond van de gekozen case en sub-cases, zijn de te onderzoeken documenten geselecteerd. Deze zijn afkomstig van:

- Provinciale Staten en het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant;
- Arriva (de vervoerder);
- Reizigersoverleg Brabant (ROB);
- Gemeenten en regio's die betrokken waren bij de sub-casussen;
- (Groepen van) individuele burgers.

Per hoofdrolspeler zijn verschillende beleidsdocumenten, (bestuurlijke) dossiers, (klachten)rapportages, correspondentie en artikelen uit de media als databronnen geselecteerd, omdat elke categorie een ander aspect van het proces uitlichten. De bronnenlijst van de documentenanalyse is opgenomen in bijlage 2.

Per hoofdrolspeler zullen ook meerdere interviews gehouden worden. Bij burgerparticipatie zijn er per organisatie verschillende functies te onderscheiden welke elk een andere rol aannemen. De toepassing van het CLEAR-model suggereert om elke categorie te bevragen om een goed overzicht te kunnen creëren van de werking van burgerparticipatie (Lowndes et al., 2006). Voor dit onderzoek leidt dit tot:

- Actieve burgers;
- Gemeenschapsgroepen;
- Politici;
- Management;
- Uitvoerende professionals.

Non-actieve burgers rondom de beide sub-cases worden niet meegenomen, omdat verwacht wordt dat deze op korte termijn lastig vindbaar zullen zijn en de meeste respondenten daardoor geen bruikbare informatie zullen voortbrengen voor dit onderzoek. Per hoofdrolspeler is door middel van een strategische steekproef een aantal respondenten geselecteerd die bij de casus betrokken zijn (geweest) en indien mogelijk ook betrokken waren bij de sub-casussen. Hieraan is de organisatie "Stichting ZET" toegevoegd, omdat deze als participatie-expert door de provincie gevraagd werd om een verbindende rol aan te nemen in het sub-case "buslijnvoering tussen Reusel/Oirschot-Hilvarenbeek-Tilburg". In bijlage 3 is opgenomen welke respondenten als databronnen zijn geselecteerd.

5.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Van de onderzoeksresultaten wordt verwacht dat deze voldoende *betrouwbaar* zullen zijn. Er wordt verwacht dat bij herhaling van het onderzoek de beschrijving en observatie van de case dezelfde resultaten zullen opleveren als in dit onderzoek. Dit wordt bewerkstelligd door te kiezen voor zowel methoden- als bronnentriangulatie. Dit omvat de keuze voor het houden van zowel interviews, het uitvoeren van een documentenanalyse en het gebruik van verschillende databronnen (verschillende respondenten, beleidsdocumenten, rapportages, bestuurlijke dossiers en mediaberichten). Face-to-face interviews zorgen voor de mogelijkheid om door te kunnen vragen en non-respons wordt daarmee voorkomen. Dat draagt bij aan het verlagen van onbetrouwbaarheid.

De *interne validiteit* betreft het uitgangspunt dat de bevindingen meten wat beoogd wordt te meten. In dit onderzoek wordt de interne validiteit vergroot door (per te onderzoeken kernbegrip) te kiezen voor meerdere indicatoren die voldoende waarneembaar zijn en herleid zijn uit verschillende wetenschappelijke bronnen. Daarmee wordt er voor dit onderzoek uitgegaan dat gemeten waarden van variabelen overeenkomen met werkelijke waarden van die variabelen. Door praktische beperkingen kan dit onderzoek echter geen volledig overzicht bieden van alle sub-processen die zich in de concessie afspelen.

Bij een casestudy kunnen uitspraken slechts gedaan worden over het onderzoeksobject zelf, wat de *externe validiteit* van het onderzoek beperkt. Het levert vooral kennis op over de aard en het niveau van participatie binnen deze concessie en met name binnen de twee sub-cases, maar minder over participatie in andere Brabantse concessies. Echter mag worden gesteld dat vanwege de aanwezigheid van gelijksoortige en deels dezelfde hoofdrolspelers in een gelijksoortige context, dit onderzoek een indicatie geeft voor de situatie in de overige Brabantse concessies. Ook zegt dit onderzoek niets over hoe betrokken partijen in andere situaties betrokken worden of burgers betrekken.

6. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen beschreven die het empirisch onderzoek heeft opgeleverd. Hiermee wordt geprobeerd een antwoord te geven op de tweede onderzoeksvraag over op welke wijze provincie en vervoerder burgers betrokken in de totstandkoming en uitvoering van het ov in de regio Oost-Brabant. Ook wordt aangezet tot beantwoording van de derde onderzoeksvraag betreffende welke eventuele knelpunten zich hierin voordeden. Eerst wordt de casus beschreven door per sub-case uiteen te zetten hoe deze verliep, hoe geprobeerd werd burgers te betrekken en tegen welke knelpunten werden aangelopen (6.1). Vervolgens wordt uiteengezet hoe de geïnterviewde betrokkenen aankijken tegen deze knelpunten (6.2).

6.1 Casusbeschrijving

6.1.1 Totstandkoming van de concessie Oost-Brabant

In de totstandkoming van de concessie Oost-Brabant worden in dit onderzoek drie fases onderscheiden. Dit zijn beleidsvorming, aanbesteding en implementatie:

- **Beleidsvorming:** Hierin werd bepaald hoe de provincie met burgers wil omgaan ten aanzien van het ov, ten tijde van aanbestedingen, maar ook tijdens de uitvoering ervan;
- **Aanbesteding:** Tijdens deze fase wordt de concessie Oost-Brabant door de provincie voorbereid. Een bestek wordt opgesteld, waarmee wordt beschreven hoe de winnende vervoerder tijdens de implementatie met burgers om moet gaan. Ook wordt hierin beschreven aan welke eisen de vervoerder moet voldoen tijdens de uitvoering van het ov. De provincie moet in deze fase zelf ook regelgeving ten aanzien van het betrekken van burgers volgen. Na publicatie van het bestek volgt het schrijven van een biedingen door vervoerders. De provincie sluit de aanbesteding af met de gunning van de concessie aan de winnende vervoerder (Arriva).
- **Implementatie:** Arriva krijgt ongeveer een jaar om het PvE en de bieding op te tuigen tot een vervoerplan (de plannen per buslijn) dienstregeling (de daadwerkelijke uitwerking van de plannen). In dat proces moet zij overeenkomstig eisen en bieding burgers betrekken.

De cruciale momenten in de tijdlijn van de totstandkoming van de huidige concessie Oost-Brabant zijn weergegeven in tabel 1:

Fase 1:	Beleidsvorming
- 3 november 2006:	Vaststelling door PS van <u>Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP)</u> ;
- 26 juni 2012:	Vaststelling door GS van concept-Nota van Uitgangspunten;
- 21 september 2012:	Vaststelling door PS van de <u>OV-Visie</u> ;
Fase 2:	Aanbesteding
- 9 oktober 2012:	Vaststelling door GS van <u>Nota van Uitgangspunten (NvU)</u> ;
- 27 november 2012:	Vaststelling door GS van <u>concept-Programma van Eisen en Wensen (Concept-PvE)</u> ;
- 19 maart 2013:	Vaststelling door GS van <u>Bestek, incl. Programma van Eisen (PvE), Nota van Reacties (NvR), Marktconsultatie</u> ;
- 29 augustus 2013:	Inleveren <u>biedingen</u> door vervoerders;
- 17 december 2013:	Vaststelling door GS van de <u>gunning van de concessie aan Arriva</u> ;
Fase 3:	Implementatie
- 17 december 2013:	Aanvang voorbereiding Vervoerplan 2015 door Arriva;
- 4 november 2014:	Instemming door GS met het <u>Vervoerplan 2015</u> ;
- 14 december 2014:	Aanvang van de concessie en <u>Dienstregeling 2015</u> door Arriva.

Tabel 1: Tijdlijn totstandkoming concessie Oost-Brabant 2015-2025

6.1.1.1 Beleidsvorming

Sturingsvorm

De provincie is verantwoordelijk voor het organiseren van ov, krijgt hier ook rijksmiddelen voor. De provincie bepaalt het kader hoe ze staat tegenover mobiliteit. Zo heeft de provincie in 2006 op grond van de Planwet Verkeer en Vervoer het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) voor de periode 2006-2020 opgesteld, wat functioneert als de speelruimte voor concessies (zie par 2.1). Provinciale Staten (PS) nemen met haar kaderstellende bevoegdheid besluiten ten aanzien van het beleid. Gedeputeerde Staten (GS) kunnen het beleid vervolgens gaan uitvoeren.

In het PVVP werd de koers ingezet om een overheid te zijn die samenwerkt met partners. Bij het PVVP is door de provincie zelf bepaald dat samenwerking met andere organisaties belangrijker werd en dat voortaan de totstandkoming en de uitvoeringen op een samenwerkende manier vormgegeven zou moeten worden. Ook de gemeenten onderling hadden in regionaal verband (GGA-regio's) een stuk beleidsvrijheid gekregen om met ov aan de slag te gaan. Dit was een wijziging ten opzichte van de situatie daarvoor, waar de organisatie van ov vooral een aangelegenheid was tussen provincie en vervoerder in een opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie. De provincie erkende hiermee dat ze niet alleen zelf mobiliteitsproblemen kan oplossen. Sturing vond voortaan niet meer plaats vanuit gedetailleerde regelgeving, maar het gesprek wordt aangegaan met partijen over de kwaliteit en effectiviteit. Deze horizontale sturingsvorm vroeg om beleidsvrijheid bij partijen waarmee gezamenlijk werd gewerkt aan bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid.

Doelgroepbepaling door provincie

De OV-Visie 2012-2025 vult specifiek het PVVP in voor ov. Het proces om toe te werken naar een efficiënt geregeld ov-systeem, begint in deze fase: de provincie geeft aan wat het te bieden serviceniveau voor de inwoners van Brabant minimaal en ongeveer moet zijn (zie par. 2.3). Er werd gekozen voor een ov-beleid dat vraaggericht, verbindend en verantwoord is. De OV-Visie geeft aan dat de ov-behoefte steeds minder goed tijdig in beeld te brengen is en dat de vraag steeds belangrijker wordt. Nieuwe technologische mogelijkheden als apps, e-bikes, voertuigvolgsystemen, oplaadpunten voor elektronica moeten daarom volgens de provincie aangewend worden om die vraag in beeld meer nauwgezet te brengen en reizigers te verleiden om voor ov te kiezen. De provincie wordt namelijk geacht om het budget wat zij voor ov beschikbaar heeft zo zinnig mogelijk te besteden. Het vraaggerichte karakter leidt tot de doelgroepbepaling van de provincie. De ov-reiziger van de nabije toekomst is een kenniswerker (die een flexibel leven heeft, snel wil reizen en wil werken in het ov) en een keuzereiziger (die alternatieven voor ov heeft en zich laat verleiden voor ov als het snel en betrouwbaar is). Op basis hiervan stelt de provincie dat de keuzereiziger dan ook het beste bediend kan worden als het aanbod jaarlijks door netmanagement aangepast wordt (het daadwerkelijk gebruik van een lijn bekijken en op zoek gaan naar mogelijkheden om het aanbod beter op de vraag af te stemmen). Tegelijkertijd dient ook HOV-infrastructuur gebouwd te worden en alternatieven te worden ingezet als de vraag te laag is. Ook reizigers die niet met eigen vervoer kunnen reizen zijn volgens de provincie belangrijk voor de levensvatbaarheid van deze lijnen. Hier vallen met name scholieren en studenten onder, welke de grootste groep reizigers vormen in Brabant. Daarnaast vallen hier in mindere mate ook ouderen, minima en mensen met een handicap onder. De OV-Visie kiest voor vormgeving van het ov op basis van de behoeften van de keuzereiziger. De provincie wil daarom niet tot in detail lijnennetten voorschrijven. Vervoerders worden door de provincie bij uitstek als de partij gezien die op zoek kan en wil gaan naar reizigers. Dat betekent dat de vervoerder het vervoer tussentijds moet kunnen aanpassen aan de actualiteit. Concessies moeten daarvoor de ruimte bieden en gunnen aan de vervoerder. Belangrijkste prikkel is dat de vervoerder reizigersopbrengsten mag houden. Ook de tarieven dienen aansprekend te zijn voor verschillende doelgroepen die mogelijk onder de hoofddoelgroep te onderscheiden zijn. Deze ligt in beginsel vast in het bestaande tarievenhuis (inclusief ouderen- en scholierenkorting) waar de provincie voorzichtig mee om wil gaan. Er is wel een behoefte om deze mee te laten bewegen met ontwikkelingen, omdat reispatronen en -wensen veranderen. Om dat mogelijk te maken moet de provincie zelf enigszins beleidsvrijheid hebben om te bepalen of ov de juiste oplossing is om behoeften in te vullen en of het budget anders besteed moet worden. De combinatie tussen doelgroepen en tarieven moeten leiden tot productdifferentiatie. Toekomstige vervoerders dienen marketingplannen te maken waar deze uitgangspunten verder gebracht worden. De reiswensen van (groepen) reizigers vormen hierin de basis. Vervoerders worden geacht hiernaar op zoek te gaan om daarmee het ov-product én de marketing gericht te kunnen vormgeven. Dit impliceert dat de vervoerder zelf moet nadenken wat de reiswensen van burgers zijn. Op deze uitgangspunten van de OV-Visie moesten de eerstvolgende concessieverlening en de uitvoering gebaseerd zijn.

Positionering van burgers in beleidsvorming

De OV-Visie maakt duidelijk dat ov tot stand komt in een samenspel van overheid en vervoerder, maar erkent dat burgers (als eindgebruikers van het ov) ook belangrijk zijn. De provincie wilde dat zij zelf en haar concessiehouders actief in allianties hiermee aan de slag gaan. Ook wordt daarin concreet genoemd dat de provincie en de vervoerder burgers moeten betrekken bij de ontwikkeling van het ov. Ook het betrekken van individuele burgers wordt expliciet benoemd in de OV-Visie als noodzakelijke input. Daarmee gaven PS impliciet aan dat ze burgerparticipatie omarmen. Reizigers worden vertegenwoordigd door consumentenplatforms. Het ROB heeft als consumentenplatform in de Wp wettelijke bevoegdheden toegewezen gekregen om geconsulteerd te worden (zie par. 2.4). Het ROB vult

haar wettelijke taken volgens het Jaarverslag 2014 in door te adviseren aan de provincie, gemeenten en vervoerders, gebaseerd op de input vanuit haar achterban, als reactie op voorstellen vanuit de Provincie of de vervoerder. Ook geven ze ongevroegd advies. Het ROB stelt zelf ook in haar Jaarverslag 2014 vast dat zij de aangewezen partij voor de provincie en Arriva zijn om het geluid van de reizigers in het ov-beleid te verkondigen, waarmee ze aangeven dat het betrekken van individuele reizigers minder voor de hand liggend is. Zij worden ook grotendeels gefinancierd door de provincie. Regionale en dienstregelingswerkgroepen zorgen voor advisering en signalering. Het OV Reizigerspanel van het ROB wordt periodiek bevraagd over hun mening over het ov. Andere vrijwilligers, met name betrokken reizigers, halen als “Kwaliteitsverkenner” tijdens hun reis informatie op over dat wat er in de bussen, rondom de bussen en bij bushaltes verbeterd kan worden. Het ROB vertegenwoordigde volgens hun Jaarverslag 2014 een aantal achterbannen:

“De leden zijn organisaties die belang hebben bij goed openbaar (bus-)vervoer in de Noord-Brabantse concessies. In 2014 namen de volgende organisaties deel aan de Algemene Leden Vergadering: Fietsersbond Brabant, Rover, Katholieke Vrouwenorganisatie, Stichting Verenigde Bonden Overleg Brabant, Vereniging Kleine Kernen Noord-Brabant, Zet, Fractie Front en Sam (van de Universiteit van Tilburg), ORION Scholen, Gehandicapten Platform Den Bosch, Onderwijsgroep Tilburg, Ons Middelbaar Onderwijs, ROC West-Brabant, de ZeeBrascholen, Koninklijke Visio en Avans Hogeschool”.

Ook werd dat jaar extra aandacht besteed aan twee andere doelgroepen. De eerste was “mensen met een zorgindicatie”, die door gedragsverandering (meer) gebruik kunnen maken van het ov. De tweede doelgroep had zijn wortels in een dat jaar uitgevoerd onderzoek naar de wensen van jongeren, zo stelt het Jaarverslag 2014 van het ROB. Daarmee lijken de meeste reizigers vertegenwoordigd te zijn.

Ook de gemeenten worden in de OV-Visie genoemd als overlegpartner. Ook zij vertegenwoordigen belangen van hun inwoners, die een relatie hebben met ov. Uit het statenvoorstel van 31 augustus 2012 blijkt dat de OV-Visie op basis van samenwerking met deze partijen tot stand is gekomen. Bij een beperkt aantal organisaties, waarvan ze het meest belangrijk werden geacht (gemeenten en ROB), zijn meningen en wensen opgehaald en hebben deze partijen kunnen reageren op dit strategisch document.

6.1.1.2 Aanbesteding

Proces

De toenmalige concessie Oost-Brabant 2006-2014 liep tegen het einde van de looptijd aan. Nog voordat PS de OV-Visie had vastgesteld, werd al begonnen met de eerste stap van de implementatie van dat beleid. Het startdocument voor de aanbesteding van de nieuwe ov-concessie Oost-Brabant 2015-2024 is de Nota van Uitgangspunten (NvU). De NvU vormde een vertaling op hoofdlijnen van de abstracte OV-Visie naar de aanbesteding van de concessies Oost- en West-Brabant. Deze werd kort na de OV-Visie in werking trad vastgesteld door GS. Vervolgens werd een bestek voor de aanbesteding voorbereid. In deze stap van het toewerken naar een efficiënt geregeld ov-systeem, volgde de bepaling van kosten die de provincie wilde en kon maken (zie par. 2.3) om de OV-Visie te kunnen uitvoeren en de kwaliteit die daarvoor gevraagd werd.

Het bestek bestaat uit o.a.:

- Programma van Eisen (PvE): het inhoudelijke onderdeel van het bestek;
- Aanbestedingsleidraad: het procesmatige deel van de aanbesteding;
- Nota van Reacties (NvR): Alle reacties op het ter inspraak gelegde concept-PvE;
- Samenvatting marktconsultatie: Alle reacties van potentiële inschrijvers op het concept-PvE.

Het PvE schrijft voor aan welke eisen de winnende vervoerder moet voldoen, maar stelt ook kaders waarbinnen de vervoerder zelf op zoek mag gaan naar beste invulling. In deze aanbesteding werd ervoor gekozen om een groot aantal eisen te benoemen waaraan de vervoerder moest voldoen in het eerste jaar van de concessie. Aan de resterende looptijd werden meer randvoorwaarden beschreven. Het stellen van relatief veel eisen voor het eerste jaar borgt realisatie.

Na vaststelling van het PvE door GS vroegen (potentiële) inschrijvers het bestek op. Ze konden daarover in een aantal ronden schriftelijke vragen stellen. Uiteindelijk bepaalden ze zelf of ze een offerte zouden insturen. In dit deel van het proces (het toewerken naar een efficiënt geregeld ov-systeem) volgt de bepaling van kosten die de inschrijvers willen en kunnen maken (zie paragraaf 2.3). In deze fase was vervoerder Arriva nog één van de (potentiële) inschrijvers. GS nam op 17 december 2013 het besluit de concessie aan hen te gunnen.

Positionering van het burgers in aanbesteding

De NvU is voorafgaand aan vaststelling besproken met een beperkt aantal organisaties waarvan ze het meest belangrijk werden geacht voor het proces (gemeenten en ROB). Daarbij werden slechts meningen en wensen opgehaald van deze partijen.

Tegelijkertijd met het opstellen van het bestek werd volgens de Evaluatie Aanbesteding OV een klankbord opgericht om samen met de belangrijkste partners te kunnen reflecteren op het aanbestedingstraject, onder voorzitterschap van de gedeputeerde. Daar waren bestuurders van de grootste gemeenten, regio's en ROB aangesloten. Het klankbord had geen sturende macht, maar uit de evaluatie van de aanbesteding blijkt dat niet iedere bestuurder de verwachting had dat hun inbreng daartoe beperkt zou zijn. Dat lijkt te impliceren dat er meer zeggenschap door deze bestuurlijke vertegenwoordiging verlangd werd over het proces.

Ook wilde de provincie (op grond van de inspraakmogelijkheid die de Awb voorschrijft) vanuit een breed perspectief reacties ophalen op het concept-PvE. Aan alle relevant geachte organisaties, waaronder alle gemeenten en het ROB, is gevraagd om te reageren. Daarnaast is deze inspraakmogelijkheid ook geboden aan andere individuele burgers en georganiseerde verbanden van burgers. Elke reactie werd voorzien van een reactie in de NvR, welke gepubliceerd werd als onderdeel van het bestek:

"In totaal hebben circa 60 organisaties en personen hiervan gebruik gemaakt en een officiële inspraakreactie afgegeven. Het gaat hierbij om het Reizigersoverleg Brabant, GGA-regio's, gemeenten, buurtbusverenigingen, maar ook om wijkraden, andere decentrale overheden (DO's) etc. In totaal zijn circa 700 afzonderlijke vragen gesteld".

Gemeenten en GGA-regio's (die namens de kleinere gemeenten betrokken zijn bij provinciale ov-aangelegenheden) pakten hier met name de rol op van vertegenwoordiging van hun burgers.

Ook het ROB reageerde op het concept-PvE. Deze reactie omvatte vragen rond het proces en de samenwerking in de concessie. Zo verzochten ze de provincie om waarborgen over hun wettelijke adviesrecht.

Het ROB probeerde met hun inspraak de provincie te bewegen om hun een meebeslissende rol te geven in het gunningsteam van de provincie, zodat zij invloed konden uitoefenen op de selectie van de winnende bieding, wat verderstrekkend was dan de wettelijke bepaling. De provincie antwoordde daarop negatief, omdat externe partijen niet toegelaten worden in het beoordelingsproces. Er was dan ook geen ruimte voor onderhandeling met het ROB om deze of andere punten alsnog mee te laten nemen.

Daarnaast was opvallend dat de Vereniging Kleine Kernen met hun inspraak probeerde om ook dorps- en wijkraden een structurele plek te geven in de ontwikkeling van het ov zodra er gesproken zou worden over maatwerk. Daarmee zouden Arriva en de provincie gedwongen worden om naar hun te luisteren. De provincie ondersteunde dit advies, maar bepaalde dat hun betrokkenheid een zaak is van de desbetreffende gemeenten. Ondanks dat er 700 vragen over het concept-PvE waren gesteld, werd volgens de Evaluatie Aanbesteding OV dit niet gezien als voldoende, volgens sommige insprekers. Met name als wensen niet werden ingewilligd, leken burgers dit te beschouwen alsof er geen ruimte was voor inspraak.

Na publicatie van het bestek werden burgers -en vertegenwoordigingen daarvan- niet benaderd door de (potentiële) inschrijvers aangezien zij hun offertes aan het schrijven waren. De provincie communiceerde slechts met deze partijen in de beantwoording van hun vragen. Doordat Arriva tijdens het schrijven van de offerte ov-behoefte heeft bestudeerd, onder andere door interviews met reizigers, toont dit aan dat Arriva tijdens het schrijven van de offerte enkele burgers heeft betrokken.

Buslijn 142/143

Het concept-PvE omvatte de door provincie opgestelde plannen ten aanzien van de lijnvoering 142/143.

Daarmee pakte de provincie, in plaats van de vervoerder, de taak op om te bepalen in hoeverre vraag en aanbod met elkaar overeen kwamen. Ten opzichte van de destijds bestaande situatie betekende dat het niet rendabel werd geacht avond- en weekendritten uit te vragen, omdat daar gemiddeld minder dan 8 reizigers per uur in aanwezig waren. Deze plannen waren benoemd in het "kernnetwerk". Volgens de Evaluatie Aanbesteding OV was dit rendabel geachte netwerk tot stand gekomen op basis van drie criteria: beleid (OV-Visie, de berekende/gemeten bestaande vraag en een gebiedsscan). Toch zou een vervoerder volgens de NvU meer ritten mogen aanbieden als zij dit commercieel aantrekkelijk zouden vinden.

Als reactie op het "kernnetwerk" reageerden vele wijkraden, dorpsraden en andere verenigingen vanuit de zorg dat hun buslijnen zou wijzigen. Geen daarvan had betrekking op de buslijnen 142/143, volgens de NvR. Het was in deze fase van de aanbesteding nog niet zeker of dat inderdaad zou gaan gebeuren. Toch paste de provincie de rekenmethodiek aan zodat meer ritten in het "kernnetwerk" zouden vallen. Ondanks deze bijstelling van de ondergrens zouden er alsnog veel ritten kunnen gaan vervallen. Het signaal was echter duidelijk dat de angst dat een buslijn zou vervallen niet overeenkwam met de gebruikscijfers. De voorzieningenniveaus op de lijnen 142/143, waar de vervoerders minimaal rekening mee moesten houden, werd als volgt in de NvR als volgt vastgesteld voor opname in het PvE:

"Tilburg – Hilvarenbeek: Geen aanbod meer na 21.00 uur geen aanbod in het weekend. In het definitieve kernnetwerk komt deze verbinding terug op zaterdagavond, maar niet op zondagavond en werkdagen in de late avond. Hilvarenbeek – Best Week: vervoer tot 18.30 uur geen aanbod meer in het weekend. Op basis van de reizigerstellingen 2012 blijkt dat er te weinig vraag is om deze ritten in stand te houden.

Hilvarenbeek – Reusel Week: vervoer tot 21.30 uur. Geen aanbod in het weekend. Op basis van de reizigersaantallen 2012 is deze verbinding niet aangepast”.

De GGA-regio Hart van Brabant en het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, die de kleinere gemeenten Reusel-De Mierden, Hilvarenbeek en Oirschot vertegenwoordigden, meldden dat ze de dienstregeling op het bestaande niveau wilden houden. Ook het ROB uitte zorgen over het toekomstige ov-product, maar gaven hun zienswijze op het concept-PvE en het “kernnetwerk” op concessieniveau. Ten aanzien van het verlagen van het voorzieningenniveau van buslijn 142/143 reageerden ze afwijzend. Het ROB wilde dan ook dat de nieuwe vervoerder de lijnen zou gaan onderzoeken of er toch wel voldoende vraag op de lijn aanwezig was om de vervallen ritten terug te brengen.

Na publicatie van het bestek werden er geen vragen gesteld door de potentiële inschrijvers over deze buslijnen. Op 12 augustus 2013 uitte gemeente Reusel-De Mierden toch nog schriftelijk hun zorgen aan de provincie. De provincie had hun zorgen op het concept-PvE niet overgenomen. Bij deze brief waren enquêteresultaten meegestuurd: actieve burgers uit de kern Lage Mierde hadden een enquête onder inwoners gehouden over het aangekondigde vervallen van deze ritten. De provincie heeft echter beantwoord dat uit berekeningen bleek dat de aanpassing niet tot grote problemen zou leiden als deze daadwerkelijk zou worden doorgevoerd. Op dat moment was het nog de vraag of het winnend bod inderdaad hierop zou inspelen.

Nadat de concessie aan Arriva gegund was, bleek dat zij geen uitbreiding hebben aangeboden bovenop het geëiste voorzieningenniveau. Ten aanzien van de verschillende regio's heeft Arriva de verschillende ov-behoefte bestudeerd met bureauonderzoek en observaties, maar ook met interviews met chauffeurs én reizigers. Daarmee is bepaald dat vraag en aanbod in het bestaande vervoer in Midden-Brabant (wat destijds door een andere vervoerder werd uitgevoerd) al grotendeels in balans bleek te zijn. Dit maakte dat Arriva niet sterk de behoefte heeft gevoeld om af te wijken van de uitgangspunten van de provincie. Het concept-vervoerplan (als onderdeel van de bieding) omvatte, ten aanzien van de buslijnvoering 142/143 tussen Reusel/Oirschot-Hilvarenbeek-Tilburg, een uitwerking die in lijn was met de uitvraag van de provincie.

De provincie communiceerde op 17 december 2013 in een persbericht over de voordelen die de nieuwe concessie met Arriva zou brengen, dat het verder nog onzeker was wat er precies ging gebeuren met de dienstregeling van 2015 en dat gemeenten en het ROB betrokken zouden worden in de vormgeving van de precieze plannen. De betrokken gemeenten werden daardoor niet verleid om in actie te komen en wachtten de gesprekken met Arriva af.

6.1.1.3 Implementatie

Proces

In dit laatste deel van het proces om toe te werken naar een efficiënt geregeld ov-systeem, volgt het uiteindelijke product in de dienstverlening: de dienstregeling (zie par. 2.3). Arriva is na het gunningsbesluit zich gaan voorbereiden op de aanvang van de concessies. Datgene wat in de offerte was toegezegd vormde de set van uitgangspunten daarvoor. De provincie speelde in deze fase een meer beperkte rol die zich met name richtte op naleving van de bestekseisen en de realisatie van de bieding van Arriva.

De provincie heeft in kunnen stemmen met het Vervoerplan 2015 (wat een bijgestelde uitwerking vormde van hun offerte) alvorens Arriva het uiteindelijke besluit nam deze plannen om te zetten tot een dienstregeling.

Positionering van burgers in implementatie

De voorbereiding op de aanvang van de concessie omvatte ook het inrichten van het “Vervoerplan 2015” (inclusief het uiteindelijke lijnennet en frequentie). De OV-Visie schreef voor dat bij aanbestedingen door de inschrijvers een participatieplan moet worden geschreven waarmee wordt uitgevraagd over hoe een vervoerder zou willen gaan samenwerken met onder andere stakeholders en georganiseerde burgers. Bij het opstellen van het Vervoerplan 2015 zijn daarom gemeenten vroegtijdig betrokken door Arriva. In deze fase ging het met name om de relatie met bus-infrastructuur, maar gemeenten hebben in hun rol als belangenbehartiger van burgers ook geprobeerd Arriva te beïnvloeden om wensen door te voeren. Arriva anticipeerde al daarop in hun bieding. Ook was Arriva zich ervan bewust dat in deze fase rumoer zou kunnen ontstaan bij burgers, gemeenten en het ROB en zagen ze dit als onderdeel van het proces, zo stellen zij in hun bieding.

Ook het ROB diende volgens de OV-Visie “tot wederzijdse tevredenheid” betrokken te worden bij wijzigingen in het ov. Het ROB nam een centrale rol in als vertegenwoordigend orgaan van de reiziger waarmee Arriva rekening moest houden. Tijdens de implementatieperiode van de concessie hanteerde Arriva gradaties in welke fases burgers van belang zijn om te betrekken.

Het ROB werd als eerste betrokken, maar reizigers stonden eigenlijk pas in de laatste fase “in het middelpunt van de belangstelling”. De aanbestedingsleidraad, welke onderdeel uitmaakte van het bestek, stelde namelijk vast dat het ROB tijdens de implementatieperiode na gunning van de concessie betrokken moest worden (overeenkomstig de Wp, zie par 2.4). In hun bieding conformeerde Arriva zich aan de wettelijke toegekende rol van het ROB in de implementatieperiode en wilde deze samenwerking ook breder trekken dan de wettelijke bepalingen door er regelmatig mee in overleg te treden, ze mee te laten besluiten over inrichting van de bussen en desgewenst aanwezig te zijn bij interne vergaderingen van het ROB.

Uit de Statenmededeling van GS aan PS van 4 november 2014 bleek voldoening over het bereikte resultaat en de samenwerking (met o.a. het ROB) die daar aan ten grondslag lag. Daarnaast blijkt uit het voorstel aan GS op 4 november 2014 dat het ROB ook hun wettelijke recht hadden uitgeoefend om te reageren op het vervoerplan 2015. Zij stemden daarmee in, omdat de aanpassingen een verbetering vormden voor de reiziger.

Tegen het einde van de implementatie moest in de richting van de reizigers de plannen uit de doeken worden gedaan. Inschrijvers dienden een uitgebreid communicatietraject richting reizigers op te zetten volgens de aanbestedingsleidraad. Daarvan bleek uit het voorstel aan GS van 4 november 2014 dat het later dan gepland op gang was gekomen. Ten aanzien van het verstrekken van informatie aan reizigers spande Arriva zich volgens hun offerte in door reizigers continu en transparant te informeren met pr- en communicatiecampagnes. Om de communicatie naar het grote publiek vorm te geven tijdens de implementatieperiode, had Arriva een implementatie-website gebouwd waarop een Q&A voor burgers, reizigers en andere geïnteresseerden werd bijgehouden. Als voorbeeld van co-creatie liet Arriva reizigers de namen van de stadsdiensten van de steden in Oost-Brabant voorselecteren in de implementatieperiode. Ook het ROB kreeg het communicatieplan (richting reizigers) onder ogen. Omdat zij ook ongevraagd advies mogen geven, reageerden zij op 22 oktober 2014 hierop en plaatsten met betrekking tot de plannen van Arriva over co-creatie de opmerking dat Arriva niet om het ROB heen zou kunnen als het gaat om ontwikkeling van plannen met reizigers.

Terwijl het communicatietraject werd opgestart in de laatste weken voorafgaande aan de ingangsdatum van de nieuwe concessie, werd tegelijkertijd voor individuele burgers de mogelijkheid geboden om in contact te komen met Arriva voor klachten, vragen en reacties over het uiteindelijke resultaat: de nieuwe dienstregeling. In het PvE is namelijk vastgelegd dat de vervoerder contact moet onderhouden met reizigers indien zij zich melden met klachten en reacties. In de eerste weken na de concessiewisseling richtte Arriva zich op een goede werking van hun dienstverlening. De klantenservice van Arriva, die voor de ingangsdatum van de nieuwe dienstregeling was opengesteld, werd met name in de periode na deze datum benut. Doordat het ov-aanbod in de concessie Oost-Brabant sterk gewijzigd was (een nieuwe vervoerder in de Tilburgse regio, nieuwe buslijnroutes en -nummering, andere vertrektijden en op verschillende locaties minder ritten), werden veel vragen gesteld ten aanzien van incidenten en de nieuwe dienstregeling. Twee maanden na de inwerkingtreding van de concessie Oost-Brabant, is PS op 4 februari 2015 met een Statenmededeling door GS geïnformeerd dat er 3.000 klantreacties waren binnengekomen bij zowel de provincie als bij Arriva.

Toch was de provincie zelf te spreken over het verloop van de totstandkoming van de concessie. De Evaluatie Aanbesteding OV stelt dat de provincie actief gezocht heeft naar draagvlak voor gemaakte keuzes en dat het ROB daar een goede rol in heeft gespeeld.

Doelgroepbepaling door Arriva

Ten aanzien van het bepalen van de onderliggende doelgroepen (waarop in de OV-Visie al werd gezinspeeld) werd de inschrijver in het PvE de mogelijkheid geboden om verschillende ritten- en/of -lijnen voor afgebakende doelgroepen in te richten. Ook ten aanzien van de communicatie naar reizigers werd in de aanbestedingsleidraad van de vervoerder verlangd dat zij doelgroepen afbakt, omdat dat kan leiden tot reizigersgroei en een positief imago. In elk geval wenste de provincie dat studenten als doelgroep werd onderscheiden.

Arriva onderscheidde ten aanzien van de marktbenadering in hun bieding verschillende doelgroepen in de mate waarop zij van het ov gebruikmaken (reisfrequentie): potentiële reizigers, incidentele reizigers en frequente reizigers. Dit in tegenstelling tot het gemaakte onderscheid in de OV-Visie en het bestek van de aanbesteding, waar de focus werd gelegd op kenniswerkers en keuzereizigers enerzijds en mensen zonder ov-alternatief anderzijds. Ook werden de verschillende regio's binnen de concessie onderscheiden op grond van de omvang van de ov-vraag op basis van de reismotieven, wat invloed heeft op het bepalen van het vervoersaanbod. Dit zijn scholieren (en studenten), forenzen en recreanten. Met name de doelgroepen

recreanten wordt in het vervoersaanbod beschouwd als specifieke deelmarkt waar rekening mee moeten worden gehouden in de verschillende regio's.

Naast het onderscheid van doelgroepen in de bepaling van het vervoersaanbod, wordt door Arriva ook onderscheid in doelgroepen gehanteerd in marketinguitingen. Ze baseren deze op reisfrequentie en reismotief. Om nieuwe reizigers te vinden, werkt Arriva samen met partijen van het 'hart van Oost-Brabant'.

Ook in het communicatietraject werden volgens de bieding verschillende doelgroepen onderscheiden, namelijk enerzijds abonnementhouders en reizigers van bekende scholen, bedrijven en instellingen. Anderzijds ook de voor hun onbekende reizigers.

De Statenvragen van de fractie OSN van 4 november 2014 laten zien dat PS-leden zich sterk richten op de 'leefbaarheidsgedachte', wat daarmee suggereert dat het platteland een doelgroep voor hun is.

Buslijn 142/143

Tijdens de gesprekken tussen de desbetreffende gemeenten/regio's en Arriva werden de concrete plannen steeds duidelijker. Daarbij namen de zorgen verder toe en raakten steeds meer (groepen van) inwoners en/of reizigers betrokken. Ze maakten zich allen zorgen dat de busritten daadwerkelijk zouden gaan verdwijnen, zoals in het PvE als min of meer voorzien was. De praktijk liet zien dat gemeenten (in de rol van vertegenwoordigers van hun inwoners) en (groepen van) individuele burgers ook buiten de formeel geregelde momenten van inspraak en meedenkmogelijkheden (via gemeenten en via het ROB) hun weg wisten te vinden naar de provincie en Arriva. Het ROB ging echter in hun zienswijze op het Vervoerplan 2015 niet meer in op zorgen zoals zij dat nog wel deden met hun reactie op het PvE. Aangezien de plannen later concreet waren opgenomen in het Vervoerplan 2015, wilde de gemeente Oirschot op 24 september 2014 hierover in gesprek treden met de provincie. Ook dorpsraden, burgers en andere betrokkenen klommen in de pen. Zij legden zich er niet bij neer dat de inspraakmogelijkheden bij de provincie voorbij waren en door publicatie van het bestek genomen besluiten reeds onomkeerbaar zouden zijn. Dit had mede te maken met het gevoel dat geheel niet naar bestaande reizigers hierover werd gecommuniceerd, zo schrijft de ondernemingsraad van de op dat moment actieve vervoerder Veolia Transport op 21 oktober 2014. Zij stelden dat de provincie de ov-vraag niet goed in beeld hadden. Ook leden van Provinciale Staten, die deze signalen opgepikt hadden, stelden Statenvragen aan GS over de mogelijkheden om de beslissing terug te draaien. Op het op 29 oktober 2014 ingediende verzoek van de PvdA Brabant antwoorde GS negatief.

De provincie maakte zich overigens wel zorgen. Ondanks ervaren algehele tevredenheid over het Vervoerplan 2015, werden er in het in het overleg met de gedeputeerde van 27 oktober 2014 zorgen geuit ten aanzien van de buslijnen 142/143 tussen Tilburg en Reusel/Oirschot. De provincie wilde wel met gemeenten en burgers in gesprek gaan over alternatieve maatwerkoplossingen die buiten het ov om georganiseerd konden worden, zo blijkt uit de antwoordbrieven, maar ze bleef echter wel vasthouden aan de bepalingen zoals opgenomen in het bestek, de bieding van Arriva en het advies van het ROB. Tot de inwerkingtreding van de nieuwe concessie, wilde de provincie Arriva niet opdragen om alsnog aanpassingen te doen aan de dienstregeling. De dorpsraden rondom de buslijnen 142/143 tussen Tilburg en Reusel/Oirschot schreven op 1 december 2014 dat ze het de provincie kwalijk namen dat er niet vooraf met hun nagedacht was over een alternatief voor de vervallen busritten. Dit impliceert dat ze eerder bij het proces betrokken hadden willen worden. Omroep Brabant beschreef hun gevoel dat de provincie "af wil van buslijnen waar weinig mensen gebruik van maken" op 11 december 2014 dan ook treffend.

De dienstregeling 2015 ging dan ook op 14 december 2014 in zoals overeengekomen in het Vervoerplan 2015, dus zonder de ter discussie staande ritten. Met de ingang van de nieuwe dienstregeling raakten ook de laatste groep reizigers bekend met de gewijzigde dienstverlening op de buslijnen 142/143. Dat dit tot meer protest leidde, bleek toen de "Belangengroep behoud buslijn 143" medio januari 2015 een petitie aan de gedeputeerde overhandigde. Het bezwaar van deze belangengroep was dat veel mensen door het schrappen van de ritten gedupeerd waren, zo schreef Omroep Brabant op 15 januari 2015. Of 1600 handtekeningen ook betekenden dat de gedeputeerde in actie moest komen en de wensen moest overnemen, werd door de gedeputeerde van de hand gewezen. Volgens de vervolgbrief van "Belangengroep behoud buslijn 143" heeft de gedeputeerde tijdens een discussie in de Statenvergadering geantwoord dat een groot aantal handtekening geen maatstaf kan zijn voor directe herziening.

Er was inmiddels wel bereidheid om in overleg te treden met alle belanghebbenden. In de Statenmededeling van 4 februari 2015 werden PS geïnformeerd over de problematiek rondom de buslijnen 142/143 tussen

Tilburg en Reusel/Oirschot, waar inmiddels in overleg met alle betrokken partijen, inclusief burgers, gezocht werd naar een oplossing. Stichting ZET werd betrokken omdat zij de brug kunnen slaan tussen provincie en burgers op het gebied van participatie en mobiliteitsinitiatieven vanuit de bevolking. Met name op het gebied waar de ov-oplossing niet toereiken was, konden ze burgers helpen. In gesprek met de provincie op 17 februari 2015 presenteerde de belangenvereniging zelf onderzochte gegevens. Uit de beantwoordingbrief van de provincie van 23 maart 2015 blijkt dat provincie en de andere betrokkenen partijen wederzijds begrip hadden voor elkaars positie. Op basis van het overleg en de heroverweging concludeerde de provincie dat op een deel van de vervallen ritten inderdaad potentie zat deze opnieuw in te voeren, maar dat dienstregeling ook de wel “terecht” vervallen ritten zou moeten omvatten. Na dat gesprek werden door provincie en Arriva de mogelijkheden verkend voor een aanpassing die getest kon worden op levensvatbaarheid en een eventuele structurele opname in de dienstregeling 2016, met een positief gevolg. De provincie had gezamenlijk met Arriva besloten om vanaf 3 mei 2015 de dienstregeling van buslijn 143 doordeweeks met enkele ritten te verlengen in de vroege avond. Op zaterdag zou tot de vroege avond weer een uurdienst gaan rijden. Over het uiteindelijke resultaat van deze proefperiode berichtte het Brabants Dagblad op 4 november 2015: de uiteindelijke opname van de ritten in het Vervoerplan 2016 doordat het gebruik daarvan voldoende was aangetoond.

6.1.2 Uitvoering van de concessie Oost-Brabant

Na de totstandkoming begint de uitvoering van de concessie. De tijdlijn van de uitvoering van de concessie is afgebakend op het laatst voltooide proces om te komen tot een dienstregeling, enige jaren nadat de totstandkoming van de concessie was afgerond. Dit proces beschrijft de herziening van de Stadsdienst Den Bosch, welke voorbereid werd in 2017 en onderdeel uitmaakt van het Vervoerplan 2018. In dit proces worden ook drie fases onderscheiden:

- **Voorbereiding:** Nadat de dienstregeling 2017 in is gegaan in december 2016, begint Arriva met de voorbereiding van het Vervoerplan 2018. Dit verloopt volgens het proces wat in de totstandkoming is vastgelegd. Daarin betrekken zij ook burgers.
- **Besluitvorming:** Ook is in de totstandkoming vastgelegd hoe de besluitvorming van de plannen moet plaatsvinden en wie daarbij betrokken moeten worden;
- **Implementatie & uitvoering:** Nadat de provincie heeft ingestemd met de plannen van Arriva, stelt Arriva de dienstregeling 2018 vast en zet deze om in de dienstregeling 2018. Nadat deze begint wordt de uitvoering gemonitord.

In de onderstaande tabel zijn de cruciale momenten in de tijdlijn van dit deel van de uitvoering van weergegeven:

Fase 1:	Voorbereiding
- 21 februari 2017:	Arriva inventariseert de eigen en ingediende voorstellen en werkt deze uit;
- 3 mei 2017:	Bijeenkomst wijkraden;
- 6 juni 2017:	Concept-Vervoerplan 2018 Arriva akkoord door TOT;
Fase 2:	Besluitvorming
- 20 juni 2017:	Ambtelijke toets concept-Vervoerplan 2018 aan afspraken TOT en concessie;
- 27 juni 2017:	Concept-vervoerplan 2018 van Arriva naar gemeenten, GGA-regio's en ROB;
- 22 augustus 2017:	Terugkoppeling Arriva aan TOT over afweging inspraak;
- 29 augustus 2017:	Vervoerplan 2018 voorgelegd ter instemming aan GS;
- 12 september 2017:	Instemming door GS met het Vervoerplan 2018;
Fase 3:	Implementatie en uitvoering
- 10 december 2017:	Aanvang van dienstregeling 2018.

Tabel 2: Tijdlijn uitvoering van de herziening Stadsdienst Den Bosch

6.1.2.1 Voorbereiding

Proces:

In tegenstelling tot totstandkoming van de concessie, heeft Arriva in de uitvoering van de ov de belangrijkste rol. Arriva is verantwoordelijk gemaakt voor het zorgen van voldoende opbrengsten bovenop de subsidiebijdrage van de provincie en moet daarom de ontwikkeling van het ov kunnen sturen.

Na de aanbestedingsfase wordt jaarlijks in de exploitatieplancyclus door Arriva de dienstregeling van het volgende jaar voorbereid. Zij geven op grond van de concessievoorwaarden, leiding aan het tactisch ontwikkelteam (TOT). Zij ontwikkelen volgens het PvE concrete verbeteringen van het ov uit door het toepassen van netmanagement in business cases. Op het strategisch niveau werkt de provincie met

vervoerders en gemeenten samen aan de doelen en kaders voor de langere termijn. Deze tafel zorgt voor bestuurlijk commitment aan datgene wat in de TOT's van de verschillende concessies wordt besproken.

Arriva moet in het TOT samenwerken met:

- Provincie Noord-Brabant: als hoeder van de concessievoorwaarden, welke de belangen van alle Brabanders die met het ov reizen beschermen;
- Reizigersoverleg Brabant (ROB): als vertegenwoordigers van reizigers);
- Gemeenten 's-Hertogenbosch en Tilburg: in zowel de rol van vertegenwoordigers van hun inwoners als de rol van wegbeheerder;
- GGA-regio's Hart van Brabant en Noordoost-Brabant: die alle overige kleinere gemeenten vertegenwoordigen;

Alle deelnemers mogen plannen inbrengen die, met instemming van het TOT, uitgewerkt kunnen worden tot business cases. Dit geldt dus ook voor het ROB. In de praktische handreiking die zij daarvoor gemaakt hebben staat. Alle plannen worden door Arriva beschreven in het concept-Vervoerplan 2018.

Positionering van burgers in de voorbereiding:

Het ROB krijgt een vaste plek in de TOT's en aan de strategische tafel. Dit is enerzijds het gevolg van de wettelijke rol die ze hebben, maar aan de andere kant ook het gevolg van de OV-Visie, waarin het ROB wordt erkend als partner. Het PvE bevestigt dat de rol van het ROB wettelijk geborgd is en zij eens per twee maanden overleg moet voeren met de vervoerder over de onderwerpen die benoemd zijn in kader 3.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- <i>Uitvoering van de Dienstregeling;</i>- <i>De wijze waarop de Concessiehouder de Reiziger informeert over de Dienstregeling en de tarieven;</i>- <i>De vervoervoorwaarden waartegen ov wordt verricht;</i>- <i>De modellen van de vervoerbewijzen die de Concessiehouder uitgeeft;</i>- <i>De wijze waarop en de mate waarin de vervoerbewijzen verkrijgbaar zijn gesteld</i>- <i>De wijze waarop Reizigers de prijs van het vervoerbewijs kunnen voldoen;</i>- <i>De voorzieningen die de Concessiehouder treft ten aanzien van de toegankelijkheid van het ov voor Reizigers met een handicap;</i>- <i>De voorzieningen die de Concessiehouder treft ten behoeve van het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid van Reizigers en van het voor hem werkzame personeel;</i>- <i>De procedure voor de behandeling van klachten van de Reiziger en de wijze waarop de Concessiehouder de Reiziger hierover informeert;</i>- <i>Een regeling over een vergoeding aan de Reiziger in geval van vertraging in de uitvoering van de Dienstregeling;</i>- <i>Aan het publiek kenbaar gemaakte doelstellingen van de Concessiehouder over de kwaliteit van het door hem te verrichten ov.</i> |
|--|

Kader 3: Onderwerpen waarover het ROB formeel bij betrokken moet worden.

Tijdens de marktconsultatie, op grond van het concept PvE, hadden de potentiële vervoerders al aangegeven waarde te zien in de rol van het ROB. Zij ontvingen de opgelegde aanpak met ontwikkelteams (en de rol die het ROB daar in neemt) als positief. Volgens hun bieding van Arriva hechten zij sterk waarde aan de specifieke samenwerkingsrelatie met het ROB. Buiten de wettelijk bepaalde rechten, wordt het ROB door de provincie structureel als agendalid geïnformeerd op het gebied van marketing en promotie en neemt incidenteel deel aan die overleggen. Toch stelde het PvE ook vast dat de reikwijdte van de bevoegdheid van het ROB beperkt is tot consultatie in het tactisch ontwikkelteam, met een mogelijkheid om er in gevallen van af te wijken. In het TOT heeft de vervoerder immers beslissingsbevoegdheid als keuzes vallen binnen de concessievoorwaarden.

Arriva wil volgens hun bieding de relatie met burgers in de uitvoering van het ov stevig ontwikkelen. Dat betekent dat zij in de ontwikkeling van ov graag zien dat reizigers meedenken en meewerken aan maatregelen. Co-creatie zou ingezet gaan worden als leidend principe bij product- en dienstontwikkeling. Daarnaast zou dit ook worden ingezet in markt- en reizigersonderzoek bij reizigers en niet-reizigers.

Stadsdienst Den Bosch

Het plan voor de Stadsdienst Den Bosch is op initiatief van Arriva tot stand gekomen (Tussentijds GS-voorstel van 26 juni 2017). De reden daarvoor lag volgens het Exploitatieplan 2018 Oost Brabant van Arriva in een geconstateerde onbalans tussen vraag en aanbod als gevolg de aanbesteding van de concessie en de destijds berekende vervoervraag. Om dit te herstellen moest onderzoek verricht worden om een plan te formuleren dat enige jaren toekomstvast zou zijn. Het TOT heeft vervolgens ingestemd met het voorstel van Arriva om dit uit te werken in een werkgroep. Dat moest volgens de bieding van Arriva resulteren in een business case. Volgens het Exploitatieplan 2018 Oost Brabant van Arriva waren daar naast de provincie ook de gemeente 's-Hertogenbosch (als vertegenwoordiger van haar burgers), en het ROB (als vertegenwoordiger van reizigers) bij betrokken. De GGA-regio's waren geen onderdeel van deze business case vanwege een ontbrekend belang.

Arriva heeft de Stadsdienst Den Bosch als volgt onderzocht:

- Als eerste stap van het plan, kondigde Arriva aan om een “OV-scan” uit te voeren, om de resultaten daarna met de werkgroep te bespreken, zo stelt het Exploitatieplan 2018 Oost Brabant van Arriva.
- Volgens hun bieding werd ook kennis ingewonnen vanuit contacten met vaste partners in de regio (met de belangrijkste bedrijven, theaters, evenementenorganisaties en instellingen), die elk weer een eigen achterban vertegenwoordigen.
- Een door Stichting ZET uitgevoerd onderzoek naar mobiliteitsbehoeften onder bewoners van Nuland werd als bron gebruikt, zo stelt het Exploitatieplan 2018 Oost Brabant. Op die manier werd op een getrapte wijze de vervoerbehoefte opgehaald en ingebracht in het proces. Daaruit waren echter geen nadere voorstellen voortgekomen voor aanpassing of uitbreiding van het reguliere ov, ondanks dat de dorpsraad wensen daarvoor had aangedragen.
- Arriva heeft bij de vernieuwing van de Stadsdienst Den Bosch zich ook laten leiden door de doelgroepbenadering uit hun bieding, door bestemmingen en herkomst van scholieren, forenzen en recreanten te identificeren. Deze business case was gericht op:
 - Centrum;
 - Centraal Station;
 - Woonwijken;
 - Bedrijventerreinen (weinig kansrijk);
 - Onderwijsinstellingen;
 - Jeroen Bosch Ziekenhuis;
 - Groote Wielen (nieuwe woonwijk groeimarkt).
- Arriva moest op basis van het PvE zorgen voor de juiste balans tussen de daadwerkelijke vraag en het aanbod. De vervoerplicht zorgt ervoor dat Arriva genoeg capaciteit in de dienstregeling aanbiedt, want zodra reizigers niet mee kunnen reizen, moet de vervoerder op eigen kosten extra capaciteit regelen. Daarom is een goede inschatting van de vraag van groot belang, omdat dit anders tot grote kosten voor Arriva kan leiden. Ook op basis van dit uitgangspunt werden de plannen vormgegeven.

Of Arriva alle aangeleverde kennis en informatie gebruikte werd niet vooraf toegezegd door Arriva. Dit geldt ook voor de overname van wensen.

Het ROB participeerde in dit project, maar nam geen actieve inhoudelijke rol in de detailopzet van dit plan. Het ROB was vertegenwoordigd door het bureau. Hun werkgroepleden werden niet direct bij de overleggen met Arriva, de provincie of bij de wijkraden betrokken, maar hun inbreng landde wel via de Accountmanager Oost-Brabant op de tafel van het tactisch ontwikkelteam. Daar werd dit geluid dan ook ingebracht in het team wat aan de slag ging met de business case, zo stelt het Jaarverslag 2014 van het ROB.

Wanneer Arriva de plannen in het TOT wil laten goedkeuren, verzoekt de gemeente 's-Hertogenbosch Arriva om hun wijkraden in het proces te betrekken, zonder dat dit formeel geregeld was. Daar stond Arriva in hun bieding al welwillend tegenover. In hun bieding committeerde Arriva zich aan het ophalen van meningen en wensen van individuele burgers (door hun eigen Reizigerspanel) en van buurt- en wijkraden (door het bijwonen van jaarvergaderingen).

6.1.2.2 Besluitvorming

Proces:

De provincie toetst of deze plannen passen binnen de concessievoorwaarden. Na een inspraakronde stemt GS in met het Vervoerplan 2018 waarna Arriva van start kan gaan van de implementatie van de plannen en de voorbereiding van de dienstregeling 2018.

Positionering van burgers in de besluitvorming:

Het concept-Vervoerplan 2018 werd formeel ter inspraak gelegd bij het ROB en bij gemeenten. Binnen vier weken na ontvangst van het concept-Vervoerplan 2018 adviseerde het ROB en de betreffende gemeenten hierover aan Arriva, in afschrift aan de Provincie. De inspraak werd door Arriva overwogen en een eventuele overname van wensen werd beargumenteerd meegenomen in het door Arriva vastgestelde Vervoerplan 2018.

Buiten de mogelijkheid voor gemeenten en ROB om op de plannen te reageren, was er verder geen mogelijkheid opengesteld voor burgers om erop te reageren. Nadat ook de provincie had ingestemd met het Vervoerplan 2018, heeft Arriva de beslissing genomen om de plannen uit te werken tot een dienstregeling.

Stadsdienst Den Bosch:

Drie wijkraden hebben schriftelijk gereageerd op het concept-Vervoerplan. Deze reacties zouden door Arriva meegewogen worden in het definitieve vervoerplan 2018 alvorens deze aan de provincie ter instemming gestuurd is. Echter bleken er niet veel concrete wensen te zijn ingediend. De gewenste wijzigingen door Dorpsraad Nuland worden, in samenhang met andere buslijnen, in een volgend jaar opnieuw onderzocht door Arriva. Het gewenste behoud van meerdere buslijnen door de wijk Paleiskwartier werd niet ingewilligd. De Seniorenraad bleek slechts algemene aandacht voor ouderen te vragen. Als gevolg van deze beperkte inbreng zijn geen verdere wijzigingen gedaan aan het Vervoerplan.

In de besluitvorming hebben gemeente 's-Hertogenbosch en ROB formeel nog gereageerd op het concept-Vervoerplan (met als onderdeel daarvan de plannen voor Stadsdienst Den Bosch). Het ROB adviseerde positief en vanuit een bredere context op de plannen. Enkele suggesties van het ROB, die via de formele advisering nog zijn aangeleverd, zijn nog overgenomen. Aangezien beide partijen betrokken waren bij het opstellen van de plannen, heeft dat niet meer tot aanzienlijke bijstelling geleid, blijkt uit het GS-voorstel van 12 september 2017.

6.1.2.3 Implementatie en uitvoering

Proces:

De op 3 oktober 2017 vastgestelde begroting 2018 van de provincie leidde niet tot aanpassingen aan de financiële kaders voor het Vervoerplan. Daardoor kon de voorbereiding van de dienstregeling ongehinderd worden doorgezet. De dienstregeling 2018 is ingegaan op 10 december 2017.

Positionering van burgers in de implementatie en uitvoering:

De dienstregeling is vervolgens tijdens de implementatie gecommuniceerd aan reizigers, maar ook dit vond -al dan niet getrap- plaats. Arriva merkte in het Exploitatieplan 2018 op dat het besluitvormingsproces er wel voor heeft gezorgd dat burgers, die niet bij de planvorming betrokken waren geweest, geconfronteerd konden worden met aangekondigde veranderingen die nog niet formeel waren vastgesteld. Communicatie over de uitkomsten (de wijzigingen in de nieuwe dienstregeling) aan burgers heeft uiteindelijk plaatsgevonden met onder andere een persbericht van Arriva. Daarin werd tevens gemeld dat het ROB met de plannen heeft ingestemd. De communicatie naar reizigers verliep via de verschillende kanalen die Arriva daartoe tot beschikking heeft.

De vervoerder werd vanaf dat moment afgerekend op de meetbare kwaliteit van het vervoer. Of de reizigers de aanpassingen waarderen, zal volgens de huidige systematiek moeten blijken uit enerzijds gebruiksgegevens, anderzijds de waardering van reizigers. De NvU stelde namelijk vast dat waardering van reizigers een van de indicatoren voor het behalen van beleidsdoelen moet zijn. Daarvoor wordt de KpVV-Klantenbarometer als meetinstrument gebruikt: een landelijk onderzoek wat eens per jaar wordt gehouden met een beperkte steekproef onder reizigers op concessieniveau. Tijdens de marktconsultatie, op grond van het concept PvE, hebben de potentiële vervoerders laten blijken dat de wens bestond om afrekenbaarheid van tevredenheid van reizigers voor bonussen en malussen op andere frequentere wijzen op te halen. De provincie is hier verder niet in meegegaan.

Ten behoeve van het bepalen of er voortgang is geboekt in het bereiken van de doelen van OV-Visie, is de uitvoering van de concessie medio 2017 onderworpen aan een Tussentijdse evaluatie OV-visie 2012-2025. Daaruit bleek dat er tevredenheid heerst over de intussen bereikte vraaggerichte uitvoering van het ov, maar ook dat de vervoerder nog niet zo vernieuwend werkt en nog niet toekomt aan vernieuwende oplossingen. Afgevraagd kan worden of deze uitspraak ook betrekking heeft op de wijze hoe vraaggericht ov tot stand komt met betrekking tot burgerparticipatie, maar het sluit wel aan op de ervaringen in deze sub-casus.

De NvU beschreef dat de vervoerder de buschauffeur zodanig moet positioneren dat deze rekening zal houden met vragen en wensen van reizigers. Ze vormen een bron van kennis over het gebruik. Het PvE schrijft nader voor dat chauffeurs behulpzaam moeten zijn bij het halen van aansluitingen. In hun bieding stelt Arriva dat ze daar volledig op ingesteld zijn. Ze helpen en informeren waar mogelijk. Arriva ziet zichzelf volgens hun bieding

dan ook als een toegankelijk, betrokken en ondernemend bedrijf. Daarbij zoekt het management de chauffeurs op en motiveert ze meer te zijn dan een werknemer.

6.2 Ervaringen geïnterviewde betrokkenen

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe de verschillende betrokkenen aankijken tegen de knelpunten uit de casusbeschrijving (buslijn 142/143 en Stadsdienst Den Bosch). De uit de interviews afkomstige data is gescoord op de waarden zoals die per indicator zijn benoemd in bijlage 4. De gegevens per indicator zijn wisselend besproken per sub-case. Ook de beantwoording is gegroepeerd naar sub-cases. Drie respondenten waren bij zowel de totstandkoming als de uitvoering betrokken waardoor deze in beide tabellen steeds zijn opgenomen, ook al hebben ze een antwoord gegeven welke toe te schrijven is aan één sub-case. Dan is het antwoordvak leeggelaten. Dit geldt ook voor antwoorden die gegeven zijn, maar niet aan de sub-cases toe te schrijven zijn.

6.2.1 Ervaringen met het betrekken van burgers door provincie en Arriva

Vroegtijdige betrokkenheid burgers							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Niet vroegtijdig	-	Niet vroegtijdig	Niet vroegtijdig	Niet vroegtijdig	Niet vroegtijdig	Niet vroegtijdig	Niet vroegtijdig

Alle geïnterviewden zijn van mening dat (groepen van) individuele burgers niet vroegtijdig betrokken werden in de totstandkoming van de concessie. Er lijkt hier dan ook weinig animo voor te zijn volgens de procesmanager strategie mobiliteit van de provincie: "Er zijn weinig mensen die dusdanig veel belang hechten dat zij daar iets actiefs mee willen". Er was geen algemene oproep aan reizigers om inspraak te leveren in de aanbesteding. Volgens de beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant moesten de mensen die inspraak wilden leveren actief het nieuws volgen en daarop actie ondernemen. De burgers die uiteindelijk tegen de plannen van de buslijnen 142/143 vochten, waren ook niet vroegtijdig betrokken. Ze kwamen pas in actie toen de plannen gereed waren. Ook de gemeenten betrokken geen burgers in de voorbereiding van hun inspraak. Het ROB werd volgens alle geïnterviewden wel vroegtijdig betrokken als de vertegenwoordiger van reizigers. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB denkt dat vroegtijdig mensen betrekken alleen zin heeft als je als provincie weet wat je daaruit wil halen. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant stelt dat burgers pas betrokken willen raken bij het ov wanneer de plannen zo concreet zijn dat het iemand daadwerkelijk negatief gaat beïnvloeden. Desondanks had de provincie eerder en beter naar reizigers moeten luisteren, ondanks dat de uitkomst dan waarschijnlijk hetzelfde was geweest: "(...) dan hadden we het als opdrachtgever wel scherper voor ogen gehad, als een soort controle. We hebben op gegeven moment grenzen getrokken, maar wel te scherp".

Vroegtijdige betrokkenheid burgers								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Niet vroegtijdig	Niet vroegtijdig	Vroegtijdig	Niet vroegtijdig	Niet vroegtijdig	Niet vroegtijdig	Vroegtijdig	Vroegtijdig	Niet vroegtijdig

Het wordt door de meeste geïnterviewden niet ervaren dat burgers vroegtijdig mee konden praten over plannen in de uitvoering van het ov, behoudens de inbreng door het ROB. Het direct betrekken van burgers bij de voorbereiding van het Vervoerplan wordt niet gezien als wenselijk door de meeste partijen. Volgens alle geïnterviewden diende het ROB ervoor te zorgen dat hun vroegtijdig ingebrachte kennis gestoeld is op reizigerswensen. De deelnemers van de werkgroepen vinden dan ook dat ze als burgers vroegtijdig betrokken werden bij deze nieuwe plannen, bij de dienstregelingen werkgroep zelfs al twee jaar vooraf. Dat leidde

volgens hun tot het voorkomen van problemen en zorgde ervoor dat de vervoerder gedwongen werd om gemaakte overwegingen uit te leggen.

De gedeputeerde van de provincie ziet echter de landelijke klantenbarometer en de reizigerspanels (van ROB en Arriva) als dé portalen waar reizigers hun inbreng actief leveren, wat gebruikt kan worden in de het maken van plannen. De gedeputeerde zou deze directe inbreng willen koppelen aan de uitvoering van die plannen. Het wordt dan een graadmeter wat iets zegt over het reizigersoordeel over de uitvoering van de plannen. Ook niet-reizigers zouden daarbij betrokken moeten zijn, om erachter te komen waarom ze niet met de bus reizen. De ontwikkelmanager van Arriva zegt dat de klantenservice een belangrijke ingang vormde voor de inventarisatie van reizigerswensen. Ook het daadwerkelijk gebruikmaken van ov is een vorm van betrokkenheid tonen en een signaal afgeven, zonder dat je zelf aan tafel zit. Arriva is echter niet ingesteld op directe inbreng van burgers in de voorbereiding van plannen: *“Bij wijze van uitzondering gaan we bij wijk- of buurtraden langs als er iets aan de hand is of expliciet onze kennis gevraagd wordt in de communicatie. Onze stellingname tot nu toe is altijd geweest dat we geen autonoom communicatieproces inrichten om met hun te gaan communiceren”*. De vervoerkundige van Arriva erkent wel dat daarmee “niet-reizigers” niet goed in beeld komen. De procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie vindt dat gemeenten juist verantwoordelijk zijn voor de inbreng van hun inwoners en niet Arriva. De beleidsmedewerker mobiliteit van de gemeente ‘s-Hertogenbosch vindt ook dat burgers niet goed betrokken worden in de huidige systematiek, maar dat zij daar wel een rol in zien. Daarom hebben zij hun wijkraden erbij betrokken.

De manager mobiliteitsbeleid van de provincie ziet burgerbetrokkenheid in de uitvoering van het ov als iets wat je niet alleen sectoraal moet bekijken om juist de “niet-reiziger” in beeld te brengen. Dit zou ook vorm kunnen krijgen bij andere soorten evenementen waar de provincie in contact komt met burgers, bij vergunningverleningen of bij wanneer vanuit andere beleidsvelden contact is met burgers.

Openheid en gelijkwaardigheid debat							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Gesloten deuren /luisteren	-	-	Luisteren	Luisteren	-	Gesloten deuren /luisteren	-

De betrokkenen zijn eenduidig in hun opvatting dat de provincie pas naar burgers ging luisteren toen de druk om in gesprek te gaan hoog werd en burgers zich verenigde in een belangenvereniging. Er kwam begrip voor elkaars standpunten, maar uiteindelijk besloten Arriva en de provincie over de oplossing. Desondanks zijn de meningen verdeeld of de provincie wel luisterde in het voortraject. Zo wordt het gevoeld dat de provincie niet eens openstond voor inbreng van burgers. Anderen reageren meer vanuit het gevoel dat de provincie wel met respect luisterde, maar besluiten vervolgens zelf nam en op basis van eigen overwegingen.

Openheid en gelijkwaardigheid debat								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Wordt niet nastreefd	Luisteren	-	Hakken in het zand	Luisteren	-	Luisteren	Openstaan voor elkaars ideeën	Luisteren/ Openstaan voor elkaars ideeën

De meningen zijn erover verdeeld of in openheid en op basis van gelijkwaardigheid werd gedebatteerd. De meeste opinies laten blijken dat Arriva een luisterende pose innam richting wijkraden en het ROB. De beleidsmedewerker mobiliteit van Gemeente ‘s-Hertogenbosch en de deelnemer werkgroep dienstregelingen van het ROB geven zelfs aan dat nuttige suggesties serieus werden overwogen door Arriva, maar het tegenovergestelde wordt ook waargenomen door de gemeente: *“Vaak vragen bewoners dingen die zo ver buiten de realiteit van het ov liggen, dat Arriva nog geen halve seconde nodig heeft om voor zichzelf te zeggen dat het volstrekt onmogelijk is”*. Anderzijds stelt de ontwikkelmanager van Arriva dat wanneer een plan eenmaal op papier staat, er alleen wordt bijgesteld als er fouten in staan: *“We zijn dan al redelijk overtuigd dat*

dit het dan is. Wij zoeken ook een optimum en dat is een ander optimum dan die van de burger". Samen met de procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie wordt zelfs gesteld dat de meeste burgers geen gelijkwaardig debat opzochten, maar vooral openheid en uitleg van gemaakte overwegingen verlangden. Toch geeft de vervoerkundige van Arriva aan dat de wijkleden het gevoel hadden dat er naar ze geluisterd werd.

Aanwezigheid proces met burgers (participatiegraad)							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Reageren	Reageren	Ideeën aanleveren	Getrapt/ Beperkt (Reageren)	Geen intentie	Geen intentie	-	Ideeën aanleveren (eindfase)

De respondenten zien nauwelijks een proces waarin de provincie en Arriva met burgers hebben gecommuniceerd, onderhandeld en overlegd. Burgers mochten met name reageren op plannen. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie zag dit proces wel, maar benoemt dat het getrapt verliep via ROB en gemeenten, omdat de provincie zich vooral richtte op de opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie met de vervoerder. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant heeft daarbij wel het idee dat burgers op de plannen voor de concessie hebben kunnen reageren en de gedeputeerde is van mening dat burgers vrij makkelijk pleiten voor meer vervoer. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB stelt daarentegen dat burgers helemaal geen gezamenlijk proces verwachten.

De beleidsmedewerker mobiliteit van Gemeente Tilburg denkt dat zij een proces hadden moeten opstarten met haar inwoners, maar het gebrek aan tijd om met een reactie op het PvE te komen leidde tot de keuzes om alleen professionele inbreng te regelen. Daarbij werd ook verwacht dat een te vroeg moment nauwelijks bruikbare praktisch bruikbare input oplevert: *"Iedereen zegt dat ze betrokken willen worden als er nog keuzes te maken zijn, maar als er nog geen keuzes gemaakt zijn, dan zeggen negen van de tien mensen dat ze geen interesse hebben"*. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie betwijfelt of burgers meer betrokken wilden worden. Als de provincie dit had gewild, dan moesten daar ook de consequenties van dergelijke intensieve vormen van participatie geaccepteerd worden, zoals een lagere efficiency of een lagere hoeveelheid gereden busritten.

Toch gingen verschillende (groepen van) burgers ideeën aanleveren ten aanzien van buslijn 142/143 omdat ze volgens de accountmanager Oost-Brabant van het ROB burgers boos werden en alles gingen inzetten om het voor elkaar te krijgen. Het ROB bleek zelf geen interesse hebben om met de belangengroep op te trekken, omdat ze al in hadden gestemd met het Vervoerplan 2015: *"Wij zijn daar niet zo bij betrokken geweest. Met vervoerder en provincie zijn we samen naar het geheel gaan kijken. Wijken doen dat niet, die ervaren de gevolgen voor hun omgeving en geven er niet om dat elders in Brabant erop vooruitgaan"*. De adviseur van Stichting ZET zag toen een verschuiving ontstaan bij de provincie en Arriva naar een houding waarin aangeleverde ideeën serieus werden genomen. Daarbij konden sommige ideeën ook onderbouwd van tafel worden geveegd en werd dit ook geaccepteerd door de betrokkenen.

Aanwezigheid proces met burgers (participatiegraad)								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Reageren/ Ideeën aanleveren	-	-	Informereren	Ideeën aanleveren	-	Geen intentie	Ideeën aanleveren	Informereren

De participatiegraad in het proces om te komen tot de nieuwe Stadsdienst Den Bosch was volgens de geïnterviewden niet erg hoog. De bij het TOT aangesloten gemeenten, het ROB-bureau en de dienstregelingenwerkgroep van het ROB zijn wat Arriva betreft voldoende vertegenwoordiging van reizigers en burgers om mee samen te werken. De deelnemer aan de werkgroep dienstregelingen van het ROB vindt dat zij

met ideeën konden komen en deze serieus werden overwogen door Arriva. De werkgroep Oost-Brabant van het ROB werd niet betrokken.

De vervoerkundige van Arriva en de procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie geven aan dat als de wijkraden met nuttige ideeën over bijvoorbeeld lijnvoering, tarieven en toegankelijkheid zouden komen, dat deze zeker zouden worden overwogen. Echter, de procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie stelt dat participatie met name beperkt beleef tot consultatie, omdat niet van burgers kon worden verwacht dat ze op dezelfde vervoer- en bedrijfsmatige manier ernaar hebben gekeken zoals Arriva dat deed. De ontwikkelmanager van Arriva geeft aan dat consultatie misschien al een te sterk woord voor dit proces was. Het doel was met name informeren om reacties achteraf af te vangen. De beleidsmedewerker mobiliteit van de Gemeente 's-Hertogenbosch ziet dit overleg met wijkraden ook op die manier, maar stelt wel dat Arriva eigenlijk niet de intentie had om burgers te consulteren, maar wel hieraan meewerkte op verzoek van de gemeente. De vervoerkundige van Arriva ziet tijd en capaciteit als een belemmering daarvoor. Ook zien ze het nut er niet van in, omdat het weinig nieuwe inzichten oplevert. Toch zou de beleidsmedewerker mobiliteit van de Gemeente 's-Hertogenbosch graag zien dat Arriva actiever en in een eerder stadium met bewonersraden in contact treedt, omdat het mogelijk kan leiden tot meer kwaliteit van het besluitvormingsproces en minder klachten achteraf.

Gemeenschappelijke beleidsbepaling met burgers							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Weinig	-	-	Weinig	-	Weinig	-	Weinig

Niet iedere respondent kon zich herinneren of burgers oplossingen konden voorselecteren of kiezen voordat de provincie of Arriva een besluit erover nam. Degenen die hierover iets konden zeggen, vermoeden dat het niet of weinig was. De plannen voor de buslijnen 142/143 waren al geheel voorbereid en het enige wat mogelijk was, was desgevraagd erop reageren. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie geeft aan dat daar geen ruimte voor was in de huidige concessie en dat het niet haalbaar lijkt in het ov, omdat de focus ligt op efficiency. Ook de beleidsmedewerker mobiliteit van de gemeente Tilburg geeft aan dat hun eigen mobiliteitsplan (waar ov onderdeel van uitmaakt) meer ging over het proces dan over inhoud waardoor gezamenlijke beleidsbepaling minder past: *"(...) de huidige plannen zijn een mobiliteitsaanpak waarin staat wat we belangrijk vinden. Dit betreft ook meer weggebruik en fietsgebruik waarin de plannen minder concreet zijn en veel meer spreekt over aanpak"*. In het overleg met de belangenvereniging buslijn 142/143 was er weliswaar ruimte om opties te bespreken, maar deze werden beargumenteerd afgewezen en vormden geen keuzemogelijkheden voor de participanten.

Gemeenschappelijke beleidsbepaling met burgers								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Niet	-	-	Weinig	Weinig	-	Niet weinig/veel	Niet	-

De respondenten geven aan dat er vrijwel geen meerdere oplossingen werden gepresenteerd door Arriva waaruit het ROB kon kiezen. Dit vond ook niet plaats in het proces met de wijkraden. De deelnemer werkgroep Oost-Brabant van het ROB stelt dat Arriva dit wel eens heeft gedaan bij andere casussen, maar niet in deze. Als je deze mogelijkheid wil inbouwen, dan staat de ontwikkelmanager van Arriva daar niet negatief tegenover, maar het past nu nauwelijks in hun planning: *"(...) want dat gaat tijd kosten. (...) Effectief zit de uitwerking van die projecten in de periode januari-mei. In zo'n periode doorloop je niet een interactief proces met de buitenwereld. Dat neemt niet weg dat je er meer tijd voor kan nemen. Dan moet je er anderhalf jaar van maken"*. De procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie heeft twijfels over de haalbaarheid van het kunnen kiezen en voorselecteren van opties door reizigers, omdat het omslachtig zou zijn en de vraagstelling niet helder wordt. De gedeputeerde mobiliteit ziet echter mogelijkheden om gemeenschappelijke beleidsbepaling in te bouwen door reizigers cijfers te laten geven aan de uitgevoerde dienstverlening, wat

daarmee sturend is voor eventuele handhaving of aanpassing van de ov-dienstverlening: *“Wat ik wenselijk zou vinden is dat ieder kwartaal of halfjaar representatief onderzoek wordt uitgevoerd. Gewoon mensen die in de bus zitten vragen om vragen hierover met hun smartphone in te vullen en te scoren. Eventueel met wat korting op hun ticketprijs, afhankelijk wat dat ons zou kosten”*. De vervoerder wordt daarmee echt afhankelijk van klanttevredenheid.

Borging representativiteit burgers							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Redelijk	Laag	Laag	Laag	Redelijk	Laag	Laag	Laag

De respondenten vinden dat de burgers, die nu hun stem hebben laten horen in de problematiek rondom buslijn 142/143, niet representatief waren. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB vindt dat zij de belangen van alle Brabantse reizigers vertegenwoordigd hebben en niet enkel die van deze lijnen: *“Wij konden wel zien dat er vershraling aan zat te komen, maar het was aan dorp zelf om hun weg te vinden als ze het belangrijk genoeg vonden. Het moet vanuit de gemeenschap komen. Zij wilden een bus in de avonden en in het weekend”*. Ook hun werkgroep dienstregelingen beschouwden de casus vanuit dat oogpunt en ook zij zijn afkomstig uit de gehele provincie. De werkgroep Oost-Brabant zijn ook vanuit de gehele provincie afkomstig, maar daarin zagen ze vooral vertegenwoordigers van ouderen en onderwijs: *“(…) forenzen niet, maar die zijn ook niet goed te organiseren en weten hun weg vaak wel te vinden”*.

De gedeputeerde mobiliteit en de manager mobiliteitsbeleid van de provincie vragen zich af of het ROB niet een te smalle vertegenwoordiging is: *“Je zou juist ook de mensen in die groep willen hebben die af en toe voor het ov kiest, een leaseauto heeft en toch vaak een multimodale reis wil maken”*. Het ROB zou moeten aangeven of ze daar hulp van de provincie bij nodig hebben: *“(…) een mobiliteitsbureau Brabant vanuit de burgers die breed geselecteerd zijn: een adviesraad mobiliteit”*. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant van de provincie vraagt zich af of een werkgroep op het niveau van de gehele concessie wel paste bij dit vraagstuk, terwijl je op lijnniveau meer naar het collectief van die lijn moet kijken.

De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie denkt dat de mensen die zelfstandig hun stem hebben laten horen ook niet representatief waren, maar dat is ook niet eenvoudig te bereiken. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant vult daarop aan dat de meeste inbreng ad-hoc is en wordt geleverd door individuen die zich druk maken over het ov, de weg weten naar de bestuurder en de moeite nemen deze aan te spreken: *“Dat kan best waardevol zijn, maar het kan ook iemand zijn die zijn eigen stokpaardjes probeert te regelen. Ook zijn er echt wel mensen die graag integraal denken en een afgewogen oordeel geven en meedenken, maar dat zijn er maar een paar”*.

Ook de adviseur van Stichting ZET vraagt zich of voor welke achterban de burgers bij de belangengroep spraken: *“De meerderheid van de dorpsbewoners zijn er niet mee bezig. Er zijn enkelingen die heel fanatiek zijn en er veel met een aantal anderen over praten (...). Wat ik vaak zie is dat er mensen tussen zitten die helemaal geen gebruikmaken van het ov. Die uiten dat het een basisvoorziening is terwijl ze zelf met de auto gaan. In hoeverre kan je dan over een achterban praten. Wat ik ook zie, is dat ouders praten voor hun kinderen, die de reizigers zijn. (...) Die scholieren zie je dan zelf weinig aan tafel zitten. (...) Er werd ook geen moeite gedaan om het representatief te maken. Er werd wel door de bewoners een enquête gehouden, maar die was zeker niet representatief, omdat die online zonder wachtwoord kon worden ingevuld. Dan wordt het een actiemiddel”*.

De gemeenten zijn van mening dat hun inspraak ook nauwelijks representatief is geweest. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg geeft aan dat de inspraak van gemeente Tilburg gebaseerd is op eigen kennis. Het voelt echter ook niet aan als een noodzakelijke taak, omdat burgers de gemeenten niet zien als orgaan die je voor ov benadert.

Borging representativiteit burgers								
Uitvoering								
Provincie			Arriva	ROB				Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedepu-teerde mobiliteit	Ontwikkel-manager	Vervoer-kundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienst-regelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Laag	-	-	Redelijk	Laag	-	Redelijk	Redelijk	Laag

De representativiteit van de deelnemers in de totstandkoming van de nieuwe Stadsdienst Den Bosch wordt vrij laag ingeschat door de geïnterviewden.

De deelnemers aan de werkgroepen van het ROB vinden hun representativiteit als deelnemer in de Algemene Leden Vergadering (van het ROB) vrij hoog, omdat ze daar fungeren als vertegenwoordiger van hun achterban. Daarentegen zetten ze zelf ook vraagtekens bij hun eigen representativiteit in de werkgroepen, waar iedereen in mag zitten, ook al heb je geen achterban om te vertegenwoordigen. De deelnemer werkgroep Oost-Brabant stelt dat niet alleen de belangen van de achterban worden vertegenwoordigd: *“Ik heb daar onlangs wel ingebracht dat ik twijfel of dat mijn inbreng mijn persoonlijke mening is of dat het getoetst is bij anderen. Ik voed mijn mening wel met mensen die ik spreek (...). Ik heb contact met de provinciaal vertegenwoordiger van de Fietsersbond in Brabant. (...) Bij bepaalde kwesties toets ik de plannen bij hem en stuur ik de plannen toe”*. De procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie gaf aan dat niet alle gemeenten in Oost-Brabant begrepen dat ze zelf ook een vertegenwoordigend orgaan zijn en dus moeten zorgen voor een representatieve inbreng. De beleidsmedewerker mobiliteit van Gemeente 's-Hertogenbosch ziet deze taak wel voor zich, want het ROB kan niet alles afvangen en individueel contact met Arriva is onvoldoende om burgers te horen: *“De burgers zien de gemeente ook als een partij en aanspreekpunt als het gaat om het stadsvervoer. (...) Als je kijkt naar de systematiek van het ov, vind ik dat de burger niet echt bij betrokken is. (...) Om die redenen hebben wij besloten, dat wanneer er voorzien wordt dat wijzigingen onze burgers raken, dat we doet daar iets extra's op doen”*.

De betrokkenen uit de wijkraden worden werden ook niet als sterk representatief beschouwd. De vervoerkundige van Arriva vraagt zich af of ze überhaupt een achterban vertegenwoordigden: *“Het zijn mensen die binnen de bevolking maar een bepekt oor hebben, denk ik. Ze weten niet wat iedereen wil. Ze hebben hun eigen contacten en weten wat die willen. Ze spreken ook vaak uit eigen ervaring en doelen. Het is lastig om te beoordelen of ze hun hele dorp of wijk vertegenwoordigen”*. De beleidsmedewerker mobiliteit van Gemeente 's-Hertogenbosch heeft dit beeld zelf ook. De ontwikkelmanager van Arriva geeft aan dat de persoon die wordt gestuurd daar ook bepalend in is, omdat sommigen praten uit idealen die soms zweverig, concreet, of onrealistisch zijn, waardoor niet iedereen even serieus wordt genomen. Echter nuanceert de procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie het probleem van representativiteit: *“Dat heb je met iedere vertegenwoordiging. De vertegenwoordigers die er zijn hebben ergens een visie over en ze voelen zich vaak zich geroepen om een mening te hebben of een spreekbuis te zijn. Dat is per definitie de groep die erop af komt”*.

Borging politiek draagvlak							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Bestuurders committeren niet	Politiek-bestuurlijke overname resultaten	Politiek-bestuurlijke overname resultaten	Bestuurders committeren niet	Politiek-bestuurlijke overname resultaten	Bestuurders committeren niet	-	-

De antwoorden op de vraag of er politiek draagvlak was voor directe inbreng van burgers lopen uiteen. De beleidsmedewerker mobiliteit van Gemeente Tilburg is van mening dat zijn wethouder er wel voor open zou staan, maar alleen als de representativiteit in orde zou zijn. Mede daarom is er slechts vanuit professionele hoek gereageerd op het concept-PvE. PS-leden verzochten de gedeputeerde om alsnog wijzigingen aan te brengen ten aanzien van buslijnen 142/143 op grond van verschillende signalen die tot hun kwamen. Zij committerden zich volgens de manager mobiliteitsbeleid van de provincie graag aan het overnemen van bij hun binnengekomen signalen, waarmee ook verwacht wordt er bij hun draagvlak is voor andere rechtstreeks opgehaalde signalen: *“Het blijft een advies, want PS gaat erover, maar dan hebben ze wel meer beelden (...). Dit is dan eigenlijk (...) een continue burgertoets of meedenkrol in je ambtelijk proces naast alleen met belangenpartijen (...)”*. Aan de andere kant lijkt deze opvatting op gespannen voet te staan met het beeld wat de procesmanager strategie mobiliteit van de provincie van PS heeft, namelijk dat ze directe participatie wel belangrijk zeggen ze vinden, maar dat dat ze onder de streep vinden dat zij erover gaan: *“De huidige inbreng is niet zo groot dat het een probleem vormt, maar als het echt zou gaan gebeuren, dan wringt het daar”*. De verzoeken van PS aan de gedeputeerde worden door de accountmanager Oost-Brabant van het ROB toch meer gezien als retoriek, bedoeld om hun eigen positie te versterken: *“Een politieke partij zorgde met een incidentele actie voor het benadrukken van één vervelend geval. Volgens mij doet dat het vertrouwen in de organisatie van het ov afnemen”*.

De gedeputeerde werd volgens de beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant daardoor ook wel in een lastige positie gezet om ingebrachte wensen over te nemen, omdat deze ook professioneel afgewogen moesten worden met andere belangen waar hij voor stond. De inspraak op het concept-PvE kon naast zich neer worden gelegd. Dat gold ook voor inspraak van gemeenten en ROB. Ook alle binnenkomende verzoeken ten aanzien van buslijnen 142/143, inclusief de verzoeken van PS, werden niet gehonoreerd. In de laatste fase lag de uiteindelijke beslissing dan ook bij de provincie en Arriva.

Borging politiek draagvlak								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Bestuurders committeren niet	-	-	Speelt niet	-	-	Bestuurders committeren niet	Bestuurders committeren niet	Bestuurders committeren niet

Ten aanzien van de totstandkoming van de Stadsdienst Den Bosch lijkt politiek draagvlak voor directe inbreng van burgers niet nodig te zijn geweest. De gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders zijn niet bevoegd om over de uitvoering van de Stadsdienst te besluiten. De getrapte inbreng door het ROB en de ambtenaar van gemeente wordt door de ontwikkelmanager van Arriva gezien als een geaccepteerde verhouding van rollen: *“Ik ervaar die spanning nu niet echt. We zijn nu met het vierde exploitatieplan bezig. De eerdere drie zijn er probleemloos er doorheen gekomen. Er is nooit echt een oplopende belangenverstremming geweest in het exploitatieplan”*. Toch hadden raadsleden en de wethouder op ov aangesproken kunnen worden in verband met hun rol als belangenvertegenwoordiger van inwoners. Vanuit die optiek was draagvlak onder inwoners belangrijk, acht de beleidsmedewerker mobiliteit van Gemeente 's-Hertogenbosch. Bij geen rumoer haalt de directe inbreng van de wijkraden de lokale politiek niet. Aangezien de uitvoering van ov grotendeels aan Arriva wordt overgelaten, hebben de gedeputeerde en de Staten ook geen bevoegdheid daarover. Zij zijn daar volgens de procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie ook niet in geïnteresseerd in: *“Het gaat er hun om of iets op basis van de juiste kaders gebeurt en of er gezeur van komt. Het is onze taak om dit voor te zijn. (...) Een tijd lang vroegen Provinciale Staten steeds of ze concept-exploitatieplannen konden inzien, maar ze gingen zich toen met ieder detail bemoeien waar zij niet over gaan. Ook daar moet je dus afwegen in hoeverre je dit wil”*. Daarmee haalde het resultaat van de inbreng van wijkraden de politiek niet.

Borging kwaliteit discussies							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Wel gebruik, maar matige kwaliteit	-	-	-	-	Geen discussies	-	Enkel discussie tussen voor- en tegenstanders

Weinig respondenten konden vertellen over het bestaan en de kwaliteit van discussies ten aanzien van de buslijnen 142/143. Er was geen discussieruimte ingericht door de provincie of door Arriva ten aanzien van de totstandkoming van de nieuwe concessie. Ook de beleidsmedewerker mobiliteit van de gemeente Tilburg gaf aan dat zij dat niet hadden: *“De gemeente had destijds een reizigersoverleg als erfenis van onze wettelijke taak om ov te organiseren tot 2007. Die club wilden we in stand houden omdat het zonde zou zijn geweest om deze af te schaffen. Dat functioneerde niet goed vanwege ruzie. Dat platform bestaat niet meer. Die taak is overgenomen door het ROB”*. De betrokken burgers kwamen pas laat in het proces met de provincie en Arriva in discussie. Daarvoor vond de communicatie met name per brief plaats. De adviseur van Stichting ZET geeft aan dat het aanvankelijk beladen discussies waren. Voor- en tegenstanders stonden tegenover elkaar: *“Het voorstel lag er al helemaal en toen kwam de weerstand. Daarna kwam pas het gesprek. Dan ben je al laat om het recht te trekken en de onvrede weg te nemen. (...) Ze worden voor een voldongen feit gesteld en zijn heel erg boos”*. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie schetst deze houding van burgers ook als

uiting van de beeldvorming wat zij van ov lijken te hebben: *“Het ov wordt gezien als een recht, terwijl dit niet zo is. Het is een dienst die geleverd wordt”*.

Ten aanzien van de discussies die bij het ROB plaatsvonden over de nieuwe concessie, stelt de beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant dat er alleen werd gediscussieerd over onderwerpen die zij als professionals ingeschat hadden, waardoor nieuwe inzichten niet naar voren komen.

Borging kwaliteit discussies								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
-	-	-	-	Mogelijkheid aanwezig, geen gebruik	-	Open discussies met voorstanders onderling en/of tegenstanders onderling	Open discussies met voorstanders onderling en/of tegenstanders onderling	Mogelijkheid aanwezig, geen gebruik

De respondenten van de provincie hadden geen zicht op de discussies die plaatsvonden bij het RO, tussen en bij de wijkraden en ook niet tijdens de informatieavond. De vervoerkundige van Arriva had die avond graag een discussie op gang gebracht door een presentatie te geven en randvoorwaarden voor totstandkoming van de Stadsdienst te schetsen, maar deze is er niet van gekomen.

De beleidsmedewerker mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch geeft aan dat de wijkraden onderling overleg voeren onder begeleiding van de gemeente, maar ov wordt daar niet altijd als thema besproken.

De deelnemer aan de werkgroep Oost-Brabant van het ROB geeft aan dat binnen de werkgroep ruimte was voor discussies: *“We kunnen elkaar gemakkelijk vragen stellen en dat is ook wel een voordeel van onze positie. We hebben geen verborgen agenda. Ik heb geen ander belang dan die van de reiziger. Wij zitten daar best wel blanco”*. De deelnemer aan de werkgroep dienstregelingen van het ROB geeft aan dat sommige deelnemers meer overmacht hebben dan anderen, maar dat ze wel opstaan voor het geven van uitleg.

Afbakening doelgroep							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Licht onderscheid in doelgroep	Licht onderscheid in doelgroep	-	Licht onderscheid in doelgroep	Geen onderscheid in doelgroep	Licht onderscheid in doelgroep	Licht onderscheid in doelgroep	Licht onderscheid in doelgroep

De algemene indruk onder de respondenten is dat doelgroepen door zowel de provincie als door Arriva werden afgebakend, maar dat dat niet specifiek op lijnniveau heeft plaatsgevonden. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie stelt dat bestaande reizigers goed in beeld waren: *“We classificeren het nu naar het type kaartje wat ze gebruiken. Dus je kijkt naar studenten-ov-kaarten en ouderenkorting”*. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant vult aan dat misschien ook wel gekeken had kunnen worden naar adaptiviteit of lifestyle, maar daar wordt nog steeds weinig mee gedaan. De manager mobiliteitsbeleid ziet daar vooral de meerwaarde in voor visies en lange termijnplannen. Vanuit strategie bestaat de wens om ook niet-reizigers te onderscheiden: *“Het potentieel is veel interessanter, maar veel lastiger. Je komt dan in de concurrentie sfeer met onder andere auto's”*. De adviseur van Stichting ZET denkt ook dat Arriva een goed beeld had wie de doelgroepen waren waarop zij zich moesten richten, maar dat mensen tegenwoordig niet meer zo snel in hokjes te plaatsen zijn met wisselende reispatronen tot gevolg. Die zijn lastig te achterhalen: *“Het is heel erg diffuus, want heel veel mensen hebben geen vast dagelijks patroon. In het ideale geval zou je moeten willen weten hoe al je reizigers reizen, maar dat gebeurt niet”*. Echter Arriva had dit volgens de coördinator GGA-regio Hart van Brabant pas gedaan als dit had geleid tot meer reizigers.

De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg onderscheidde in zijn advisering zelf nauwelijks doelgroepen, maar baseerde zijn stelling op eigen kennis over waar reizigers behoefte aan zouden hebben: *“Het beeld wat ik opgehaald is over een langere periode opgehaald. Je hebt een beeld op basis van de*

ontwikkeling van het ov over de afgelopen jaren. Je weet waar de reizigers zitten en waar er veel belang aan wordt gehecht. Je weet dat doordat je ooit daar met burgers gesproken hebt of waar er veel klachten worden ingediend". Van het ROB werd blijkbaar aangenomen dat zij de doelgroep ouderen vertegenwoordigen omdat het beeld lijkt te leven dat het een "club van bejaarden" zou zijn, aldus de accountmanager Oost-Brabant van het ROB: "(...) maar dat is niet het geval. Ons bestuur is dan weliswaar wel senior, maar we hebben ook studenten in de werkgroepen en mensen van gemiddelde leeftijd die breed kunnen kijken". Echter onderscheiden ze geen doelgroepen in de advisering, aangezien ze voor alle reizigers verbeteringen nastreven. Daardoor werd niet specifiek geadviseerd tegen de wijzigingen op buslijnen 142/143.

Afbakening doelgroep								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Licht onderscheid in doelgroep	-	-	Licht onderscheid in doelgroep	Licht onderscheid in doelgroep	-	Licht onderscheid in doelgroep	-	Licht onderscheid in doelgroep

Het onderscheid wat Arriva maakte in reizigersdoelgroepen lijkt volgens alle respondenten redelijk gecategoriseerd te zijn geweest. Volgens de beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch hadden ze dit op hoofdlijnen door, maar toetsen ze dit niet bij bijvoorbeeld buurtcentra. De provincie geeft aan dat Arriva en de werkgroep heeft geprobeerd om locatieafhankelijk het gebied te analyseren en daar doelgroepen aan te verbinden. De vervoerkundige van Arriva geeft aan dat ook reizigersmotieven in beeld waren, maar dat het ov een lastig product blijft: *"Soms kan je daarin wel differentiëren, bijvoorbeeld door het aanbieden van een Volans-lijn die gestrekt en snel is, en een ontsluitende lijn die wel dichtbij de mensen komt. Die eisen zijn tegenstrijdig en je moet een gemiddelde vinden. Sommige groepen bedien je daar goed mee en andere niet"*. De ontwikkelmanager van Arriva stelt daarbij dat studenten en scholieren (die niet kiezen voor het ov en vaak geen andere keuze hebben) de belangrijkste doelgroep vormden en geen verrassende reispatronen opleverden. Deze doelgroep vervoeren is echter een gevolg welke door het rijk wordt veroorzaakt: *"Er zijn vele dingen in onze maatschappij aan de gang die veel meer sturend zijn dan de kwaliteit van het product wat wij aanbieden. Ontwikkelingen rondom de studenten-ov-kaart, 18-, economische omstandigheden, hoeveel mensen uit te geven hebben, ruimtelijke ordening, concentratie of spreiding van scholen. Ons product in die zin is "old school"'*. Daarmee geeft de ontwikkelmanager ook aan dat het niet de bedoeling was om meer reizigers van deze doelgroep te vervoeren, vanwege het eenzijdige karakter in reispatronen: *"We willen nog steeds allemaal om half negen beginnen en volgens mij zit in de programmering van onze activiteiten de oplossing voor het mobiliteitsprobleem in grotere zin én voor het ov, dan alleen maar het langer maken van treinen en meer bussen inzetten"*.

Tijdige bekendheid met ov-behoefte burgers							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Niet in beeld	-	Niet in beeld	Niet in beeld	-	-	Niet in beeld	Niet in beeld

Onder alle respondenten leeft niet het beeld dat de ov-behoefte van reizigers rondom buslijnen 142/143 goed in beeld was bij de provincie en bij Arriva. Het beeld is dat het met name aannames waren. Volgens de accountmanager Oost-Brabant van het ROB hebben provincie en vervoerders nooit eerder mensen hierom bevraagd, waardoor het heeft geleid tot wantrouwen. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant ziet dit meer als een taak voor Arriva: *"Dat is tijdens een concessie ook meer van de vervoerder. Die richt zich op huidige reiziger en eventuele grote ontwikkelingen"*. Wat voor de provincie wel belangrijk was om te weten, is de mobiliteitsbehoefte van burgers, zodat het aandeel ov binnen het te besteden provinciale budget kon worden bepaald: *"Het interessante is waarop iemand zijn keuze baseert om een bepaalde modaliteit te kiezen. Welke rol neemt het openbaar vervoer daarbinnen in?"*. De adviseur van Stichting ZET geeft daarbij aan dat het beste moment om hiernaar te vragen life-events zijn: *"Op zo'n moment overweeg je*

opnieuw hoe je gaat reizen. Daarvoor en daarna veel minder. Een goed moment om inzicht te krijgen in deze behoefte moet je dus gaan meten op zulke momenten”.

Tijdige bekendheid met ov-behoefte burgers								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Niet vroegtijdig	Niet vroegtijdig	-	Vroegtijdig	Vroegtijdig/ Niet in beeld	-	-	-	Vroegtijdig/ Niet in beeld

De meeste respondenten hebben wel het beeld dat Arriva wist wat de ov-behoefte waren van bestaande reizigers. De ontwikkelmanager van Arriva stelt dat hun dienstregeling een vertaling is van de vervoervraag, die tot stand komt op basis van het gebruik van de bussen. Ook zegt de ontwikkelmanager nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen hiervoor in de gaten te hebben gehouden: *“Dat is ‘vervoerplan logische kennis’, zeg maar. We hebben daar geen burger voor nodig om uit te vinden. Wij bieden de burger een beter product aan en het is aan de burger de keuze om daarmee om te gaan”*. De vervoerkundige vult daarbij aan dat ook kennis vanuit chauffeurs, die in contact staan met reizigers, werd meegenomen.

De procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie geeft daarbij wel aan dat de ov-behoefte van (potentiële) reizigers niet altijd vroegtijdig in beeld was: *“Er worden in de jaarlijkse vervoerplancycclus ook veranderingen van voorzieningen uitgevraagd bij gemeenten. We vragen dit op tijd door te geven, maar je kunt het niet altijd helemaal overzien. Bijvoorbeeld een ziekenhuis, waarbij het personeel eerst gratis mocht parkeren en nu opeens 35 euro moet betalen. (...) daar heeft de gemeente dus een belangrijke rol in om dat vroegtijdig door te geven. (...) Wij hebben deze informatie wel nodig, maar veel gemeenten weten dit ook niet”*. Dit standpunt beaamt de manager mobiliteitsbeleid van de provincie ook. De vervoerkundige van Arriva geeft echter aan dat de ov-behoefte van niet-reizigers niet in beeld was. Ze kenden daardoor de potentiële vraag niet: *“Van de automobilisten weten we niet van waar naar waar ze gaan en of er dikke stromen tussen zitten die we ook met de bus kunnen bedienen”*.

De beleidsmedewerker mobiliteit van de gemeente 's-Hertogenbosch stelt dat ze hun aannames over de ov-behoefte ook zelfstandig hadden kunnen toetsen: *“Het is ook niet makkelijk om naar een buurtcentrum te gaan en mensen hierom te vragen. Mensen kunnen van alles roepen, maar voordat het past binnen de concessie, financiële kaders en een business case, dat is een groot verschil. Maar ze zouden het wel kunnen voorleggen en kunnen toetsen. De werkelijke toets nu is dat iets wel of niet wordt ingevoerd in een dienstregeling en een jaar later wordt gekeken hoe het heeft uitgepakt”*. De gemeente heeft deze toets uiteindelijk voor Arriva vormgegeven door wijkraden te betrekken.

Passendheid acties en maatregelen bij kenmerken burgers							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
-	Weinig	-	Niet weinig/niet veel	Weinig	Niet weinig/niet veel	Veel	Veel

Naast dat Arriva en provincie in min of meerdere mate doelgroepen hebben onderscheiden, is het de vraag of maatregelen en acties rekening hebben gehouden met specifieke kenmerken van de doelgroepen rondom buslijnen 142/143. De reacties lopen sterk uiteen. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie denkt dat het aanbod vooral op scholieren was afgestemd: *“Die is belangrijk en groot. We houden daarvoor rekening met de piekmomenten. De lijnvoering is zo dat je de scholen goed kan bedienen. Ik weet niet of dit geldt voor andere doelgroepen, maar ik verwacht het niet. (...) Ik vraag me af of wensen zodanig gebundeld kunnen worden dat je er ook iets mee kunt. Bij een school is het eenvoudig. Scholen beginnen op een vast tijdstip waardoor je je dienstverlening hierop kan baseren”*. Ook de beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg ziet dit zo en voegt hieraan toe dat het kernnetwerk behoorlijk kwantitatief benaderd werd door de provincie en vervolgens niet meer werd gewijzigd: *“De provincie begreep goed dat er ook nadelen*

kleefden aan bepaalde keuzes". De accountmanager Oost-Brabant van het ROB ziet desondanks dat het eindproduct niet alleen op scholieren en studenten is gericht, maar een gemiddelde vormt van alle wensen: "Je kunt niet in alle wensen voorzien. (...) Je kan best in een gebied een bepaalde behoefte bepalen, bijvoorbeeld meer fietsen of meer bussen, maar ook daarvoor geldt een gemiddelde. Dat betekent dat we toch op een transparantie manier moeten uitleggen welke keuzes gemaakt worden". Daarentegen denkt de coördinator GGA-regio Hart van Brabant dat Arriva zich, in de sessies met de verschillende belangengroepen en de zoektocht naar mogelijkheden, uiteindelijk de plannen heeft gebaseerd op ook andere specifieke doelgroepen rondom buslijn 142/143 dan alleen scholieren: "Een business case pak je alleen maar op met het doel om een bedrijventerrein beter te ontsluiten of een kern of attractie beter te bedienen". De adviseur van Stichting ZET stelt dan ook dat de belangengroepen tijdstippen benoemden waarop reizigers deze ritten "nodig" hadden en dat Arriva daarnaar luisterde. De participanten zorgden vervolgens voor publiciteit als: "Grijp deze kans en zorg dat de bus ook kan blijven!", terwijl Arriva marketingacties deed om reizigers voor deze ritten te werven. De manager mobiliteitsbeleid van de provincie vraagt zich af of in dit proces goed gekeken is of de genomen besluiten wel pasten bij de toekomstige en/of niet-ov-reizigers: "Waar we het hier met elkaar over hebben is veel meer het principiële niveau, dus welke waardes vertegenwoordigt het ov? Al rijdt het maar 30km/h in plaats van 80km/h, maar het ziet er heel mooi uit en je kunt er lekker computeren of babbelen met mensen, dan is die misschien wel van meer waarde voor een bepaalde doelgroep dan dat die 80km/h rijdt. Wij richten op kwaliteit en snelheid, wat ook heel belangrijk is. Hoe waardeert de reiziger dat een reis vijf minuten langer duurt? Dat blijft natuurlijk koffiedikkijken en is voor iedereen verschillend. Dus de elementen waarop we de kwaliteit enten qua ov, die houden we redelijk meetbaar. De soft elementen worden wat minder meegenomen. De vraag is of de reiziger een hele vriendelijke chauffeur tien keer zoveel waardeert dan tien minuten sneller op je bestemming aankomen, voor een bepaalde doelgroep. Er zitten allerlei groepen in het systeem. Dus je krijgt dan een hele andere vraag, namelijk of het huidige systeem afdoende is om de behoefte van de reizigers te bevredigen omdat het zo'n generiek systeem is".

Passendheid acties en maatregelen bij kenmerken burgers								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Niet weinig/niet veel	-	-	Niet weinig/niet veel	Niet weinig/niet veel	-	-	-	Niet weinig/niet veel

De respondenten stellen dat acties en maatregelen niet veel, maar ook niet weinig rekening hielden met de kenmerken van (potentiële) reizigers. Arriva werkte met een theoretische doelgroepbenadering uit de bieding, maar de vervoerkundige van Arriva betwijfelt of de genomen maatregelen in de Stadsdienst Den Bosch pasten bij alle doelgroepen in de praktijk: "(...) Dat is de vraag als we een ontsluitende of een gestrekte lijn moeten kiezen. Als je weet dat er meer ouderen in zitten kies je voor een ontsluitende lijn, als er meer studenten in zitten kies je voor een snellere lijn met minder haltes, omdat je weet dat studenten bereid zijn om verder naar een halte te lopen of te fietsen. Maar vaak is het een mix van gebruiksgroepen en moet je op zoek gaan naar een compromis. Je probeert productdifferentiatie aan te brengen. (...)".

Het beeld dat er "zo veel mogelijk" rekening gehouden wordt met van tevoren bepaalde doelgroepen, beamen alle geïnterviewden. Het lijkt te ver te gaan om doelgroepen nog verder op te splitsen, stelt de procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie: "Je kunt niet voor één individuele een hele bus vol reizigers laten wachten". Toch zag de beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch graag dat voorgenomen maatregelen getoetst voorgelegd werden op passendheid. Dat heeft uiteindelijk plaatsgevonden op wijkraadniveau: "Je kunt niet alle bewoners langsaan".

Tijdige signalering van knelpunten en spanningen							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Vroegtijdig	-	-	Niet vroegtijdig	Niet vroegtijdig	Vroegtijdig	Vroegtijdig	Vroegtijdig

De meningen zijn verdeeld of knelpunten en spanningen op voorhand werden gesignaleerd rondom buslijn 142/143. Het beeld is dat het over het algemeen vroegtijdig gesignaleerd werd, maar dat er niet altijd iets mee gedaan werd. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie suggereert dat dit mogelijk een bewuste strategie was: *“(...) een knijp- en piepsysteem. Anders moet je op voorhand overal energie insteken, wat misschien niet nodig is. (...) Als ik iets weghaal, kan dat spanning opleveren. Er gaat momenteel nog niet zo heel veel weg. (...) Het maakt niet uit hoeveel je mensen meeneemt, je begint het pas te voelen als het urgent wordt”*. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB stelt dat deze signalen pas binnenkwamen toen het al te laat was en er op dat moment nog weinig direct aan gedaan kon worden: *“Burgers stappen eerst op een vervoerder af. Dan komen ze bij ons of bij het OV-loket. Het ROB werkt daar samen met het OV-loket om klachten op te pakken. (...) Burgers vinden het vaak fijn dat we naar hun luisteren. En tegen Arriva zeg ik vaak dat ze klachten wel serieus moeten nemen”*.

De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg stelt dat vragen nooit te laat binnenkomen, omdat er altijd wel iets mee gedaan kan worden. Ook de beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant ziet dit zo, maar voegt er aan toe: *“Of we er echt iets mee doen, is wat anders”*. Ook de meningen die via het ROB-reizigerspanel binnenkwamen hebben deze functie volgens de adviseur van Stichting ZET, maar daarvan wordt afgevraagd of ze landden bij Arriva en provincie. De coördinator GGA-regio Hart van Brabant stuurde binnenkomende klachten (bij gemeenten) over het ov door aan Arriva, op hun uitdrukkelijke verzoek. Echter mist hij terugkoppeling of en hoe ze afgehandeld worden. Dan had voorkomen kunnen worden dat vragenstellers ook via andere kanalen als de gemeenteraad worden bediend: *“Die probeert het ook via de raad te laten beantwoorden, maar de wethouder weet het antwoord niet aangezien die niet weet hoe Arriva ermee om is gegaan”*.

Tijdige signalering van knelpunten en spanningen								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
-	-	-	Deels vroegtijdig, deels niet vroegtijdig	Deels vroegtijdig, deels niet vroegtijdig	-	Niet vroegtijdig	Vroegtijdig	Niet vroegtijdig

De meningen zijn verdeeld of knelpunten en spanningen met de bestaande Stadsdienst op voorhand werden gesignaleerd. Arriva is van mening dat niet alle knelpunten en spanningen in de Stadsdienst Den Bosch op voorhand werden gesignaleerd. De vervoerkundige geeft aan dat ze bij de plannen goed in beeld hadden welke groepen erop vooruitgaan en welke erop achteruitgaan: *“Die afwegingen maken we al in de plannen van de voorstellen. We proberen de voordelen groter te laten zijn dan de nadelen en dat er meer mensen vooruit op gaan dan achteruit. Als zo'n voorstel is ingevoerd komen klantreacties binnen. Die zijn afkomstig van de mensen die erop achteruit zijn gegaan. Diegenen die erop vooruit zijn gegaan reageren niet. Die vinden het fijn, maar laten dat niet weten. Dat geeft vaak een heel eenzijdig beeld. (...) Dan vraag ik me soms af of ik het goed gedaan heb”*. De ontwikkelmanager geeft aan dat klachten en vragen die via ROB en gemeenten waren gesteld niet altijd bij Arriva landden. Echter, ook een laat binnengekomen klacht leidde tot directe aanpassing van de net in werking getreden Stadsdienst: *“Er was nog de wens voor een laatste ritje vanuit De Herven naar CS toe, zodat werknemers er nog gebruik van kunnen maken, dan wordt dat twee weken later erbij gezet als we dat nog kunnen regelen. (...) Moeilijk is in te schatten of je het voor één burger doet of er meerdere mensen mee helpt. (...) Het is heel erg lastig om in burgerparticipatie wat op te halen waar je wat mee kan”*.

Volgens de beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch worden knelpunten en spanningen met name achteraf gesignaleerd: *“(...) dit pas wordt opgemerkt op het moment dat het zover is. Dan bellen mensen de gemeente en zijn ze boos”*. De deelnemer werkgroep Oost-Brabant van het ROB geeft aan dat ook bij te volle bussen eerst signalen moeten worden afgegeven voordat er acties uit volgden: *“Toen we een paar jaar geleden de volle-bussen-actie hadden, ontdekten we dat in de ochtendspits veel mensen moesten blijven staan, omdat de bus vol zat. Dat gaf heel veel ergernis en spanning bij mensen, omdat zij naar colleges en examens moesten en niet weg konden. Toen hebben we als ROB gemeld dat dit echt niet kan en dat het structureel op bepaalde lijnen voorkwam. Toen zijn er versterkingsritten ingevoerd door Arriva. Eigenlijk moet een chauffeur onmiddellijk tegen Arriva zeggen dat ze zoveel mensen niet mee konden nemen”*.

Vroegtijdig overleg en onderhandeling over voornemens							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Geen overleg en onderhandeling/ Niet vroegtijdig	-	-	Geen overleg en onderhandeling/ Niet vroegtijdig	-	Geen overleg en onderhandeling/ Niet vroegtijdig	-	-

Volgens de geïnterviewden die hierover iets konden zeggen, vond er geen vroegtijdig overleg plaats met burgers over de buslijnen 142/143. Wel was er vroegtijdig overleg met gemeenten en ROB in de aanbesteding volgens de beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant. Er was echter geen sprake van onderhandeling. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie zou vroegtijdige onderhandeling met betrokken burgers onlogisch hebben gevonden: *“Dat helpt niet. Als het plannen zijn, dan is het nog niet echt genoeg. Pas op het moment dat ik het afneem per datum x, dan ben je in gesprek. Als ik tegen mensen vertel dat er in 2022 iets zal aflopen, dat we dan gaan aanbesteden en er iets zal verdwijnen vanwege reden x, dan heeft de burger het gevoel dat nu al in verzet komen zinloos is. Wat wel kan is nu vertellen dat tegen 2022 die burger een mogelijkheid heeft om iets in te brengen. Daar ben ik voorstander van”*. Het uiteindelijke overleg met de dorpsraden was niet vroegtijdig en niet gepland.

Vroegtijdig overleg en onderhandeling over voornemens								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
-	-	-	-	Geen overleg en onderhandeling/ Niet vroegtijdig	-	-	-	Niet vroegtijdig

Arriva heeft geen intentie gehad om vroegtijdig met burgers in overleg te treden en te onderhandelen over de nieuwe Stadsdienst Den Bosch. Dat overleg werd wel vroegtijdig gevoerd met gemeente en het ROB in het TOT, volgens de vervoerkundige. Het overleg met de wijkraden vond laat in het proces plaats, was niet bedoeld als onderhandelingsruimte en het kwam niet vaker voor: *“Vaak is het het woord van de ambtenaar die denkt te weten hoe zijn burgers daarover denken en vanuit dat standpunt reactie geeft. Er zijn maar weinig gemeenten die actief wijkraden en hun burgers opzoeken om reactie te vragen”*. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch zou het liefst dit overleg anders willen organiseren, maar achtte deze marginale toets het minste wat gedaan kon worden.

Kwaliteit relatie uitvoering en management							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Weinig overgenomen	Weinig overgenomen	Weinig overgenomen	Niets overgenomen	-	Weinig overgenomen	Weinig overgenomen	Veel overgenomen

De geïnterviewden zijn in overeenstemming dat er weinig intenties bestonden om signalen over te nemen die voortkomen uit de inbreng van burgers. De beslissingsbevoegden hadden namelijk te maken met verantwoordelijkheid over budgetten die verantwoord besteed moeten worden: *“We willen een optimale dienst hebben voor het budget, laten dat rijden en bekijken waar gebruik van wordt gemaakt; we kijken niet naar de behoefte”*, aldus de procesmanager strategie mobiliteit van de provincie. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant voegt daaraan toe dat de signalen wel in overweging werden genomen

om over te nemen, maar dat dit niet is gebeurd. Het is namelijk onduidelijk hoe deze in balans stonden met andere ongeuite signalen: *“Bij ov hoor je alleen signalen van ontevreden reizigers en nooit van diegenen die tevreden zijn. Als je alleen maar gaat reageren op signalen van ontevreden mensen, dan doe je daar een hele grote groep mensen te kort mee”*. De manager mobiliteitsbeleid van de provincie geeft aan dat het ook ging over de afweging met andere belangen. De gedeputeerde is geïnteresseerd in de mening van de klant, maar wil niet zomaar signalen overnemen bij het maken van plannen. Wel kunnen deze meningen wat betreft de gedeputeerde plaats krijgen in de beoordeling van de uitvoering. Uiteindelijk was de provincie en Arriva wel bereid om uitkomsten uit de overleggen met de betrokken partijen bij buslijn 142/143 over te nemen, aldus de adviseur van Stichting ZET.

Kwaliteit relatie uitvoering en management								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Niet weinig/niet veel overgenomen	Niet weinig/niet veel overgenomen	-	Niet weinig/niet veel overgenomen	Niet weinig/niet veel overgenomen	-	-	-	Niet weinig/niet veel overgenomen

De provincie en Arriva zijn het met elkaar eens dat goede signalen zouden moeten worden overgenomen, maar ook dat er afwegingen gemaakt moeten worden voor het grotere geheel. Dat leverde volgens de vervoerkundige van Arriva soms bruikbaar advies op: *“Soms zitten er goede tips bij waar we zelf niet aan denken, bijvoorbeeld dat mensen naar een bepaald winkelcentrum gaan in plaats van naar het centrum van een grote stad”*. Met andere signalen, die duur waren of niet pasten, konden ze niets. Een paar jaar ervoor was er een goed signaal, die aangetoond werd door een co-creatietraject, overgenomen: *“Toen we met de concessie begonnen viel Engelen eruit. Er reed toen alleen nog maar een bus in de ochtend- en middagspits. Toen is in gesprek met ons en de gemeente de bal bij de wijkraad Engelen-Bokhoven neergelegd om zelf wat te gaan doen. Die zijn toen zelf met een wijkbus begonnen die wij in de huidige dienstregeling hebben omgezet in een buurtbus”*. De procesmanager concessie Oost-Brabant steunt Arriva in deze opvatting. De manager mobiliteitsbeleid denkt daarbij wel dat bij omvangrijkere aantallen inputsignalen hadden kunnen leiden tot andere afwegingen.

Collectieve beleidsvrijheid							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Veel	-	Niet veel	Veel	-	Veel	-	-

De respondenten zijn het met elkaar eens dat Arriva veel ruimte kreeg om naar eigen inzichten burgers te betrekken. Dat er niet veel gebruik van werd gemaakt, kwam mede omdat ze weinig ruimte kregen van de provincie om er vanuit exploitatie-overwegingen een plus van te maken. Ze moesten de concessie winnen en winst maken, aldus de beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg denkt dat Arriva al behoorlijk goed in beeld had hoe die invulling wilde geven aan de plannen van de provincie. De gedeputeerde vindt deze ruimte belangrijk, omdat een vervoerder als Arriva zelf goed zou kunnen bepalen hoe deze voor de provincie belangrijke doelen weet te bereiken. De wijze waarop deze in contact komt met burgers, hoeft je niet voor te schrijven. Op dit moment zou de vervoerder nog te veel afhankelijk zijn geweest van door de provincie opgelegde criteria en niet op gewenste uitkomsten: *“De vervoerder moet zich bijvoorbeeld committeren aan een "8" die gebaseerd is op toegankelijkheid, reisinformatie, serviceniveau, enzovoort. (...) dan zou ik het wel boeiend vinden om via comments en ratings te gaan sturen op kwaliteit, zoals bij Tripadvisor. (...) Je moet als provincie niet gaan verzinnen wat klanttevredenheid is. (...) Maar je stelt het op gegeven moment wel vast”*.

Collectieve beleidsvrijheid								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Veel	Veel	-	Niet weinig/niet veel	Veel	Veel	-	Veel	Veel

De geïnterviewden zijn het vrijwel allemaal eens dat Arriva ook in de uitvoering voldoende ruimte kreeg om burgerbetrokkenheid naar eigen inzichten in te richten, maar tevens ook met de constatering dat Arriva die ruimte niet nam. Dat het ROB formeel een plek in het TOT heeft, zou geen belemmering moeten vormen om hier meer in te doen, stelt de beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch. Volgens de manager mobiliteitsbeleid van de provincie pakten ze deze ruimte niet zelf op: *"(...) want dat kost tijd, energie en geld"*. Wanneer er toch iets mee zou worden gedaan, zou het gebruikt worden voor eigen voordeel, stelt de procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie.

Arriva geeft zelf aan dat ze de ruimte niet pakken, omdat ze vinden dat het een taak is van de gemeente is. Ook speelt mee dat het een tijds- en capaciteitskwestie is dat veel aandacht kost. Daarnaast wordt ervan betwijfeld of daarmee echt iets opgehaald wordt. *"In het proces in Den Bosch waren het vaak bekende standpunten die ouderen in de wijkraden innamen"*. De ontwikkelmanager valt ook terug op de inrichting van het TOT, met daarin het ROB. Toch benadrukt de ontwikkelmanager ook dat de bereidwilligheid van Arriva om (snel) aanpassingen te doen groot is, maar de hindernis zit aan de kenmerken van het systeem: *"Ik vind het een groot manco dat ov een statisch product is in een hoog dynamische omgeving. Iedereen heeft het erover en iedereen vindt het belangrijk. (...) We zijn absoluut niet georganiseerd om snel in te spelen op veranderingen. De snelheid van reactie is natuurlijk van groot belang, want als je een signaal binnenkrijgt wat we zouden willen aanpassen, maar dat we pas na de zomer kunnen aanpakken, dan is dat niet zo fijn"*. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB stelt daarbij dat Arriva beleidsvrijheid heeft en benut om het ov naar eigen wensen vorm te geven: *"Zij zouden het beste erachter moeten kunnen komen wat het beste alternatief is"*.

Individuele beleidsvrijheid							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Niet weinig/niet veel	-	-	Weinig	-	Niet weinig/niet veel	Niet weinig/niet veel	Niet weinig/niet veel

De vraag of professionals van de overheid en de vervoerder in de uitvoering van het ov de ruimte krijgen om de samenwerking met burgers vorm te geven, wordt niet eenduidig beantwoord omdat ze elk een ander beeld hebben wie deze professionals zijn. Het is er in enige mate. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie heeft het over de medewerkers van Arriva die in de aanbesteding hebben gewerkt en stelt dat de focus meer ligt op het optimaal laten rijden van voertuigen in een dienstregeling, *"wat al moeilijk genoeg is in een wereld van bonus- en malusregelingen waarin je wordt afgerekend op een bepaalde tijdspanne en frequenties"*. De beleidsmedewerker mobiliteit van de gemeente Tilburg en de coördinator GGA-regio Hart van Brabant spreken uit dat de vervoerkundige en marketeers van Arriva best mee konden bewegen met wensen. Dat idee had de adviseur van Stichting ZET ook toen de burgers van buslijnen 142/143 met provincie en Arriva in gesprek waren. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant van de provincie vat dit ook zo op, maar stelt ook dat chauffeurs een bepaalde vrijheid kregen ondanks een 'dichtgespijkerd' rooster. Met name bij incidenten en bij volle ritten hebben zij bewegingsruimte. Daarmee hadden binnen kleine marges de ritten van de buslijnen 142/143 bijgesteld kunnen worden op actuele (vraag)ontwikkelingen.

Individuele beleidsvrijheid								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Weinig	Weinig	-	-	Niet weinig/niet veel	Weinig	-	Veel	Niet weinig/niet veel

Het algemene beeld is dat professionals van de vervoerder in de uitvoering weinig ruimte hebben om de samenwerking met burgers vorm te geven. De respondenten maken hier onderscheid tussen chauffeurs en de contactpersonen waarmee zij overleg hebben bij Arriva. De procesmanager concessie Oost-Brabant van het ROB stelt enerzijds dat chauffeurs meer vrijheid zouden willen hebben, maar dat dit niet lukt niet omdat ze onder tijddruk rijden, waardoor het lastig is om in te spelen op verzoeken van reizigers. Anderzijds zou het voor de vervoerkundige ook lastig zijn om vrijheid te geven omdat de Stadsdienst tevens ging over efficiëntie. De wens is dan ook dat er meer 'geprobeerd' wordt. De deelnemer werkgroep dienstregelingen van het ROB denkt daarentegen dat zijn contactpersoon veel ruimte heeft: *"Ik merk niet dat de afvaardiging van Arriva enige remmingen heeft"*. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch denkt dat beleidsvrijheid ook gevormd wordt door de personen zelf en hoe ze over iets denken: *"Daar zitten grote verschillen in. De ene kan beter uitleggen en de ander wil het gewoon niet"*. De manager mobiliteitsbeleid van de provincie ziet overigens wel voordelen in meer vrijheid voor de chauffeur: *"Een chauffeur die meer persoonlijk contract nastreeft en luistert, kan weldegelijk iets betekenen en dat kost niet veel meer"*. De vervoerkundige van Arriva geeft aan dat ze wellicht niet direct in de uitvoering veel kunnen bijsturen, maar wel dat ze regelmatig over bijstelling kunnen spreken met de vestigingscommissie, die weer met hun spreekt.

6.2.2 Ervaringen met participerende burgers in het ov

Vermogen om professioneel te spreken							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Matig	-	-	Matig	Matig	Matig	Matig	Matig

De respondenten geven aan dat het onderwerp ov complex is. Niet iedere burger begrijpt het complexe ov-beleid van de provincie of de vervoerkundige en bedrijfsmatige context waarmee Arriva werkt. De procesmanager strategie mobiliteit stelt: *"Het hangt van de niveaus af waar je het met elkaar over hebt. (...) De uitdaging bij ons ligt in het in hapklare brokken te snijden"*. Ook stelt de beleidsmedewerker mobiliteit van Gemeente Tilburg dat de genuanceerde boodschap van de overheid niet interessant is als je wil dat er iets zou gaan gebeuren. De adviseur van Stichting ZET geeft aan dat op hetzelfde niveau kunnen praten de sleutel is voor succesvolle participatietrajecten. Overigens geeft de coördinator GGA-regio Hart van Brabant ook aan dat gemeenteambtenaren er ook niet altijd wat van begrijpen: *"De opmerking die ik heel vaak in het tactisch ontwikkelteam maak, is dat wij niet slim genoeg zijn op het vervoertechnische vlak en dat wij niet kunnen rekenen in 'dienstregelingen'. We kunnen dus geen controle krijgen op de bedrijfsvoering van Arriva"*. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant vindt dat het ROB dat deze best mee kon komen met de provincie en Arriva. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB vindt daarentegen dat hun leden het niveau niet haalden, maar dat ze dat ook niet hoeven te hebben. Ze waren namelijk gebruikers van ov: *"(...) die hebben dus een andere rol dan die enkelen bij ons die kennis hebben. De vervoerder heeft kennis van ov, de provincie heeft kennis van politiek en wij hebben kennis van mensen en hun ov-ervaring"*.

Vermogen om professioneel te spreken								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Nee	Matig	-	Nee	Matig	-	Matig	Nee	Matig

Hetzelfde beeld als in de totstandkoming komt terug in de uitvoering. De vervoerkundige geeft aan dat er verschillen zaten in het niveau bij de deelnemers van de wijkraden. De procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie denkt, omdat kennis over beleid of vervoerkundige kennis niet te creëren viel, plannen daarom in normale taal moeten worden uitgelegd, wat is gebeurd in het Vervoerplan 2018. De ontwikkelmanager denkt daar ook zo over: *“Dat kunnen zelfs ook gemeenten niet. (...) Daarom zie je die vertegenwoordigende rol van gemeentes (...) dat die zich voornamelijk leidt tot politiek gedreven aanwezigheid dan over de inhoud. (...) Als je dat al bij de gemeente niet ziet, mag je het dan wel van de burger verwachten”*. Daarom ziet de ontwikkelmanager het als hun taak om (on)mogelijkheden te vertalen naar het niveau van burgers. De manager mobiliteitsbeleid geeft aan dat sommige burgers op grote afstand staan van de ontwikkeling van ov en dat we daarom het ROB hebben: *“Ouderen in verzorgingstehuizen weten niet hoe ICT werkt, hebben geen auto voor de deur en hebben wellicht ook geen kennis om door te dringen tot de ov-wereld. (...) Het is wel echt een belangrijk item want dat moet wel geregeld zijn. Wij steken via het ROB daar tijd en geld in om dit te bevorderen”*. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch voegt hieraan toe dat de kleine groep, die meer betrokken zijn en beter in staat om gebruik te maken van de kanalen die ervoor zijn, mondiger en hoger opgeleid waren. Toch was een hoog denk- en werkniveau alleen niet voldoende in ov-ontwikkeling, stelt de deelnemer werkgroep Oost-Brabant van het ROB: *“Ik heb voor mijn werk een academisch denkniveau, maar ik dat is heel ander werk dan dit soort vrijwilligerswerk. (...) Ik heb overigens ook niet het gevoel dat ik dat moet hebben. Ik moet vooral vanuit de reiziger meedenken in bepaalde ontwikkelingen”*. De deelnemer werkgroep dienstregelingen van het ROB wilde daarom met name 'zenden': *“Als je ergens over mee wil kunnen praten dan moet je wel weten waar het over gaat, anders moet je het niet doen. Ik heb ook niet de gelegenheid om me er heel erg in te verdiepen omdat ik ook een baan overdag heb”*.

Vermogen om te coördineren							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Matig	-	Matig	-	Matig	Ja	Ja	Ja

Ten aanzien van het kunnen coördineren van de eigen inzet en die van andere burgers rondom de buslijnen 142/143, wordt door de respondenten verschillend aangekeken. Het ROB wordt gezien als een goed gecoördineerde organisatie, maar volgens de beleidsmedewerker mobiliteit van Gemeente Tilburg is dat er wel eentje die alleen enthousiastelingen (bijvoorbeeld hobbyisten, slechtzienden en studenten) bereiken en geen 'gewone' burgers. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB vindt zelf dat niet iedere vertegenwoordiger bij het ROB even goed coördineerde met hun achterban en dat ze zelf dus veel te coördineren hadden: *“Sommigen zitten er voor hun eigen positie en ervaring. Wij plukken als bureau alles bij elkaar, we hebben de werkgroep voor dienstregelingen niet voor niets. Deze mensen hebben kennis van buslijnen, ov-financiën en training gehad. De deelnemers in de werkgroep Oost-Brabant hebben vooral ervaring vanuit persoonlijke ervaring, hun omgeving en hun achterbannen, waarvan ze dingen die spelen horen. Wij van het bureau zoeken de input soms vanuit deze werkgroep, maar uit bijvoorbeeld 15 reacties moet ik de kern daaruit zien te halen”*. Burgers buiten het ROB coördineerden als het ging om een gemeenschappelijk, begrijpelijk doel, bijvoorbeeld op buslijn niveau, over tijdstippen en dergelijke, zo stelt de beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant: *“Er zijn echter ook enkele belangengroepen ontstaan. Internet maakt het wel veel makkelijker”*. Dat gebeurde dus bij de belangengroep buslijnen 142/143: *“Dat ging best goed met die petitie. Daar was die actievoerder dan weer goed in”*, zo stelt de adviseur van Stichting ZET. Dorpsraden waren hier volgens de coördinator GGA-regio Hart van Brabant ook een voorbeeld van: *“Dorpsraden zijn heel goed georganiseerd zijn en zij praten echt voor hun burgers. Het is een mooie ontwikkeling dat ook kleinere en middelgrote gemeenten (...) het opzetten van dorps- en wijkraden actief ondersteunen en daar vanuit de politiek veel tijd in steken”*.

De gedeputeerde filosofeert graag over hoe Arriva gebruik had kunnen maken van allerlei gecoördineerde burgers: *“Ik zou, als vervoerder zijnde, nadenken wat je aan community vorming kunt doen. Ik zou dan graag verbinding willen hebben met de ANWB om te kijken welke mensen daar meedoen, want je wil ook de niet-reiziger bereiken. Dat is spannend, want hoe bereik je die?”*.

Vermogen om te coördineren								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Matig	Matig	-	Matig	Matig	-	Ja	Ja	Matig

Het beeld onder de respondenten is dat de participerende burgers zich niet allemaal even goed hebben gecoördineerd. Sommigen wel, die deden echt onderzoek en betrokken Stichting ZET erbij en er waren mensen die wisten wat er speelde bij hun achterban, aldus de vervoerkundige. De ontwikkelmanager haalt het voorbeeld van een eerder jaar aan, waarin de wijkraad Bokhoven/Engelen wijkbewoners zo ver had gekregen dat ze vanuit sympathie 25 euro per jaar doneerden aan de wijkbus, terwijl zij zelf geen gebruik maakten van het systeem. Aan de andere kant werd het ophalen van 1800 handtekeningen niet gezien als een goede vorm van coördinatie. De vervoerkundige acht wijkraden, betrokkenen bij verzorgingstehuizen en scholieren (of hun ouders via het netwerk van de school) capabel genoeg om te coördineren: *“Bijvoorbeeld door facebookgroepjes te organiseren om te zorgen voor een extra bus of te melden dat een bus vier keer achter elkaar te laat is”*. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch geeft wel aan dat er ook mensen participeerden die maar één item hadden en toch goed konden coördineren: *“Die mensen doen dit soms alleen, maar soms goed voorbereid en goed gecoördineerd met hun straat. En alles wat ertussen zit”*. De leden van de ROB-werkgroepen zijn van mening dat ze goed coördineerden met hun achterbannen, doordat ze bespreekpunten meenamen en ook terugbrachten.

Vermogen om te kunnen omgaan met andere werkelijkheden							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Matig	Matig	-	Ja	-	Ja	-	Matig

De respondenten geven aan dat culturele verschillen tussen de provincie en Arriva enerzijds en de actievoerders en ROB anderzijds wel te overbruggen waren. De overheid is volgens de procesmanager strategie mobiliteit *“niet anders dan wat wij bedacht hebben om samen handiger iets te regelen”*, waardoor je dichter bij elkaar staat dan je zou denken. De beleidsadviseur aanbesteding denkt dat als burgers samen met de provincie de OV-Visie hadden gemaakt, dat het dan lastiger was geweest. Daarbij speelde namelijk toch de angst dat de provincie snel in regels en procedures had gekropen wat burgerparticipatie in de weg had kunnen zitten. Die regels zijn voor burgers nauwelijks te begrijpen. De beleidsmedewerker mobiliteit van Gemeente Tilburg ziet dat het ROB, als dé belangenvertegenwoordiger, van alles mocht roepen. Daarentegen stelt hij ook vast dat ze steeds deskundiger werden en juist meedachten met Arriva. *“Dan kunnen ze steeds sneller de afweging maken tussen wat ze vinden en waarom het niet kan”*.

Van de burgers die in protest kwamen tegen de wijzigingen in buslijnen 142/143 ziet de adviseur van Stichting ZET dat sommigen met een actievoerdersmentaliteit het minder makkelijk maakten om culturele verschillen te overbruggen. Met anderen, die ook een adviesbaan hadden, lukte dit beter.

Vermogen om te kunnen omgaan met andere werkelijkheden								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Matig	-	-	Ja	Matig	Matig	Ja	Ja	Ja

Met name de werkgroepleden van het ROB zijn overtuigd dat ze om konden gaan met de werkelijkheid van Arriva en de provincie: *“Het is wel heel complex. Nu ik vanuit mijn betrokkenheid bij het ROB dit soort dingen meer zie, snap ik ook beter hoe complex een dienstregeling is”*. Zij zien interesse tonen in de ‘werkelijkheid van de burger’, de burger horen en de burger plannen laat toetsen als voorwaarden voor samenwerking met provincie en Arriva: *“Ik vind het heel erg wenselijk dat ambtenaren zich niet verschansen en geen beleidsnotities schrijven zonder dat ze zelf in het ov zitten. Je moet voorkomen dat iemand praat over een onderwerp waarin hij of zij zich helemaal niet in de praktijk heeft verdiept, want dan loop je het risico dat je volledig de plank mislaat”*, aldus de deelnemer aan de werkgroep Oost-Brabant van het ROB. Toch zag de accountmanager van het ROB zichzelf als filter, ter nuancering voor advisering die ongenueanceerd was, als eigen belang geuit werd of als geen oog voor het grotere geheel bleek.

De vervoerkundige van Arriva ervaarde dat de dorpsraad Nuland in hun advisering alleen keek naar de belangen van Nuland. Voor het grotere geheel was het beter om de bus langs Nuland te laten rijden. De ontwikkelmanager ziet dit voorbeeld niet als een cultureel verschil, maar als een verschil in belang: *“Is het anders dan dat een burger tegen een schouwburgdirectie praat?”*. De procesmanager van de provincie denkt dat het beeld wat veel mensen van het ov hebben ook in de weg zat: *“Sommige mensen kun je het wel uitleggen, maar die blijven ov als een sociale voorziening zien”*. De oplossing voor deze problemen zag de beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch in het blijven uitleggen: *“Daarom laat ik Arriva af en toe bij hun presenteren. Als roepers naar elkaar gaan luisteren, dan is dat het begin om naar elkaar te gaan luisteren en begrip voor elkaar te tonen. Een relatief eenvoudig gegeven, maar het werkt”*.

Vermogen om te motiveren							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Matig	-	-	Ja	Matig	Matig	-	Matig

De bij deze problematiek betrokken burgers waren niet allemaal even bedreven in het motiveren van anderen. Een voorwaarde is dat het onderwerp voldoende aansprekend moest zijn, stelt de procesmanager strategie mobiliteit. *“Een collectief van individuele meningen. Dat maakt het zo moeilijk”*, vult de beleidsadviseur aanbesteding aan. De verzameling van meer dan 1000 handtekeningen lukte om die reden, maar alleen omdat de provincie *“een afweging had gemist die wel ertoe deed”*, aldus de beleidsmedewerker van gemeente Tilburg. De adviseur van Stichting ZET probeerde ook met de dorpen naar alternatieven te zoeken voor inwoners die niet waren geholpen met het uiteindelijke resultaat, maar het was lastig om medestanders daarvoor te mobiliseren. Dat lukte pas toen een asielzoekerscentrum kwam en de buurtbus de vraag niet meer aankon. Toen raakte het concrete en gegroepeerde belangen.

Vermogen om te motiveren								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienst-regelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
-	Nee	-	Nee	Nee	-	Matig	-	-

Er was volgens de respondenten nauwelijks sprake van het motiveren van medestanders. De mogelijkheden zouden er wel zijn geweest, maar waarschijnlijk zijn ze niet toegepast, stelt de manager mobiliteitsbeleid van de provincie: *“Met de moderne media zijn die wel ruim voorhanden volgens mij. Daarmee wordt burgerparticipatie steeds belangrijker en makkelijker”*.

De deelnemer werkgroep Oost-Brabant van het ROB denkt wel anderen te hebben gemotiveerd om lid te worden van het ov-panel en daarmee input te verzorgen via het ROB, maar het is niet specifiek voor de Stadsdienst geprobeerd.

Vermogen om conflicten te vermijden							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Matig	-	-	Matig	Matig	-	-	Matig

Burgers vermeden in deze sub-casus het conflict wel, maar er werd stevig gesproken aan tafel, volgens de adviseur van Stichting ZET. Doordat ze de provincie aan tafel wilden hebben, is het signaal dat ze liever werkten aan een oplossing dan het probleem op te blazen. Het hing er volgens de procesmanager strategie mobiliteit ook vanaf of personen wel of niet 'goed geslapen' hadden en of er oud zeer zat.

Het ROB ziet ook hier zichzelf als filter: *"Wij als bureau zijn degenen die de angel eruit moeten halen. We vragen dan door op de ingebrachte wens of klacht. Bijvoorbeeld over wat het oplost"*. De beleidsadviseur aanbesteding concessie stelt dat het vermogen om conflicten te vermijden wederkerig moest zijn: *"Wij kunnen beter communiceren en uitleggen. Zij moeten dan betrokkenheid tonen bij verandering"*.

Vermogen om conflicten te vermijden								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienst-regelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Ja	Ja	-	Matig	Nee	-	-	Ja	-

De meeste respondenten geven aan dat burgers conflicten vermeden hebben bij de totstandkoming van de nieuwe Stadsdienst. De manager mobiliteitsbeleid van de provincie geeft aan dat burgers redelijk waren: *"Het gaat dan met name over de manier waarop je met elkaar omgaat en als je elkaar serieus neemt en een goede gesprekspartner bent, dan kan dat makkelijk. Er zijn altijd uitzonderingen die flippen, maar het gros van de Nederlanders is relativerend en kan op basis van gesprek tot een oplossing komen"*. De procesmanager van de concessie geeft ook aan dat het geven van uitleg conflicten vermeed, ook al is de boodschap niet leuk. De vervoerkundige van Arriva stelt daarentegen dat de wijkraadsleden conflicten niet vermeden: *"Ze brengen echt hun standpunt naar voren en geven tegengas als wij met tegenargumenten komen. Ze blijven vaak in hun eigen standpunt steken en willen niet echt horen wat je te zeggen hebt"*. Maar de ontwikkelmanager stelt gelukkig ook vast dat het niet uit de hand is gelopen: *"Wij hebben in elk geval nooit meegemaakt dat iemand met brede schouders hier binnenkomt"*.

Vermogen om relevante gegevens te vinden							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Matig	-	-	-	Matig	Matig	-	Matig

Burgers konden volgens de respondenten niet zomaar aan gegevens over het ov komen om standpunten te kunnen onderbouwen, zelf onderzoek te doen of om te controleren wat de provincie of Arriva vertelden. Het ROB kon wel aan meer gegevens komen als ze die specifiek zouden opvragen, maar andere burgers niet. De meeste burgers krijgt alleen wat gecommuniceerd wordt: *"De gemiddelde burger leest, als je mazzel hebt, in de krant dat vanaf december de bus niet meer door rijdt, of niet meer in de avond komt. De gegevens die je dan hebt en de gecommuniceerde reden waarom is vaak niet meer dan dat er te weinig mensen in zaten"*, aldus de beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB stelt die gegevens eigenlijk niet gehad te hebben. Daarom werkten ze vanuit hun gevoel: *"Wij hebben weinig harde feiten. En wat we krijgen komt van de provincie of van Arriva af. Data en innovatie zijn onderwerpen die voor ons de komende tijd gaan spelen. Anders worden signalen steeds maar van tafel geveegd"*. Daarop geeft de beleidsadviseur aanbesteding aan dat inderdaad weinig gegevens werden geleverd, omdat er makkelijk verkeerde conclusies uit opgemaakt kan worden: *"Reizigersaantallen krijgen ze vrij makkelijk van ons. Het zijn*

geen open data. Interpreteren is lastiger en er toelichting op krijgen. Wat zij niet kunnen en zichzelf ook lastig vinden, is de potentie in beeld krijgen. Je ziet alleen maar reizigersaantallen in de bus, maar niet wat voor mogelijkheden er nog meer zijn". Ook de privacywetgeving speelde een rol.

De burgers die tegen de plannen van buslijnen in verweer kwamen hadden zelf wel enkele gegevens bemachtigd, volgens de adviseur van Stichting ZET. Hun inbreng was echter met name gevoelsmatig ingegeven: "Ze hadden wel die enquête, maar die was niet zoveel waard. Verder kregen ze inzicht in de gegevens van Arriva, waar Arriva zelf mee kwam. Ze kwamen met emotionele verhalen, zoals studenten uit het dorp die niet meer naar huis zouden kunnen komen. Ze hadden overigens zelf ook tellingen gedaan".

Vermogen om relevante gegevens te vinden								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Nee	Matig	-	Matig	Ja	-	Ja	Ja	Matig

Het lijkt erop dat burgers in de voorbereiding van de Stadsdienst gegevens over het ov van Arriva mochten krijgen, maar ze vroegen hier niet om. De bereidheid is er volgens de ontwikkelmanager en de vervoerkundige zeker. In deze casus hebben ze zelf geen gegevens geprobeerd te vinden. "Maar dat doen gemeenten ook niet", voegt de ontwikkelmanager hieraan toe: "Het is meestal emotie of een probleem dat opgelost moet worden". De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch denkt dat burgers ook helemaal niet veel gegevens nodig hebben: "Verzoeken gaan over het plaatsen van een bushalte, of juist niet. En over busritjes in de avond. Je moet deze mensen niet met al die theorie over het ov-systeem lastigvallen en je moet mensen niet vertellen dat ze het niet weten. Je moet ze vertellen wat ze wel kunnen".

De manager mobiliteitsbeleid denkt dat gegevens ook erg lastig te vinden waren. Omdat er tegenwoordig slim met data gewerkt kan worden en het nieuwe invalshoeken kan opleveren, zouden we als provincie of Arriva meer moeten wijzen op het bestaan van die data en moeten geven, passende bij de vraag: "(...) en de vraag weet je niet altijd. De tijd dat we alles voorspelen voor de toekomst is voorbij. Er zijn straks zat mensen die met open data op hun zonderkamer gaan vertellen hoeveel auto's er over vijftien jaar rijden". De concessie manager denkt zelfs dat deze gegevens niet zouden mogen worden overhandigd: "(...) want die zijn niet openbaar. Gemeenten krijgen nu van ons toegang tot gegevens over in- en uitstappers binnen hun gemeente. Niet iedere burger kan daarover beschikken. (...) Burgers zijn dus op het gebied van gegevens nooit gelijkwaardig met de vervoerder of met ons". De werkgroep leden hebben daarentegen de indruk dat ze alle gewenste informatie hebben gekregen van Arriva: "De vervoerder is daar heel transparant in".

Vermogen om risico's te beoordelen							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Beperkt	Ja	-	Nee	Ja	Beperkt	-	Ja

De meningen variëren enigszins. De procesmanager strategie mobiliteit denkt dat diegenen die bevoegen waren, niet altijd risico's voor ogen hebben gehad, maar er wordt ook van betwijfeld of er daadwerkelijk risico's aan kleven, behoudens eventueel gezichtsverlies. Volgens de adviseur van Stichting ZET was het alsof ze niets meer te verliezen hadden: "(...) want het ergst denkbare was voor hun al gebeurt. 'Nee' heb je en 'ja' zou je misschien kunnen krijgen als je je best doet. Het had niet kunnen leiden tot nog minder ritten". Het hielp volgens de manager mobiliteitsbeleid hierin om met elkaar serieus in gesprek te komen en standpunten uit te dragen in Jip en Janneketaal en niet in juridisch, ambtelijk taalgebruik. Daarmee kreeg men begrip dat het geld niet tot bovenaan rijkte.

Het ROB was daarentegen zeer goed in het beoordelen van risico's, omdat die kritisch moest zijn en de belangen van alle reizigers voorop moest stellen, aldus de beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB stelt dat dit een belangrijke taak was van hun bureau: "Daar is ons bureau goed in, ook al zijn we vier verschillende mensen in ons bureau. Discussie onderling kan fel zijn,

maar naar buiten toe zullen we een standpunt innemen. We bellen niet altijd meteen de pers, maar proberen er eerst met de partijen uit te komen”.

Vermogen om risico's te beoordelen								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Beperkt	-	-	-	Ja	-	Ja	Ja	-

De respondenten zien dat de participerende burgers over voldoende vermogen beschikten om risico's goed te beoordelen. De wijkraden hielden echter vast aan de voordelen voor hun zelf. Ze bagatelliseerden de nadelen. Het is echter volgens de procesmanager concessie Oost-Brabant ook persoonsafhankelijk: *“Sommige mensen brengen het op zo'n manier dat het afbreuk doet aan hun geloofwaardigheid. (...) In de Stadsdienst Den Bosch was er ook iemand die in de Maaspoort structureel de vervoerder tegensprak. Anderen aan tafel zijn dan gelukkig ook snel klaar met zo'n persoon”*. De werkgroepleden van het ROB zijn van mening dat ieder lid wel begreep dat het innemen van standpunten risico's met zich meebracht, maar omdat er structureel werd samengewerkt is er doorgaans gemoedelijk contact en wordt ieders' inbreng gewaardeerd.

Vermogen om transparant te werken							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Matig	-	-	Matig	Matig	-	-	Nee

Ten aanzien van buslijnen 142/143 werd door de actieve burgers gesuggereerd dat de provincie op basis van 'verkeerde' gegevens conclusies trok en dat de methode waarop dat gebeurd is niet transparant was. Dat bracht volgens de beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant scherpte en transparantie teweeg: *“Vragen dwingen ons te bekijken of we onze uitgangspunten wel goed toegepast hebben. Ik zou graag zien dat ook zonder het stellen van vragen data toegankelijk zou zijn voor reizigers (...)”*. Alleen data leveren is niet voldoende, uitleg is ook noodzakelijk. Dat gebeurde dan ook in de overleggen tussen de burgers en de provincie en Arriva, maar transparantie werd niet afgedwongen, maar werd gegeven, tot verrassing van de burgers: *“Ze hebben het niet zelf geëist of verlangd (...). Dus door die data te geven kweekte je goodwill, plus dat ze beter begrepen hoe zoiets bepaald is”*, aldus de adviseur van Stichting ZET. De accountmanager van het ROB vindt dat ze zelf beter transparantie zouden moeten afdwingen, maar vinden de vraag ook lastig te stellen: *“Dat zou beter moeten. Misschien moeten wij dat als bureau beter afdwingen, maar we hebben in het verleden ook vaak nee gekregen als antwoord. Wat is transparantie eigenlijk? Het gaat erom wat je weggeeft, wat niet en waarom”*.

Vermogen om transparant te werken								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Ja	-	-	Ja	Ja	-	-	-	Ja

In de reacties zien we vooral terug dat enerzijds burgers transparantie zouden moeten afdwingen, maar aan de andere kant zouden Arriva en provincie meer transparant moeten werken. De vervoerkundige stelt dat ze bereid zijn om transparant te zijn als het gaat om onderbouwingen waarom door burgers ingediende voorstellen niet kunnen. Het is daarmee niet inzichtelijk of betrokken burgers transparantie hebben afgedwongen.

Beschikbaarheid nuttige kennis							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Ja	-	Ja	-	-	Ja	-	-

De burgers brachten met name gebruikerservaringen naar voren, kennis waar vervoerder en provincie nauwelijks zelf beschikking toe hebben. Het gaat dan wel vaak om negatieve ervaringen, stelt de beleidsadviseur aanbesteding. Ook zorgen komen naar voren omdat burgers gevolgen zien die provincie of vervoerder niet heeft kunnen voorzien. De adviseur van Stichting ZET geeft aan dat niet alles even bruikbaar was, waardoor de geloofwaardigheid teniet werd gedaan: *“Ervaringen vormen de kennis, echter riepen ze ook om een discobus op zaterdagavond. Daarmee deden ze hun eigen deskundigheid een beetje teniet. Gebruikerservaringen hebben veel waarde, maar ze zouden die iets slimmer moeten uitspelen”*.

Beschikbaarheid nuttige kennis								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Ja	Ja	-	Ja	Ja	-	Ja	Ja	Ja

Ook in de uitvoering werd de ingebrachte kennis van het ROB en van wijkraden als waardevol gezien, omdat het gebruikerservaringen waren, daarbij meldden ze ontwikkelingen bij scholen en andere voorzieningen en tijdelijke situaties, aldus de ontwikkelmanager. De procesmanager van de provincie geeft aan dat het kennis opleverde die de vervoerder ‘verkeerd’ had en waardoor vervolgonderzoek nodig was naar herkomst en bestemmingen of aansluitingen op treinen: *“bijvoorbeeld dat ze inbrengen dat ergens waar uitgestapt wordt géén scholieren zijn, maar dat dit mensen zijn die naar een tuincentrum gaan”*.

Beschikbaarheid energie							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Matig	-	-	-	Matig	Matig	-	Ja

Er werd volgens de respondenten niet door iedereen evenveel energie gestoken om hun belangen rondom buslijn 142/143 na te streven. Iemand zou er slechts toe bereid zijn geweest als je het idee had dat je effect kon bereiken, aldus de beleidsadviseur aanbesteding. De adviseur van Stichting ZET zag dat de belangengroep er energie voor over had, maar alleen als het hun raakte: *“Je ziet altijd dezelfde types die daar goed in zijn en ook druk zijn met andere dingen. Dat was in dit geval ook. Zij brachten ook echt die energie daarin. Daarna ebde de energie weer weg om vervolgens wat te gaan betekenen voor andere kwetsbare mensen die eigenlijk niet eens meer de bushaltes konden bereiken”*. De accountmanager van het ROB merkt op dat er wel gauw zicht op een oplossing moest komen, want anders zou de energie wellicht wegebben: *“Als je alleen klaagt, maar niet met oplossingen komt, komt het niet veel verder”*. Dat het steeds dezelfde typen mensen waren, beaamt de beleidsmedewerker van gemeente Tilburg. Als deze er niet zijn, dan komt het minder snel van de grond.

Beschikbaarheid energie								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Matig	-	-	Matig	Ja	-	Ja	Ja	-

De werkgroepleden hadden veel energie om te werken aan het ov in Den Bosch. Ze bepaalden zelf hoeveel energie ze staken in hun vrijwilligerswerk. Niet alle wijkraadsleden wilden veel energie steken om hun belangen na te streven. Als de gemeenten wijkraadsleden serieus nemen, zoals in Den Bosch, dan zal dat meer energie geven, denkt de procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie. De ontwikkelmanager denkt ook dat het toedienen van informatie en de mogelijkheid tot overleg aanbieden helpt om energie los te maken: *“De wijkraad Den Bosch Noord begon aanvankelijk met een zeurtoon, maar zij draaiden wel bij door ze steeds meer informatie te geven en te overleggen”*.

Beschikbaarheid ideeën en creativiteit							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Ja	Ja	-	Ja	-	Matig	Ja	Ja

Het wordt door de respondenten in het algemeen ervaren dat burgers naast interessante gebruikerservaringen ook ideeën naar voren brachten over hoe zij de oplossingen graag zouden zien. Met name in het laatste deel van het proces kwam dit los volgens de adviseur van Stichting ZET: *“Het was niet zo dat ze alleen maar zaten te schoppen en niet zelf proactief met suggesties kwamen. Ze voerden ook overleg met hun eigen gemeente over wat het zou kosten als ze zelf een lijntje zouden regelen. Daar kwam uit dat het even duur zou kosten als de normale oplossing en dat droeg bij aan begrip voor de keuze die gemaakt was”*. Die creativiteit kwam volgens de beleidsadviseur aanbesteding omdat ze niet werden gehinderd door enige voorkennis: *“Wij denken vaak in “ja maar”, terwijl de reiziger kijkt naar zijn eigen, kleine stukje. Ik denk ook echt dat als je ze makkelijk zou kunnen bereiken en je een groep hebt die echt mee wil denken over een collectieve voorziening, dat je er echt meerwaarde aan hebt”*. De manager mobiliteitsbeleid waarschuwt wel dat de provincie of Arriva er ook wat tegenover moet stellen: *“De zoektocht zit in de effectiviteit, want ze kunnen het wel doen, alleen daarbij is wel de vraag wat je ermee kunt doen als overheid. Je moet geen dingen optuigen die uiteindelijk tot een deceptie leiden van jullie hebben er niets mee gedaan. Met sommige dingen kunnen we niets”*.

Beschikbaarheid ideeën en creativiteit								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB	Gemeenten		
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente ‘s-Hertogenbosch
Ja	-	-	Nee	Matig	-	Matig	Ja	Ja

Er kwam volgens de respondenten maar weinig ideeën en creativiteit los bij de burgers die via de wijkraadsleden betrokken waren bij de Stadsdienst Den Bosch, maar het ROB zette Arriva wel aan het denken: *“Innovatieve ideeën kom je niet vaak tegen. Wel vanuit het ROB, die hebben die kennis vaak wel”*. De procesmanager van de provincie en de beleidsmedewerker van de gemeente denken daarentegen dat er best wel wat ideeën werden geopperd door de betrokken burgers. *“Het heeft ook te maken met houding en of je het dus serieus kan nemen. (...) Het is persoonsafhankelijk van wie je tegenover je hebt bij de vervoerder”*, stelt de procesmanager. De deelnemer aan de werkgroep dienstregelingen denkt dat zij creatief bezig zijn geweest: *“Daar hebben we goede discussies over. Ons bureau stuurde regelmatig e-mails door met ideeën over bijvoorbeeld abonnementen. Daar kunnen we dan onze mening over geven”*. De deelnemer aan de werkgroep Oost-Brabant denkt dat creativiteit weinig kans maakte: *“Over sommige dingen kunnen we wel ideeën hebben, maar daarvan weten we dat het toch nooit wat zal worden. Een voorbeeld daarin zijn ritten tussen verschillende provincies. (...) Daar is veel ergernis over bij reizigers (...) Er zijn wel eens suggesties geopperd om die korting anders te regelen, maar dan stuiten we toch op het commerciële aspect van de vervoerder waardoor het niet kan”*.

Aanwezigheid van legitimiteit							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Ja	-	-	Ja	-	Ja	-	Ja

De geïnterviewden zijn van mening dat het doorlopen proces met burgers rondom buslijnen 142/143 heeft bijgedragen aan de legitimiteit van de uiteindelijk gemaakte keuzes. De beleidsadviseur aanbesteding geeft aan dat burgers daar heel goed voor gebruikt konden worden: *“Als je met betrokken partijen om tafel gaat en toewerkt naar een oplossing, dan werken zij mee aan verdediging van de ideeën. In een gemeenschap kunnen ze het dan ook weer goed uitleggen. Dat valt heel anders dan wanneer ze zeggen: “Dat heeft de gemeente bedacht. Bij 143 hebben we uitgebreid, omdat we naar nieuwe cijfers zijn gaan kijken. Dat leidde ertoe dat we langer door zijn gaan rijden en hebben we niets weg hoeven halen. Het gebruik van die ritten is toen niet afgenomen, omdat burgers doorhadden dat anders de ritten weer zouden vervallen”*. Het had wel sterker geweest als het eerder had plaatsgevonden, volgens de adviseur van Stichting ZET. Aan de andere kant wordt door de beleidsmedewerker mobiliteit Gemeente Tilburg verwacht dat instemming van het ROB legitimiteit gaf: *“Het feit dat de provincie een reizigersoverleg heeft opgericht en in stand houdt, geeft vertrouwen en helpt daarin. Mensen kunnen vaker keuzes accepteren als ze weten dat het ROB ergens mee heeft ingestemd. Bij een negatieve houding waar het ROB geen zegje over heeft kunnen doen, oogt toch als een minder sterk besluit van de provincie”*. Dat lijkt echter haaks te staan op de reactie van de verschillende burgers die in protest kwamen.

Aanwezigheid van legitimiteit								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB	Gemeenten		
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Ja	Ja	-	Matig	Matig	-	Matig	Matig	Ja

De deelname van de wijkraden in de totstandkoming van de Stadsdienst zou volgens de meeste respondenten hebben bijgedragen in de bevordering van legitimiteit van de nieuwe Stadsdienst. Arriva denkt dat dit tegenviel en gaf ook de keerzijde aan als je deelneemt en tegen het plan bent: *“Vaak zijn ze zo erg met hun eigen standpunt bezig, dat ze vooral naar hun achterban moeten laten zien waarvoor ze geschreden hebben, dat past niet echt in begrip voor andere standpunten. Burgers kunnen door inspraak ook gefrustreerd raken. Als hun eigen ideeën niet gerealiseerd kunnen worden, denken ze misschien dat niet naar ze geluisterd wordt. Dan werkt het tegen”*, aldus de vervoerkundige. Ook de deelnemers aan de werkgroepen van het ROB twijfelen of hun inzet bijdraagt aan legitimiteit bij hun achterbannen, mede omdat het ROB toch vrij onbekend is bij veel mensen: *“Je zou kunnen zeggen dat we er wel aan moeten blijven werken om het draagvlak te vergroten, het is er wel, maar wel bescheiden. Ik denk dat ik als vrijwilliger een taak heb om op het bestaan van het ROB te wijzen”* stelt de deelnemer aan werkgroep Oost-Brabant. De procesmanager concessie Oost-Brabant denkt ook dat het klantenpanel van het ROB hieraan heeft kunnen bijdragen, mits goed gebruikt. De provincie en gemeente zagen wel echt meerwaarde in legitimiteit door deelname van de wijkraden. *“Wij vertellen het aan tien mensen, zij vertellen het weer aan een veel grotere achterban. Je ziet als het kwartje valt, dat ze het met enig enthousiasme doorvertellen. Dat is puur draagvlak”*, aldus de beleidsmedewerker mobiliteit van de gemeente 's-Hertogenbosch. De manager mobiliteitsbeleid van de provincie waarschuwt wel dat de media dit opgebouwde draagvlak eenvoudig onderuit had kunnen halen: *“Denk aan een gehandicapte jongen die de bus niet in mag van de chauffeur beheerst drie dagen het nieuws, en dat gaat over het totale systeem. De mediakracht is gigantisch. Met de media moeten we leren leven, want dat is echt een gevaar voor stabiele ontwikkeling van thema's”*.

Beschikbaarheid van tijd							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
-	-	-	-	-	-	-	-

De respondenten gaven niet specifiek aan of participanten tijd hadden om te investeren in de problematiek rondom buslijnen 142/143, maar in de gevallen dat ze energie staken in de problematiek, ze ook tijd daarvoor hadden. De manager mobiliteitsbeleid van de provincie voegde daaraan toe dat sommige doelgroepen geen tijd hiervoor zouden maken. Als je een drukke baan hebt kan participatie soms te uitgebreid zijn en te lang duren.

Beschikbaarheid van tijd								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkel-manager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienst-regelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Ja	-	-	-	-	-	Ja	Ja	-

Ook hier gaven de respondenten niet specifiek aan of participanten tijd hadden om te investeren in de ontwikkeling van de Stadsdienst. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch gaf aan dat het maar een klein groep inwoners was die tijd er voor over had. De werkgroepleden van het ROB maakten wel duidelijk dat zij tijd hebben gestoken in hun taken en dat ze daarover zelf controle hadden: *"Ik zou me terugtrekken als de gevraagde tijdsinvestering niet meer past bij mijn leven. Of het moet mogelijk zijn dat ik een aantal onderdelen afstoot"* en *"Als het niet zou gaan, dan zou ik het zeggen. Niemand heeft een glazen bol. Er kunnen ontwikkelingen op mijn werk zich voor kunnen doen waardoor ik het een en ander moet gaan heroverwegen"*.

Mogelijkheid tot maatwerk							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Matig	-	-	Nee	Matig	Matig	Nee	Matig

Het wordt niet aangevoeld dat participerende burgers rondom de casus van de buslijnen 142/143 volop individuele wensen konden realiseren. De procesmanager strategie mobiliteit stelt dat het in het huidige systeem nauwelijks pay-off had, omdat de problematiek slechts een aantal individuen echt raakten. Er is echter wel potentie wanneer het mogelijk was geweest om met meer mensen tegelijk te kunnen kiezen voor meer dan één item die mensen interessant zouden hebben gevonden: *"(...) Dan is de kans groot dat mensen geëngageerd zijn. Ze willen dan tijd en energie erin steken"*.

De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg denkt dat sommige mensen bij het ROB weldegelijk maatwerk wilden realiseren voor zaken die zij belangrijk vonden. Die zien verbetering van ov als hobby. De andere respondenten denken dat er voor burgers maar weinig mogelijkheden waren, maar er wel openingen zijn, zoals het aangeven dat een overstap heel belangrijk was. Dat moet dan weer niet andere reizigers duperen, dan gebeurt het wel, stelt de Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant. De coördinator GGA-regio Hart van Brabant denkt dat individuele wensen niet te realiseren waren en hoopt daarentegen dat juist de provincie en vervoerder nadenken over wat burgers en reizigers nodig hebben en de regio gaan gebruiken om deze wensen en behoeften op te halen.

De adviseur van Stichting ZET geeft aan dat de burgers wel meer kans kregen om maatwerk te realiseren toen de provincie met hun in gesprek ging, want *"het opzetten van een petitie kwam voort uit de behoefte om die bus terug te brengen"*.

Mogelijkheid tot maatwerk								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Matig	Matig	-	Matig	Matig	-	Matig	Matig	Matig

Uit de antwoorden blijkt dat de Stadsdienst, net als het overige ov, een resultaat was tussen de afweging van alle belangen, waardoor maatwerk nauwelijks te realiseren viel. De vervoerkundige van Arriva zegt wel altijd serieus te hebben gekeken naar individuele wensen, maar ze werden pas serieus genomen als het voor meerdere mensen wat oplevert: *“Aansluitingen zijn bijvoorbeeld heel belangrijk voor individuen, maar je moet afstemmen op de grootste groep reizigers”*. De ontwikkelmanager geeft aan dat vrijwel iedereen, die zich druk maakte om de Stadsdienst, uiteindelijk een stukje individuele wens probeerde te realiseren. Dat ging echter nooit over andere zaken dan vervoerkundige wensen: *“Het gaat eigenlijk nooit over kwaliteit in de bus. Het is wel zo dat de standaard steeds hoger wordt, zoals Wi-Fi. We zien bijvoorbeeld dat onze versterkingsbussen leeg blijven omdat daar geen Wi-Fi in zit”*. De manager mobiliteitsbeleid zag ook maatwerk mogelijkheden in de infrastructuur, waar Arriva niet zelf over gaat: *“In de ontwerpkant gaat het over details waarmee mensen geholpen zijn. (...) En bij ruimte voor details heb je het over de inrichting van de bushalte. Bijvoorbeeld een extra prullenbak wensen daar waar we dat niet standaard doen, moet gewoon kunnen”*, maar ook daar is niet over gesproken.

De werkgroep leden van het ROB denken dat hun inbreng deels gebaseerd is op het willen realiseren van individuele wensen in het ov, maar niet geheel: *“Ik ben actief fietser en ov-gebruiker, dus het is er mij individueel aan gelegen als ik kan bijdragen aan het verbeteren van de omstandigheden waaronder ik die dingen doe. Dan heb ik daar zelf ook plezier van, maar ik zit er niet in alleen voor mezelf. Doordat ik de Fietzersbond vertegenwoordig en andere reizigers hoor, heb ik het ook wel eens over dingen die mij persoonlijk helemaal niets uitmaken, maar waarvan ik denk dat het voor andere mensen belangrijk is”*, aldus het werkgroep lid Oost-Brabant van het ROB.

Locatiespecifiekheid							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Nee	Nee	-	-	-	Nee	Nee	Nee

De beantwoording op deze vraag is gelijklopend dat burgers niet op een kleinschalig schaalniveau betrokken werden. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant stelt dat de provincie dat niet deed, maar dat de gemeenten en het ROB dat hadden kunnen doen. De coördinator GGA-regio Hart van Brabant zag daarin weldegelijk een rol weggelegd voor dorps- en wijkraden en stelt dat de provincie serieus had moeten overwegen om vooraf daarmee in gesprek te treden. De manager mobiliteitsbeleid van de provincie denkt dat het betrekken van burgers op een kleinschalig niveau bij het schrijven van een PvE zinloos zou zijn geweest, omdat de gemiddelde burger niets kan met dat abstracte niveau.

De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg denkt dat het ROB een kleinschalig niveau biedt, maar dat de vraagstukken over een hoger schaalniveau gingen: *“Stel we gaan minder bussen laten rijden in een wijk, en we vragen aan iemand of zij bereid zijn om hun dichtstbijzijnde halte weg te halen, kunnen we dan op dat niveau mensen vragen het algemene belang boven het eigen belang te plaatsen? (...) Bij deze casus hebben we als regio gereageerd. Ik kan me niet herinneren dat de gemeente Hilvarenbeek heel fel was op dat moment. Het voorstel over lijn 143 was maar slechts één van de vele voorstellen die in de aanbesteding zijn meegenomen, dus in hoeverre had je het voor elkaar kunnen krijgen dat je op het juiste niveau en met de juiste mensen de juiste discussie had kunnen voeren op al die punten?”*. De adviseur van Stichting ZET denkt daarentegen dat het rumoer daarmee wel voorkomen had kunnen worden.

Locatiespecificiteit								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
-	-	-	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja

De respondenten zijn het bijna allemaal eens dat burgers (via ROB en wijkraden) betrokken waren op een kleinschalig niveau bij de Stadsdienst. Juist de wijkraden benoemen zaken die op individueel- of wijkbelang spelen: *“Het grotere belang van de stadsdienst boeit ze niet. Het ROB zit daar wat anders in en kijkt wel naar de gehele stad en kan ook afwegingen maken. Daar heb je dan vaak wel meer aan”*, stelt de vervoerkundige. De ontwikkelmanager ziet ook de deelname van gemeenten en het ROB in het TOT als passende bij het juiste niveau: *“De gemeente is het exponent van de burger. Het ROB is het exponent van de reiziger”*. De manager mobiliteitsbeleid van de provincie is het daarmee eens: *“De gemiddelde ROB'er heeft denk ik veel meer invloed en meerwaarde op lijn- en detailniveau dan op concessieniveau”*. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch weet niet of het betrekken van wijkraden kleinschalig genoeg is, maar het werkt voor hem naar tevredenheid.

De deelnemer werkgroep dienstregelingen denkt dat het vraagstuk van de Stadsdienst prima paste bij zijn werkgroep, maar de deelnemer aan de werkgroep Oost-Brabant vraagt zich of Oost-Brabant wel het juiste niveau is voor advisering van lokale vraagstukken, omdat de werkgroep op concessieniveau adviseert: *“We hebben ook wel eens in het ROB gezegd dat onze afvaardiging Brabantbreed zodanig moet zijn dat uit alle hoeken van de provincie iemand zit die de regio kent. De hoek van Mill-Boxmeer-Cuijk is al heel lang niet goed vertegenwoordigd. Dat zit er niet goed in. Het was toen een vraagstuk dat op een hele lokale schaal goed beoordeeld had moeten worden, terwijl wij er dan met z'n allen in zitten en de situatie niet kennen”*.

Gehecht belang aan een duurzame relatie							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Ja	-	-	Matig	Matig	Ja	Matig	Matig

De respondenten reageren gematigd positief op de vraag of de provincie en Arriva wel écht geïnteresseerd waren in de meningen van burgers in de casus buslijnen 142/143 en of ze inlevingsvermogen toonden. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant van de provincie wilde individuele meningen weten, maar wel ten bate van contractbeheer (of het eindproduct voldoet) en voor doorontwikkeling. Het mocht ook geen individueel belang vertegenwoordigen: *“Voorafgaand aan een aanbesteding vind ik dat lastig, omdat je naar collectieve voorzieningen kijkt”*. De procesmanager strategie mobiliteit is vooral geïnteresseerd in wat voor keuzemogelijkheden individuen hadden gewild, maar aan inlevingsvermogen schort het wel als je er professioneel mee om wilde gaan: *“Met een beetje moeite kan ik me inleven in andermans situatie. (...) Je kunt echter niet met droge ogen stellen dat je écht geïnteresseerd bent wat de reiziger beweegt, want je kunt er niet veel aan doen”*. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB geeft aan dat er wel oprechte interesse uitging naar de mening van de dienstregelingenwerkgroep, maar ook dat het van persoon tot persoon afhing bij Arriva: *“De wisselwerking tussen een vervoerskundige en de dienstregelingenwerkgroep loopt goed, maar met de werkgroep die breder georiënteerd is en daar vanuit persoonlijke ervaringen spreken, dat ligt gevoeliger. We worden dan minder gehoord, heb ik het gevoel”*. Daaraan werd toegevoegd dat er van inleving alleen sprake was als het in belang was van de provincie (politiek belang) of van Arriva (omzet).

Gehecht belang aan een duurzame relatie								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Matig	-	-	Matig	Ja	-	-	Ja	Matig

Uit de beantwoording blijkt dat niet iedereen bij Arriva even geïnteresseerd was. De procesmanager van de provincie stelt dat de mate van interesse bleek uit hoe dingen gezegd werden: *"Het maakte een verschil of je zei: "Goh, daar heb ik nog nooit zo over nagedacht, we zullen er eens over denken" of "We hebben er al zo vaak naar gekeken naar dat gebied, dat is toch niks", wanneer iemand iets inbracht".* De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch denkt hier wat pessimistischer over: *"Op het moment dat consulteren leidt tot het voorkomen van problemen, dan vinden ze het allemaal prima, maar ik zie daar niet bij voorbaat een grote interesse, zoals je dat bij het ROB wel ziet".* Het ROB mag dus wel geïnteresseerd zijn in reizigers, maar is Arriva dan ook geïnteresseerd in het ROB? *"Ik weet het eigenlijk wel zeker. Er wordt weldegelijk naar je geluisterd. Ze zullen met een onderbouwing komen als het niet kan",* stelt de deelnemer aan de dienstregelingenwerkgroep. De vervoerkundige stelt in elk geval geïnteresseerd te zijn omdat daarmee erachter kon worden gekomen hoe reizigers over hun product dachten. De ontwikkelmanager vindt het interessant, maar vraagt zich of het allemaal even goed voor hun te gebruiken is: *"We doen wel met enige regelmaat onderzoek naar reisbeleving, dus in die zin is het van belang. Verder hebben we de landelijk georganiseerde Klantenbarometer, wat een bepaalde spiegel is van de beleving van de klant".*

Intrinsieke drijfveren							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Ja (ROB) <u>Matig (individu)</u>	-	-	<u>Matig (individu)</u>	Ja (ROB)	Ja (ROB) <u>Nee (individu)</u>	<u>Matig (individu)</u> Matig (dorpsraden)	-
Sociale drijfveren							
<u>Matig (individu)</u> Matig (ROB)	-	-	<u>Matig (individu)</u>	Ja (ROB)	<u>Matig (individu)</u>	Ja (dorpsraden)	<u>Matig (individu)</u>
Extrinsieke drijfveren							
<u>Ja (individu)</u>	-	-	<u>Matig (individu)</u>	Nee (ROB)	<u>Ja (individu)</u>	<u>Matig (individu)</u> Matig (dorpsraden)	<u>Ja (individu)</u>

Betreffende de drijfveren om te participeren, neigen de antwoorden ten aanzien van de leden van het ROB ervan uit te gaan dat vooral intrinsieke motivaties een rol speelden om te participeren. Sociale drijfveren die hierop betrekking hadden omvatten deels het opdoen van nieuwe contacten en samen in een sociaal verband werken, maar dit wordt wel als bijzaak gezien. Extrinsieke motivaties (zoals de vrijwilligersvergoeding en het realiseren van individuele wensen) speelden nauwelijks een rol, omdat daar de inzet die ervoor gepleegd moest worden niet in verhouding zou hebben gestaan tot wat het zou opleveren.

Bij de burgers die opkwamen voor de buslijnen 142/143 speelden met name extrinsieke factoren een rol. De sociale drijfveren die hier onder vielen omvatten het realiseren van uitkomsten voor je eigen omgeving. Deze lijken echter minder sterk te zijn geweest dan het willen realiseren van individuele wensen. Intrinsieke motivaties, zoals het gevoel dat wat de provincie deed 'verkeerd' is, zouden wellicht wel mee kunnen hebben gespeeld, omdat het vrij onzeker was dat er een gegarandeerde positieve uitkomst te verwachten viel.

Bij de dorpsraden waren intrinsieke en extrinsieke motivaties lager dan bij het ROB en bij de belangengroepen, maar werden ze gematigd actief doordat er wel sociale drijfveren meespeelden, wat het bestaansrecht vormde van deze organisaties.

Intrinsieke drijfveren								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Ja (ROB) <u>Nee (wijkraden)</u>	Ja (ROB)	-	Ja (ROB) <u>Nee (wijkraden)</u>	Ja (ROB) <u>Nee (wijkraden)</u>	-	Ja (ROB)	Ja (ROB)	<u>Ja (wijkraden)</u>
Sociale drijfveren								
ROB (matig) <u>Ja (wijkraden)</u>	Ja (ROB) <u>Ja (wijkraden)</u>	-	<u>Ja (wijkraden)</u>	<u>Ja (wijkraden)</u>	-	Ja (ROB)	Ja (ROB)	-
Extrinsieke drijfveren								
<u>Ja (wijkraden)</u>	-	-	<u>Ja (wijkraden)</u>	<u>Ja (wijkraden)</u>	-	Matig (ROB)	Matig (ROB)	<u>Ja (wijkraden)</u>

Ten aanzien van het ROB antwoorden de geïnterviewden dat vooral intrinsieke en sociale drijfveren een rol speelden om mee te denken over de Stadsdienst Den Bosch. Het werken aan een beter ov voor alle Brabanders lijkt hierin de sterkste motivatie te zijn, maar de werkgroepleden halen er ook veel plezier uit en bouwen ermee aan een netwerk. De werkgroepleden willen ook wel eens individuele wensen inbrengen maar alleen als dit past in het algemene belang. Aangezien beide werkgroepleden geen belangen hadden bij de Stadsdienst Den Bosch, speelde dit niet ten aanzien van deze casus.

Deelnemers van de wijkraden werden volgens de respondenten met name gedreven door extrinsieke en sociale drijfveren. Alleen de beleidsmedewerker mobiliteit van de gemeente 's-Hertogenbosch gaf aan dat in hun wijkraden weldegelijk ook mensen participeerden vanuit een brede betrokkenheid, zonder dat het een specifieke fascinatie voor ov is. De andere geïnterviewden geven aan dat deze mensen vooral een eigen probleem of eentje van hun omgeving wilden aanpakken.

Aantal groepen en organisaties							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Ja	-	-	Ja	Matig	Ja	Ja	Nee
Variëteit groepen en organisaties							
Matig	-	-	Matig	Nee	Ja	-	Ja

Burgers konden volgens de geïnterviewden bij voldoende organisaties en groepen aansluiten om betrokken te worden bij de totstandkoming van de nieuwe dienstregeling van buslijnen 142/143. Hoewel het aantal voor het huidige systeem functioneerde, zou de procesmanager strategie mobiliteit van de provincie de betrokkenheid directer willen, bijvoorbeeld via social media of een vraagbaak. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg stelt dat desondanks de verschillende mogelijkheden die er waren, de provincie er niet in slaagde om 'dé Brabander' rondom buslijnen 142/143 te bereiken, maar geeft ook aan niet meer variatie daartussen noodzakelijk te vinden: *"De voetbalclub is ook maar een voetbalclub, mogelijk met een voorzitter met een stokpaardje. Ook dan kom je niet achter het echte belang wat er ligt"*. De adviseur van Stichting ZET geeft aan dat het niet uitmaakte hoeveel groepen en organisaties je betreft, omdat ze zag dat verbanden uit zichzelf ontstonden en mensen elkaar opzochten: *"Na de kanteling van decentralisaties, denken mensen minder in die vaste stramien en worden burgers op de eigen verantwoordelijkheid aangesproken. Dan zie je burgers met een paar mensen die ook die bus gebruikten een clubje vormen. Het worden gelegenheidscoalities. Je moet wel mensen met ingangen weten te vinden"*. Het ROB vertegenwoordigde dus deze mensen niet. Toch zou de adviseur van Stichting ZET het niet aanraden om meer verscheidenheid na te streven, omdat de bestaande ingangen beter benut zouden moeten worden zodat daarmee meer doelgroepen benaderd kunnen worden.

De accountmanager Oost-Brabant van het ROB vindt juist dat de groepen die er zijn beter met elkaar hadden moeten samenwerken: *"Je hebt nu verschillende loketten waar klachten binnenkomen, zoals bij de provincie, ROVER, Arriva en bij ons. Er zijn behoorlijk wat partijen"*. Daarmee hadden er dus ook meer groepen betrokken kunnen worden rondom de ontwikkelingen op deze buslijnen. De accountmanager merkt ook op dat de huidige betrokken groepen best op elkaar lijken, maar vraagt zich af of meer verscheidenheid helpt omdat toch dezelfde mensen actief lijken te zijn. De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant stelt dat bijna geen verscheidenheid is tussen de groepen, maar scholen werden benaderd, sommige bedrijventerreinen via het Brabants mobiliteitsnetwerk ook, maar meer niet.

Aantal groepen en organisaties								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Proces-manager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Account-manager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Ja	Nee	-	Ja	Ja	-	Ja	Ja	Ja
Variëteit groepen en organisaties								
Ja	Matig	-	Ja	Matig	-	Ja	-	Ja

De respondenten stellen vrijwel allemaal dat burgers bij voldoende groepen konden aansluiten om betrokken te raken bij de Stadsdienst Den Bosch. Ook wordt gesteld dat de verschillende groepen en organisatie genoeg van elkaar verschillen om aansprekend te zijn voor verschillende mensen. Alleen de manager mobiliteitsbeleid van de provincie is van mening dat het aantal ingangen naast inspraak, ROB, projecten en het positioneren van Statenleden te beperkt was. Ook de verscheidenheid daartussen acht de manager te beperkt omdat het maar een deel van de burgers afdekte.

Arriva geeft aan dat burgers mee konden praten via wijkraden, gemeenten, het ROB (via de werkgroepen of het klantenpanel), via de klantenservice, via 125 'ambassadeurs' in de 'Arriva Prestatie Monitor' (onder reizigers in Brabant die met regelmaat worden verzocht om hun mening over hun buslijn te geven). Ook indirect was het mogelijk via grotere onderwijslocaties. Toch stelt de vervoerkundige dat de verscheidenheid daartussen tegenviel waardoor de doelgroep '25-65' buiten beeld bleef: *"Je ziet vaak veel ouderen. Het zijn ook vrijwilligersclubs. Studenten zie je ook wel vaak vertegenwoordigd. Waarschijnlijk voelen die zich daar niet bij thuis"*. De ontwikkelmanager stelt dat los daarvan de 'lonely wolf' die iets wilde bereiken zijn eigen manier wel had gevonden: *"Die zal dat ook bereiken, ook buiten de georganiseerde kanalen. Die komen we niet heel veel tegen"*.

De procesmanager concessie vult aan dat de gemeente niet alleen ambtelijk invloed uit heeft geoefend. Ook via de gemeenteraad of de wethouder was beïnvloeding mogelijk. De beleidsmedewerker van de gemeente geeft aan dat meer loketten niet nodig waren: *"Het zit niet in het aantal wat het verschil maakt. De manier waar op is veel bepalender. (...) Meer loketten betekent niet dat het meer drempelverlagend werkt"*. Daaraan wordt toegevoegd dat mensen zelf ook enige richting mogen geven aan waar ze het over willen hebben. Ook de procesmanager van de provincie ziet meer verscheidenheid niet voor zich: *"Dan krijg je een Poolse Landdag, denk ik. Je krijgt dan alleen individuele belangen"*.

De werkgroepleden van het ROB zien hun organisatie als het meest effectieve orgaan om betrokken te raken bij de Stadsdienst Den Bosch, want met andere mogelijkheden achten ze de kans kleiner dat je gehoord had geworden. De deelnemer aan de werkgroep Oost-Brabant van het ROB voegt hieraan toe dat ook de media een ingang had kunnen zijn: *"Ik zie in de krant wel eens twitterberichten over het ov. Er wordt dan door mensen individueel gebruik gemaakt van de media om hun ervaring, wensen of ideeën kenbaar te maken. Dat kan een vervoerder ook oppikken door die berichten te lezen. Juist door de individualisering zijn er veel mensen die van alles ventileren. Niet via een groep of erkend adviesorgaan, maar als losse flodder"*.

Aantal communicatiekanalen							
Totstandkoming							
Provincie		ROB		Gemeenten/Regio		Stichting ZET	
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteits-beleid	Gedeputeerde mobiliteit	Proces-manager strategie mobiliteit	Account-manager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Nee	-	-	Matig	Matig	Ja	Matig	Matig
Variëteit communicatiekanalen							
Matig	-	-	Matig	Ja	Ja	Matig	Matig

De respondenten geven allen verschillende voorbeelden van kanalen die zijn ingezet om burgers te betrekken rondom de totstandkoming van buslijnen 142/143. Uit de beantwoording blijkt dat kanalen zoals het reizigerspanel (6x/jaar), websites en facebook regelmatig ingezet werden door het ROB om mensen te betrekken. De provincie gebruikte wel communicatiemiddelen, maar zette deze middelen (persberichten, brabant.nl en gemeentelijke websites) met name in om burgers te informeren tijdens totstandkoming van de OV-Visie en de aanbesteding van de concessie. Dat was echter geen participatieoproep. Ook de vervoerder informeerde via deze kanalen tijdens de implementatie. De geïnterviewden vinden bijna allemaal aan dat het beter kan. De beleidsmedewerker mobiliteit Gemeente Tilburg denkt desondanks dat het niet vaker zou hoeven voor te komen.

Er worden door de geïnterviewden mogelijkheden genoemd waarop inzet ook gevarieerder had gekund, zoals LinkedIn, online platforms, groepsdiscussies met forenzen en andere type reizigers, 'challenges' (met scholieren en startups oplossingen bedenken), panels, quizzen en gamificatie. Er worden wel kanttekeningen bij genoemd. Zo stelt het ROB er geen capaciteit voor te hebben. Ze zijn tevreden met de huidige verscheidenheid van de ingezette kanalen. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie zegt dat je dit alleen moet doen als je er echt wat mee wil. De adviseur van Stichting ZET zegt dat je dit alleen kunt doen als er veel op de schop gaat. Beter zou het zijn geweest als het een ongoing proces was: *"Je moet juist in gesprek zijn, want stel dat je regelmatig naar die motieven gaat vragen, dan ga je ook ontwikkelingen signaleren waar je misschien wel de dienstregeling op zou kunnen aanpassen"*. Daarbij denkt de coördinator

GGA-regio Hart van Brabant dat Arriva het niet zou gaan doen als het niet wordt voorgeschreven in een programma van eisen voor een concessie.

Aantal communicatiekanalen								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
-	Matig	-	Ja	Ja	-	Ja	-	Matig
Variëteit communicatiekanalen								
-	Matig		Matig	Matig	-			

Het aantal keren dat communicatiemiddelen zijn ingezet om burgers te betrekken bij de Stadsdienst, wordt door de meeste respondenten als voldoende beschouwd. Dit uitte zich met name in het betrekken van het ROB door Arriva op momenten die gekoppeld waren aan het vervoerplan. Arriva geeft daarbij wel aan dat belangen niet echt werden opgespeeld door het ROB en dat alles in consensus ging. Arriva stelt dat zij verder geen communicatiekanalen hebben opgetuigd voor andere burgers, behoudens de klantenservice waar continu signalen op binnenkwamen en via de Arriva Prestatie Monitor. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente 's-Hertogenbosch denkt dat het aantal momenten misschien niet hoger hoeft te zijn: *"Het moet zinvol zijn. Bij exploitatieplannen is het uitlegbaar en zinvol. Tussentijds betekent ook uitleggen waarom je ze betreft. Dat is misschien wel kort door de bocht, omdat je ook filosofische discussies kunt voeren"*.

Ten aanzien van de variëteit van de ingezette communicatiekanalen geven de respondenten aan dat het niet sterk gevarieerd was, maar paste bij de afgesproken structuur. Arriva sprak het ROB en de gemeente regelmatig en had contact per e-mail. Het ROB betrok burgers op een redelijk diverse wijze. De deelnemer aan de werkgroep Oost-Brabant meldt daarover dat van alles werd geprobeerd, maar dat ook het besef leefde dat maar een klein deel van de achterban bereikt werd. De gemeente betrok de wijkraden. Welke kanalen de gemeente daarvoor inzette, was aan de gemeente om te bepalen en hing af van de cultuur van de desbetreffende gemeente: *"Als die al veel doet op Facebook of als die veel enquêtes houdt, zullen ze dat waarschijnlijk meer inzetten"*, maar in dit geval waren dat dus wijkraden. De manager mobiliteitsbeleid van de provincie geeft aan dat bij deze gebruikte kanalen mensen wel zichzelf moesten aansluiten of aanmelden. De gemeente voegt hier aan toe dat ze er wel over moeten blijven nadenken: *"Alles op alleen sociale media gooien is te makkelijk. Wij als gemeente denken steeds na over wie, waarover, en welke kanalen we moeten kiezen. Dat wisselt nogal en ik sluit niet uit dat we daar over een paar jaar andere ideeën en mogelijk hebben dan nu"*.

Aanwezigheid prikkels							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Nee	-	Nee	Nee	Matig	Matig	Nee	Nee
Passendheid prikkels							
-	-	-	-	Ja	Ja	-	-

Bij de totstandkoming van de concessie waren er geen prikkels beschikbaar gesteld voor participanten. Zowel niet bij het opstellen van het PvE (ten behoeve van de reactienota) als niet door Arriva, die vrijwel geen burgers (naast de vertegenwoordigingen daarvan) betrok om te participeren, behoudens de naamgevingactie van de stadsdiensten. Het ROB prikkelde leden om deel te nemen met uitjes, kerstpakketten, een onkostenvergoeding en persoonlijke aandacht.

De respondenten vragen zich af of prikkels als extrinsieke motivaties wel passen bij totstandkoming van een nieuwe concessie. Zo suggereert de procesmanager strategie van de provincie dat een reactie waar een prikkel tegenover stond misschien niet zuiver zou zijn geweest. De beleidsadviseur aanbesteding denk dat een positieve prikkel alleen had gewerkt als je wist waarvoor je het nodig had, of het past bij het individu en het schaalniveau erbij zou passen.

De accountmanager van het ROB stelt dat serieus genomen worden door Arriva een sterke intrinsieke prikkel vormde voor mensen om lid te worden. De beleidsadviseur van de provincie is het daarmee eens: *"De intrinsieke motivatie moet genoeg zijn om te willen participeren"*. De extrinsieke prikkels die het ROB gaf zijn

passend omdat het vrijwilligers waren. De beleidsmedewerker van gemeente Tilburg stelt dat deze prikkels ook niet sterker moesten zijn: *“(…) omdat mensen anders gaan meedoen om alleen wat geld bij te verdienen. (...) Het helpt je om een drempel over te komen en het geeft blijk van waardering”*.

Toch denkt de gedeputeerde dat prijsprikkels als korting op het reistarief interessant hadden kunnen zijn bij participatie in het ov: *“Het moet sowieso leuk gemaakt worden”*. Ook maakt de gedeputeerde zich minder zorgen dat de kwaliteit van de reactie afneemt als gevolg van de prikkel: *“Als mensen slim genoeg zijn om een afweging te maken tussen trein, auto, fiets en trein, dan is de vraag niet of mensen slim genoeg zijn om input te kunnen leveren, maar hoe je ze verleid om input te leveren. Er is namelijk geen goede of slechte input”*. De manager mobiliteitsbeleid opperde een voorbeeld wat een passende prikkel voor ov zou kunnen zijn: *“Een positieve prikkel als voorbeeld is een snelheidsmeter in Helmond. Daar hebben we nu in het kader van het jaar van de snelheid betreffende verkeersveiligheid, een snelheidsmeter staan. Hoe meer mensen in de wijk zich houden aan de wettelijke snelheid, hoe meer de buis wordt gevuld met geld voor lokale initiatieven. In het ov kan dit betekenen meer of beter ov”*.

Aanwezigheid prikkels								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Nee	-	-	Matig	Nee	-	Ja	Ja	-
Passendheid prikkels								
-	-	-	Ja	-	-	Ja	Ja	-

Rondom de totstandkoming van de Stadsdienst Den Bosch waren er geen specifieke prikkels gericht aan de deelnemende wijkraden. De deelnemers van de werkgroepen van het ROB werden wel geprikkeld om deel te nemen aan het ROB, echter was dat niet specifiek voor participatie rondom de Stadsdienst Den Bosch. Dat geldt ook voor Arriva, die een aardigheidje gaf aan hun deelnemers in de Arriva Prestatie Monitor, welke inzichten verschafte over onder andere de uitvoering van de bestaande Stadsdienst. Arriva stelt dat een aardigheidje passend was voor de daarvoor geleverde inspanning door vrijwilligers. De werkgroepleden van het ROB vinden de ontvangen onkostenvergoeding passend voor de door hun geleverde inspanningen. Ze voegen daar echter wel aan toe dat het ROB bewust niet hardop prikkelt dat deze onkostenvergoeding bestaat om te voorkomen dat mensen alleen daarom lid worden.

De procesmanager concessie Oost-Brabant van de provincie denkt dat gemeenten een prikkel hadden kunnen toepassen om burgers te motiveren input te leveren voor de Stadsdienst: *“Gemeenten gaan er soms makkelijk vanuit dat Arriva voldoende informatie moet verschaffen, maar gemeenten hebben zelf ook verschillende media waarmee ze wat mee kunnen doen. Ze kunnen daarmee ook burgers prikkelen om input op te halen”*. De beleidsmedewerker van gemeente 's-Hertogenbosch betwijfelt of prikkels wenselijk zouden zijn geweest, maar benoemt wel eventuele mogelijkheden: *“Passende prikkels moeten onderwerp gerelateerd zijn. Acties, waarvan ik weet dat die wel eens gedaan zijn, omvatten gratis gebruik van het ov, met daarna vragen over het gebruik. Daar kan ik me nog wel iets bij voorstellen. Dan is ook de relatie zuiverder dan wanneer je vijf euro geeft bij het invullen van een enquête”*.

Communicatie over gemaakte afwegingen							
Totstandkoming							
Provincie				ROB	Gemeenten/Regio		Stichting ZET
Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Procesmanager strategie mobiliteit	Accountmanager Oost-Brabant	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente Tilburg	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant	Adviseur
Ja	-	-	-	Matig	Ja	Ja	Ja
Communicatie over het resultaat							
Matig	-	-	-	Matig	Matig	Ja	Ja
Passendheid terugkoppeling bij verschillende belangen							
Matig	-	-	-	Matig	Matig	Matig	Ja

De respondenten zijn gematigd positief over hoe de terugkoppeling verliep aan participerende burgers over hoe omgegaan was met hun input in de afweging ten aanzien van de buslijnen 142/143 én over het

eindresultaat. Iets minder positief waren respondenten of de terugkoppeling afgestemd was op de verschillende ingebrachte belangen t.a.v. buslijnen 142/143.

De beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost-Brabant geeft aan dat bij elke individuele klacht en bij elke individuele inspraak in de aanbesteding altijd een terugkoppeling werd gegeven over hoe de afweging werd gemaakt. De beleidsmedewerker mobiliteit van gemeente Tilburg denkt dat participanten in het klantenpanel ook steeds vanuit het ROB terugkregen wat onderzocht werd en wat eruit kwam, maar denkt ook dat terugkoppeling over afwegingen minder goed verliep wanneer een besluit pas veel later (wanneer er echte keuzes worden gemaakt) werd genomen. Dan werd er niet meer nagedacht over terugkoppeling aan de indiener van de vraag, klacht of maker van een opmerking in het klantenpanel. Dat speelde ook bij de gemaakte zorgen die vroegtijdig werden gemaakt door o.a. gemeenten ten aanzien van de plannen voor buslijnen 142/143. Terugkoppeling over het uiteindelijke resultaat naar betrokken burgers en achterbannen van gemeenten gebeurde niet altijd hoewel de intentie er wel was en af en toe werd toegezegd, stelt de beleidsadviseur aanbesteding: *“Als er veel tijd tussen zit, zouden we beter op moeten letten. We hebben ook geen signaleringssysteem, dus het hangt af van het individu, of deze erom vraagt. Als we zeggen dat we het doen, moeten we het ook doen. Bij aanbesteding hing het uiteindelijke resultaat af van opties vervoerders, maar na het definitieve besluit hebben we niet gevraagd aan gemeenten of ze dat wilde terugkoppelen naar hun achterban. Dat hadden we beter moeten doen. (...) Ik denk dat als de belangen heel groot zijn, dat er eerder terugkoppeling plaatsvindt. Dit geldt ook over positieve veranderingen. Ik denk dat ten tijde van de aanbesteding de terugkoppeling nog niet goed zat”*. Burgers, reizigers, ROB en gemeenten werden wel breed geïnformeerd over de verschillende resultaten: publicatie van het bestek, de winnaar van de aanbesteding, het vervoerplan en de nieuwe dienstregeling.

De beleidsmedewerker van gemeente Tilburg denkt dat een negatieve terugkoppeling (als een wens niet werd overgenomen) vaak vergezeld werd met een melding dat ontwikkelingen werden gevolgd en indien nodig maatregelen genomen zouden worden. Voor een deel van de belanghebbenden is deze terugkoppeling prettig, maar anderen zullen hier niets om geven, met irritatie als gevolg. De coördinator GGA-regio Hart van Brabant ergerde zich met name aan het feit dat in de aanbesteding niet door alle betrokken partijen ‘met één mond’ werd gesproken: *“Nu ontstaat daar meteen de deling. De gemeente zegt bijvoorbeeld: “Sorry, ik kan er niets aan doen. Ik heb er alles aan gedaan, maar het ligt Arriva”. Arriva kan zeggen: “Ik heb er niets aan kunnen doen, want ik zit in een contract””*.

Deelnemers aan de werkgroepen van het ROB kregen volgens de beleidsadviseur aanbesteding wel altijd toelichting op hun inbreng. De accountmanager Oost-Brabant van het ROB stelt dat de terugkoppeling vanuit de provincie er weleens aan schortte en vooral een informerend karakter had. Ze wil daar graag samen aan werken: *“Dan komen vragen bij me op als “Wat is de verwachting van de provincie naar ons toe? Wat kunnen wij daarin verder nog aanmoedigen? Kunnen wij nog eens met die groep gaan zitten en hebben we nog ideeën?”. Het moet iets meer zijn dan opnieuw blijven vragen”*. Terugkoppeling zou dus vaker en interactiever mogen zijn.

De gemeenten waren zelf sterk in het verzorgen van terugkoppeling zodra zij met infrastructurele werken aan de slag gingen die invloed hadden op het ov, stelt de coördinator GGA-regio Hart van Brabant: *“Dan is de verantwoordelijke voor het anders rijden van de bus niet de vervoerder, maar de gemeente. Dan volgen daar bewonersavonden uit voort en wordt er ook teruggekoppeld wat er uitkomt”*.

De adviseur van Stichting ZET geeft aan dat bij het overleg met de bewoners rondom de buslijnen 142/143 de redenering goed teruggekoppeld werd en ook hoe de uiteindelijke beslissing tot stand was gekomen. Deze terugkoppeling paste goed bij het doorlopen gezamenlijke proces. Het aantal teleurstellingen was ook laag. De procesmanager strategie mobiliteit van de provincie geeft wel aan dat het belangrijk is dat je bij elk contactmoment neerzet *“(…) waar we mee bezig zijn, waar we naartoe werken, waar we nu zitten en wat we ermee gaan doen. Dan kunnen mensen het plaatsen in het geheel en waarom het belangrijk is dat ze er zijn”*.

Communicatie over gemaakte afwegingen								
Uitvoering								
Provincie			Arriva		ROB			Gemeenten
Procesmanager concessie Oost-Brabant	Manager mobiliteitsbeleid	Gedeputeerde mobiliteit	Ontwikkelmanager	Vervoerkundige	Accountmanager Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant	Deelnemer werkgroep dienstregelingen	Beleidsmedew. mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
Ja	-	-	Ja	Matig	-	-	Ja	Matig
Communicatie over het resultaat								
ja	-	-	Ja	Ja	-	-	Ja	Matig
Passendheid terugkoppeling bij verschillende belangen								
Matig	-	-	Matig	Nee	-	-	Ja	Nee

De respondenten kijken verschillend aan tegen de terugkoppeling die Arriva deed aan wijkraden en ROB ten aanzien van de gemaakte afwegingen. Arriva stelt dit zo goed mogelijk te hebben gedaan door in het Vervoerplan de overwegingen ten aanzien van de ingebrachte reacties van wijkraden op te nemen in 'Jip en Janneketaal', maar de vervoerkundige had ook het nut ingezien van een persoonlijker terugkoppeling, mede gelet op de verschillende belangen van de participanten. Ook stelt de vervoerkundige dat niet op alle ingebrachte punten werd ingegaan welke tijdens de bijeenkomst naar voren waren gebracht. Hoe de terugkoppeling ook had plaatsgevonden, het is lastig te bepalen of het aansluit bij de belangen, stelt de procesmanager van de provincie: *"(...) als het antwoord niet leidt tot verandering, maar het is wel beargumenteerd, dan zal de een dat opvatten als zinloos, maar de ander zou redeneren dat het wel afgewogen is, maar dat het helaas niet kon worden overgenomen"*.

De ontwikkelmanager voegt hieraan toe dat de avond zelf al een eerste terugkoppeling was over alle gemaakte afwegingen op de gebruikte gegevens, waar ook de (door het jaar heen verzamelde) klantreacties in waren opgenomen. Deze inbreng (ingediend via de klantenservice) werd altijd beantwoord inclusief de overwegingen die aan de reactie ten grondslag lagen. De vervoerkundige geeft aan dat deze vorm van terugkoppelen past bij het belang van de indiener van de klacht. De procesmanager van de provincie stelt daarbij dat terugkoppeling over gemaakte afwegingen in de Stadsdienst Den Bosch richting gemeente 's-Hertogenbosch en ROB ook goed verliep. Ook de terugkoppeling naar de inbreng van de dienstregelingenwerkgroep werd als voldoende beschouwd. De beleidsmedewerker mobiliteit van die gemeente merkt daarover op dat het echter niet helemaal vanzelf ging: *"We moesten samen met de provincie bij Arriva afdwingen dat ze bij business cases opnamen wat de reacties, bezwaren en suggesties waren. Dat vonden ze overdreven. Ze hebben geen gevoel van transparantie en verantwoording afleggen"*.

De deelnemer aan de werkgroep dienstregelingen van het ROB vindt dat Arriva goed terugkoppelt wat ze met de inbreng van deze werkgroep deden. Terugkoppeling over het resultaat van de Stadsdienst werd door Arriva op een algemene wijze verzorgd, namelijk in zo breed mogelijke communicatie over de nieuwe dienstregeling, stelt de vervoerkundige. Daarnaast werd er in beantwoording van klachten ook direct teruggekoppeld als een tussentijdse wijziging mogelijk bleek.

7. Analyse

In dit hoofdstuk leggen we de bevindingen langs zowel het analysekader als de geschetste verwachtingen zoals die zijn besproken in het theoretisch kader. Daarmee wordt getracht een antwoord te geven op de deelvraag hoe de knelpunten in de totstandkoming en uitvoering van het ov in de regio Oost-Brabant verklaard kunnen worden aan de hand van succesfactoren voor het betrekken van burgers.

7.1 Organisatorische verankering burgerparticipatie in de totstandkoming

De intenties van provincie en Arriva duiden op een redelijk mate van **interactieve beleidsvoering**.

De OV-Visie gaf de intentie weer dat allianties zouden worden aangegaan met burgers en dat ze zouden moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van het ov. Ook staat daarin dat zij zelf en de vervoerders actief in allianties aan de slag moeten gaan, o.a. met burgers. Dat impliceert een gelijkwaardige relatie. Het PVVP vraagt om samenwerking met partners. De OV-Visie zet in op alliantievorming door provincie en vervoerders met (vertegenwoordigers van) burgers en reizigers. Ook wordt ingezet op het actief betrekken van zowel gemeenten, het ROB als individuele reizigers/burgers bij ontwikkeling van het ov. Dat duidt op een vroegtijdige betrokkenheid van burgers en een samenwerkende houding ten opzichte van andere partijen. Het ROB ziet zichzelf als de legitieme en representatieve partner om te spreken voor reizigers en waar reizigers met elkaar in discussie kunnen gaan. Naast dat de intentie is uitgesproken om individuele burgers te betrekken, fungeren gemeenten als representanten van hun inwoners. PS, als Brabantse representatieve burgervertegenwoordiging, gaf blijk van politiek draagvlak door instemming met zowel het PVVP als de OV-Visie. Arriva was van plan om in de implementatieperiode het ROB de inrichting van bussen te laten voorselecteren.

De intenties van provincie en Arriva duiden wel op een redelijk mate van **bottom-up-benadering**, maar daar is de implementatie van het beleid in de aanbesteding niet veel van zichtbaar. Vanuit het PVVP wordt gestuurd op een horizontale aansturing tussen alle partijen in het ov, vergezeld van beleidsvrijheid. In de OV-Visie komt dit terug voor zowel vervoerder als de provincie: De provincie behoudt beleidsvrijheid om in plaats van ov andere instrumenten in te zetten wanneer dat wenselijk is. De vervoerder moet zijn product tussentijds kunnen aanpassen aan de actualiteit. Echter geldt beleidsvrijheid met name voor de uitvoering, aangezien de aanbesteding van een concessie zowel juridisch als inhoudelijk behoorlijk afgebakend is. In de OV-Visie stelt de provincie dat het ov primair ontwikkeld wordt voor kenniswerkers en keuzereizigers. Daarnaast wordt erkend dat mensen zonder ov-alternatief belangrijk zijn, zoals scholieren, studenten, ouderen, minima en gehandicapten. Daarmee bakent de provincie doelgroepen scherp af en vraagt aan vervoerders hun uitvoering op deze groepen reizigers te richten. De OV-Visie geeft aan dat de doelgroep keuzereizigers het beste bediend kan worden als de vervoerder in de uitvoering van het ov netmanagement toepast op basis van doelgroepbenaderingen. Hierbij wordt het daadwerkelijk gebruik van de lijn bestudeerd en wordt op zoek gegaan naar mogelijkheden om het aanbod beter op de vraag af te stemmen, passend bij kenmerken van de doelgroepen. Daarmee zou tijdig de ov-behoefte in beeld komen. Tijdens de totstandkoming zou de provincie dit kernnetwerk deels voorschrijven om te zorgen dat er voldoende ov zou worden aangeboden door een vervoerder. Arriva heeft daarentegen op basis van met name gegevens en inschattingen het kernnetwerk aangevuld. In de aanbesteding was daardoor geen ruimte voor netmanagement. De provincie voerde een inspraakronde uit in de aanbesteding om te toetsen hoe deze plannen vielen. Daarmee zou tijdig de reeds berekende ov-behoefte gestoeld worden met de mening van burgers en reizigers. Ook zou dat de mogelijkheid bieden om vroegtijdig knelpunten en spanningen op te halen. De vervoerder moest vervolgens een klantenservice inrichten bij aanvang van de concessie om in contact te blijven met reiziger. Dat vormt een permanente bron van inkomende signalen vanuit burgers en reizigers. In de implementatiefase moest Arriva uiteindelijk al haar plannen ten aanzien van de dienstregeling voorleggen aan het ROB, waardoor ook zij nog tijdig knelpunten en spanningen konden doorgeven.

Uit dit onderzoek blijkt dat burgerparticipatie -in tegenstelling tot de intentie- matig organisatorisch verankerd was in de totstandkoming van het ov. Op basis van de theorie werd verwacht dat organisatorische verankering van burgerparticipatie in de totstandkoming van het ov zou leiden tot participatie in het ov. Ook blijkt burgerparticipatie in de totstandkoming van het ov niet sterk op gang te zijn gekomen. Als we de bevindingen langs het theoretisch kader leggen, dan merken we op dat niet alle onderzochte factoren een even sterke

impact hadden op de mate van burgerparticipatie in deze casus. De volgende afwezige succesfactoren verklaren het knelpunt het sterkst:

- *Burgers waren niet vroegtijdig betrokken:*
Burgers werden niet vroegtijdig betrokken in de ontwikkeling van de concessie. Hoewel meningen en wensen over de uitgangspunten van de nieuwe concessie (Nv) wél vooraf werden opgehaald, vond dit slechts plaats bij gemeenten en bij het ROB, die als representatieve organen werden gezien. Individuele burgers werden pas betrokken toen de door de provincie opgestelde plannen in concept gereed waren (de inspraakmogelijkheid op het concept-PvE). In de fases die hierop volgden, werden burgers weer minder betrokken. Enkele reizigers werden door Arriva betrokken in hun onderzoeken voor het schrijven van hun bieding. Daarna werden slechts het ROB en gemeenten werden later nogmaals gevraagd input te leveren voor het Vervoerplan 2015 en daar vervolgens formeel op te reageren. Daarna pas, toen de plannen voor de nieuwe dienstregeling waren vastgesteld en de uitvoering begon, werden reizigers (informerend) betrokken en konden zij eventueel reageren op (de uitvoering van) de plannen. Buiten de daarvoor bedoelde contactmomenten probeerden verschillende betrokken representanten en groepen van burgers alsnog betrokken te raken in het proces. Deze waren in de veronderstelling dat zij niet eerder betrokken waren en juist eerder betrokken hadden willen worden en hadden willen meedenken over de gemaakte plannen.
- *Er vond vrijwel geen onderling debat plaats:*
De provincie stond bij het bepalen van de uitgangspunten van de aanbesteding van deze concessie open voor de ideeën van het ROB en gemeenten, maar ging vervolgens zelf de aanbesteding vormgeven, zonder deze representanten of individuele burgers daarin te betrekken. Dit was in tegenstelling tot de intentie, waarin werd gepleit voor het werken in allianties. De OV-Visie stelde dat daarmee ook wel 'betrokkenheid' mee bedoeld werd. Beide begrippen duiden om een meer samenwerkend karakter van de relatie. De provincie luisterde vervolgens wel tijdens de inspraakperiode naar inkomende reacties, nam 'bruikbare' suggesties over, maar van een open debat en gelijkwaardigheid was geen sprake. Na het sluiten van de inspraaktermijn, stond de provincie tot het einde van de implementatietermijn niet meer open voor reacties en werd voortdurend verwezen naar beperkingen als gevolg van het juridische aanbestedingstraject. Na gunning heeft Arriva wel een luisterende pose aangenomen, maar alleen richting gemeenten en ROB. Zij richtten zich op het opzetten van de concessie conform de afspraken met de provincie, waardoor er nog nauwelijks aanpassing mogelijk was. Gedurende een jaar nam het aantal burgers wat in contact wilde treden toe, maar was er geen ruimte voor debat. De provincie ging pas openstaan voor ideeën van burgers toen de dienstregeling was ingegaan en burgers zich verenigde in een belangenvereniging. Daarmee kwam er ruimte om in gesprek te gaan en naar een oplossing te zoeken. Het ROB bood gedurende het gehele aanbestedingstraject wel een ingang voor burgers, maar het ROB was geen volwaardige partner in de totstandkoming van de concessie en had voornamelijk de bevoegdheid om te reageren. Dat betekent dat de daar in kaart gebrachte problemen en verkende oplossingen hooguit konden leiden tot verweking in adviezen aan provincie en aan Arriva.
- *Er was vrijwel geen invloed van burgers op het proces mogelijk:*
In de aanbesteding werden (vertegenwoordigers van) burgers met name geraadpleegd over de door provincie en Arriva opgestelde plannen. Er is niet gevraagd om advies waarbij burgers mee kunnen denken over oplossingen. (Representanten) van burgers hadden nauwelijks invloed op de aanbesteding, terwijl de intentie was dat alliantievorming met burgers en hun representanten zou plaatsvinden.
Aan het begin van de aanbesteding liet de provincie zich nog adviseren door ROB en gemeenten over de uitgangspunten voor de concessie (NvU). Daarna werden gemeenten en ROB, net als de overige individuele burgers, geraadpleegd over het concept-PvE. De plannen daarin waren al in vergaande mate gereed. Naast de ambtelijke betrokkenheid werden gemeenten tijdens de aanbesteding ook bestuurlijk betrokken. Dat had een adviserend karakter. De gemeenten hadden echter verwacht dat hun betrokkenheid een samenwerkend karakter zou hebben, aansluitend op de uitgangspunten van de OV-Visie. Hoewel het ROB wettelijk geborgde inspraakmomenten had en deze ook door de provincie als zodanig erkend waren, probeerde het ROB tijdens de inspraakronde hun invloed in het aanbestedingsproces alsnog te verruimen. Zij wilden betrokken worden in beleidsbepaling, door

formeel betrokken te worden in het gunningsproces van de provincie. De provincie gaf met een afwijzing aan dat de betrokkenheid van burgers niet zover ging als waarop werd gehoopt. Gemeenten en groepen van individuele burgers probeerden na de inspraakronde alsnog betrokken te raken door de provincie te verzoeken samenwerking met hen op te starten op het dossier van buslijn 142/143 en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. De provincie had echter besloten om na de inspraakperiode geen (representanten van) burgers te betrekken in de aanbesteding tot Arriva de concessie in werking had gesteld.

Arriva raadpleegde na de gunning gemeenten om uitleg te geven over hun plannen zoals die in het concept-Vervoerplan 2015 hadden aangeboden aan de provincie.

Om het definitieve Vervoerplan te kunnen schrijven werden gemeenten geconsulteerd op ov-gerelateerde zaken. Het ROB werd in eerste instantie informeel betrokken. Daarna is het ROB verzocht om te reageren op het Vervoerplan 2015. Reizigers werden pas na vaststelling van het Vervoerplan 2015 betrokken. Arriva had als onderdeel van hun bieding ervoor gekozen om co-creatie te introduceren in de totstandkoming. Alle Brabanders mochten suggesties indienen over de naamgeving van de Stadsdiensten. Uiteindelijk hebben betrokken bestuurders de definitieve naam gekozen. Daarnaast werden burgers geïnformeerd over de nieuwe dienstregeling en met de nieuwe klantenservice werd de mogelijkheid geopend om te reageren op de uitvoering van de nieuwe dienstregeling, om daarmee informatie uit de praktijk te verzamelen.

Omdat daarop veel klantenreacties binnenkwamen en de media druk uitoefende, leidde dat in tot een proces met burgers ten aanzien van de buslijnen 142/143. Daarin werden burgers vooral geïnformeerd over de gebruikte argumentatie, geraadpleegd over eventuele nieuwe plannen en geconsulteerd over andersoortige oplossingen. Uiteindelijk besloot Arriva in samenwerking met de provincie wat de maatregel werd. In dit laatste stuk leken burgers dus de meeste invloed in de gehele procedure hebben uitgeoefend.

- *Betrokken burgers waren niet representatief:*

De (vertegenwoordigers) van burgers waren minder representatief dan werd aangenomen. Hoewel het ROB alle Brabantse reizigers zegt te vertegenwoordigen, zijn slechts een aantal achterbannen via het ROB vertegenwoordigd. Deze achterbannen (15 in 2014) bestonden met name uit reizigers zonder ov-alternatief, waardoor hun advisering waarschijnlijk plaatsvindt in het licht van deze doelgroepen. Daarmee kan worden afgevraagd of een deel van de belangen van reizigers (de andere doelgroepen waarop ov volgens de OV-Visie op gebaseerd wordt) niet vertegenwoordigd wordt. Ook adviseert het ROB op het schaalniveau van de concessie. De werkgroepen Oost-Brabant en dienstregelingen bestaan uit vrijwilligers afkomstig uit de gehele provincie en de leden van het klantenpanel zijn ook afkomstig uit de gehele provincie. In de advisering worden lokale situaties voor zover mogelijk is weliswaar beschouwd, maar adviezen werden met name opgesteld in het belang van alle reizigers in de concessie, waardoor verschillende gevoelens die in lokale problematiek spelen geen belangrijke rol speelt in de advisering. Het ROB vertegenwoordigde weliswaar de belangen van alle reizigers, maar verontruste reizigers hadden nauwelijks een stem binnen het ROB.

Inwoners, al dan niet reiziger, werden vertegenwoordigd door gemeenten. Die waren (al dan niet via de GGA-regio) op dezelfde wijze betrokken als het ROB bij de totstandkoming van de concessie. De input die gemeenten hebben geleverd is niet representatief voor de verschillende standpunten van hun inwoners. De betrokken ambtenaren (en bestuurders) baseerden hun input op (niet-actief verzamelde) kennis. Gemeenten hadden geen platform waarmee zij vooraf met burgers over ov konden discussiëren of hun standpunten konden ophalen. Weliswaar verkondigden gemeenten ook het standpunt van hun gemeenteraad, waardoor uiteindelijk ook daar een dubbel-getrapte representatieve vertegenwoordiging tot stand kwam, maar de afstand tussen de totstandkoming van het ov en inwoners van gemeenten was daarmee zeer groot.

De inspraakronde in de aanbesteding leverde 700 reacties op afkomstig van 60 organisaties en personen (voor zowel de concessie Oost- als West-Brabant). Dit is slechts een fractie van het totaal aantal inwoners en (potentiële) reizigers in de beide concessies. De inspraakronde bereikte daarmee nauwelijks (gewone) burgers en degenen die reageerden, waren met name reeds in het ov actief zijnde of gepassioneerde burgers, professionals en belangengroepen. De inspraakronde had de potentie om een representatieve inspraak te kunnen opleveren, maar het bereiken van burgers is daarmee nauwelijks gelukt.

Het onderzoek wat Arriva uitvoerde ter voorbereiding van hun bieding omvatte slechts enkele, willekeurige reizigers in de gebieden waarin zij nog niet actief waren. Dat was geen representatieve meting, maar was kwalitatief ingestoken.

De deelnemers aan de belangengroep buslijnen 142/143 en betrokken dorpsraden waren eveneens niet representatief. Ook zij stelden te spreken voor alle burger- en reizigersbelangen, maar konden niet goed aantonen in hoeverre hun problematiek werd gevoeld door hun hele achterban. Daarvan geldt dat deze waarschijnlijk spraken voor diegenen die baat hadden bij een gewenste aanpassing.

Op grond van de theorie zouden burgers eerder betrokken moeten worden, is het wenselijk dat er ruimte wordt gemaakt voor een open debat tussen burgers en de provincie, moet er meer ruimte ontstaan voor een gezamenlijk proces met burgers en moet de representativiteit van participerende burgers vergroot worden. Daarmee wordt de totstandkoming van het beleid meer interactief en draagt het bij aan meer bottom-up benadering van de uitvoering van het ov.

7.2 Burgerbetrokkenheid in de totstandkoming

In de totstandkoming van de concessie **konden** burgers in redelijke mate participeren. Om het mogelijk te maken dat burgers en reizigers niet verzeild raken in gesprekken waarin de ov-materie te complex is, konden inwoners en reizigers contact opnemen met hun gemeente als burgers of het ROB als reiziger. Zij zijn in principe erop ingesteld om geluiden via hun vertegenwoordiger naar de provincie of Arriva te brengen. Ook hebben zij de taak om de inzet van inwoners en reizigers met elkaar in overleg te laten treden, deze met elkaar, met de provincie en de vervoerder te coördineren. Met name het ROB is in staat gesteld om het culturele verschil tussen reizigers enerzijds en provincie en Arriva anderzijds te overbruggen. Daarnaast zouden het ROB en de gemeenten ook in staat moeten zijn om medestanders van bepaalde standpunten te motiveren en conflicten tussen reizigers en Arriva of provincie te vermijden. Van individuele burgers wordt niet verwacht dat zij hier allemaal toe in staat zijn en daarom is er weinig contact tussen de provincie en individuele burgers in de totstandkoming van het ov. Ook ontving het ROB in tegenstelling tot individuele burgers gegevens over het ov, vergezeld van uitleg, omdat er eenvoudig verkeerde conclusies uit kunnen worden getrokken. Het ROB en gemeenten nemen in tegenstelling tot individuele burgers afgewogen standpunten in op basis van ingebrachte kennis. Ook is de provincie transparant over overwegingen en procedures richting gemeenten en ROB. Individuele burgers komen hier niet altijd aan. Zij konden via de klantenservice hun mening geven of vragen stellen over het ov, maar de kans is niet zo groot dat daarmee veranderingen kunnen worden bewerkstelligd. Het ROB is door de provincie als zelfstandige organisatie ingesteld om te zorgen dat participatiecapaciteiten voor reizigers werden ontwikkeld. Gemeenten bepaalden zelf of zij participatiecapaciteiten ondersteunen onder hun burgers. Ook de deelnemers aan wijkraden en de belangengroep waren redelijk uitgerust met participatiecapaciteiten. De wijkraden hebben een eigen structuur waarin ze coördineren en relatief eenvoudig de gemeente (of zichzelf) in contact kunnen brengen met ov-partijen. De belangengroep bestond uit mensen die met elkaar zijn gaan samenwerken en op zoek gingen naar ingangen, draagvlak en gegevens. Daar slaagden ze dan ook goed in. Kunnen reageren op het concept-PvE was daarentegen voor veel burgers een stap te ver, aangezien dit beleid te complex en te abstract is voor veel burgers.

In de totstandkoming van de concessie **wilden** niet alle burgers participeren. Aan de ene kant biedt het ov-product weinig mogelijkheden om individuele wensen te bewerkstelligen. Deelname aan het ROB biedt hier dan ook niet veel mogelijkheden voor. Het is daarmee voor burgers zeer lastig om gewenste veranderingen te bewerkstelligen die passen bij je behoefte. Toch bood de inspraakmogelijkheid op het PvE hier ogenschijnlijk mogelijkheden voor. Reacties die echter slechts één of zeer weinig belangen dienden, maakten hierin geen kans op overname van wensen. Toch willen burgers en reizigers individuele wensen te bewerkstelligen, ook al gaat dat ten koste van belangen van anderen. De actiegroep slaagde daar redelijk goed in. Ook het schaalniveau waarop burgers gevraagd werden om bijdragen te leveren is te groot, omdat concessies grote gebieden zijn en mensen met name willen meepraten over wat er in hun omgeving ertoe doet. Het eenmalig vragen om een reactie op het concept-PvE is geen uiting van de wens om een duurzame relatie te ontwikkelen met burgers. Het ROB is daar wel een uiting van in de richting van reizigers. Aan de andere kant sloten de gevraagde bijdragen voor het ov niet voor iedereen aan op intrinsieke, extrinsieke en sociale waarden. Deelname aan het ROB heeft geen zin als je resultaten voor jezelf probeert na te streven of een beloning wil voor je inzet. De inspanning daarvoor te groot zal zijn, omdat inzet hiervoor vooral appelleert aan intrinsieke en sociale waarden. Een belangengroep starten wordt door zeer weinig mensen ondernomen omdat daar te

weinig voldoening wordt uitgethaald. Deelname aan een dorpsraad sluit weliswaar aan op verschillende intrinsieke, extrinsieke en sociale waarden, maar deelnemers moeten zich ook met andere onderwerpen bezig houden en er is geen garantie dat het veranderingen in het ov kan bewerkstelligen. Met het vragen om inspraak op het concept-PvE appelleerde de provincie met name aan intrinsieke waarden, namelijk om te reageren op door professionals gemaakte plannen, en die waar nodig bij te stellen in het belang van alle reizigers. Veel mensen willen geen concessies verbeteren, maar hooguit het deel waarmee ze zich verbonden voelen. Dat deel was op dat moment nauwelijks concreet.

In de totstandkoming van de concessie zijn de meeste burgers niet **in staat gesteld** om te participeren. Het ROB is het enige verband van reizigers welke officieel betrokken werd. Burgers konden aansluiten bij wijk- en dorpsraden (mits deze bestaan) en kunnen daarmee de gemeente beïnvloeden. Ook deelname aan een politieke partij is een mogelijkheid om te participeren, maar in de praktijk een weinig reële. Daarnaast bood de inspraakmogelijkheid op het concept-PvE een directe ingang. Het merendeel van burgers is niet aangesloten bij deze verbanden, omdat deze niet aansluiten bij hun persoonlijke levensstijl en ze vaak onbekend zijn voor burgers en reizigers. Het aantal participatiemogelijkheden in de totstandkoming is daarmee zeer beperkt.

In de totstandkoming van de concessie werden niet alle burgers **gevraagd** om te participeren. De oproep om inspraak te geven op het concept-PvE verliep op een redelijk passieve wijze aangezien de provincie slechts een beperkt aantal communicatiekanalen inzette. De vraag om te reageren is niet heel erg breed uitgezet, namelijk slechts bij bekende organisaties (naast ROB en gemeenten) en eigen communicatiekanalen van de provincie. De oproep is ook niet vaak herhaald in de relatief korte periode dat erop gereageerd kon worden. Het ROB heeft deze participatieoproep weliswaar doorgezet via hun beschikbare kanalen (o.a. Facebook, Reizigerspanel, e.d.), maar daarmee wordt slechts een kleine groep aangeschreven. De methode om te reageren was beperkt tot het insturen van reacties per brief of e-mail, maar niet via persoonlijke bijeenkomsten, facebook, apps, etc. Als deze methoden niet aansluiten de levensstijl van reizigers en burgers, reageren ze alsnog niet. Daarmee werden een beperkt aantal communicatiekanalen benut.

Daarvoor en daarna zijn ROB en gemeenten gevraagd om te participeren als vertegenwoordigers. Het ROB vraagt hun deelnemers (in de het panel en in de werkgroepen) regelmatig uit om te reageren op plannen van de provincie welke vervolgens gevat kunnen worden in advisering aan de provincie. Gemeenten halen hier niet actief informatie over op bij hun inwoners.

Er waren geen prikkels verbonden aan participatie. Deelnemers aan het ROB krijgen wel een vergoeding voor hun werkzaamheden, maar dat dient meer als compensatie dan als prikkel. Prikkels worden gezien als niet passend in het ov, omdat het mogelijk niet zou leiden tot zuivere, intrinsiek gedreven inspanningen. Daarentegen wordt daarmee niet in gang gezet dat degenen die zouden willen participeren dit daadwerkelijk gaan doen, omdat de inspanning niet wordt verlicht door het vooruitzicht op een extraatje.

In de totstandkoming van de concessie werden participerende burgers altijd voorzien van een **terugkoppeling**. Alle inspraak op het concept-PvE werd van een individueel antwoord voorzien. De terugkoppeling omvatte de wijze van overname in het bestek, waardoor de overweging goed zichtbaar werd. De terugkoppeling sloot daarmee echter niet per se aan op het achterliggende belang van de vragensteller.

Omdat het gerealiseerde eindresultaat op enige afstand in tijd bevond van de inspraakmogelijkheid en andere binnengekomen brieven, kon niet direct over het eindresultaat teruggekoppeld worden. Het eindresultaat, de nieuwe dienstregeling 2015 werd echter in algemene zin gecommuniceerd aan reizigers. Er was daarbij geen aandacht voor initiële vragenstellers. Daarnaast was communicatie over de dienstregeling met name gericht op reizigers en niet op niet-reizigers, waardoor communicatie over het eindresultaat wellicht minder doelgroepen bereikte dan waarop met de inspraak op was ingezet.

Over het eindresultaat werd in het algemeen geïnformeerd, zonder daarbij een relatie te leggen met indieners van zienswijzen. Terugkoppeling over het eindresultaat betreft de wijzigingen in de nieuwe dienstregeling en is gericht op alle reizigers.

Uit dit onderzoek blijkt dat burgers in enige mate betrokken waren bij de totstandkoming van het ov. Op basis van de theorie werd verwacht dat burgerbetrokkenheid bij de totstandkoming van het ov zou leiden tot participatie in het ov. Burgerparticipatie blijkt in de uitvoering van het ov echter niet sterk op gang te zijn gekomen. Als we de bevindingen langs het theoretisch kader zouden leggen, dan merken we op dat niet alle onderzochte factoren een even sterke impact hadden op de mate van burgerparticipatie in de casus rondom buslijnen 142/143. Enkele factoren lijken te hebben bijgedragen aan gedeeltelijke burgerparticipatie:

- *Burgers brachten gebruikerservaringen in:*
Dat burgers in redelijke mate konden participeren in de totstandkoming van het ov, had met name te maken doordat burgers gebruikerservaringen als kennis in te brengen hadden. Op basis van deze aanname werd het concept-PvE opengesteld voor inspraak. Daarnaast vormt de kern van de advisering van het ROB aan de provincie en Arriva met name gebruikerservaringen. Ook Arriva verzamelt zelf gebruikerservaringen, door onderzoek in de offertefase en door het openstellen van de klantenservice. De belangengroep bracht met name gebruikerservaringen naar voren, wat nuttige kennis is waar vervoerder en provincie nauwelijks zelf beschikking toe hebben. Het gaat dan wel vaak om negatieve ervaringen. Ook kan deze kennis niet altijd worden omgezet in bruikbare acties omdat deze individueel ingebrachte kennis geconfronteerd moet worden met andere belangen voordat het uiteindelijk tot een verbetering kan leiden. Het ROB biedt ook gebruikerservaringen aan, maar biedt deze meer vanuit een positief perspectief, gebaseerd op belangen van daarop aangehaakte belangenverenigingen en ingekomen reacties.

- *Overwegingen werden teruggekoppeld aan participerende burgers:*
Dat burgers in redelijke mate konden participeren in de totstandkoming van het ov, had met name te maken doordat burgers werden ingelicht over hoe omgegaan was met hun input in de afweging. De terugkoppeling vond echter niet persoonlijk plaats. Alle reacties werden gebundeld als bijlage bij het vastgestelde PvE. De vraag is of daarmee alle indieners van inspraak zijn bereikt, omdat participanten zelf actief op zoek moesten gaan naar het gegeven antwoord op de vraag. Dat kan leiden tot het gevoel dat de provincie niet erg geïnteresseerd was in de persoonlijke moeite die werd genomen om te reageren en een eventueel gevolg dat deze inspanning niet meer herhaald wordt. Op de gevraagde advisering van ROB en gemeenten werd wel persoonlijk teruggekoppeld wat er van werd overgenomen, mogelijk doordat het aantal momenten en adviezen beperkt was. Het ROB koppelt naar hun werkgroepleden en panelleden altijd terug wat de resultaten waren van enquêtes of advisering. Gemeenten die dorpsraden hebben en daarmee input ophalen, zullen dit mogelijk ook doen.
Buiten het proces om ontving de provincie ook meerdere brieven ten aanzien van de plannen over buslijn 142/143. Deze werden altijd voorzien van een antwoord met overwegingen.
Ook het ROB ontving een terugkoppeling over hoe Arriva was omgegaan met hun zienswijze op het vervoerplan, afgestemd op het belang van het ROB. Er vond voldoende terugkoppeling plaats aan de belangengroep, waarbij gemaakte overwegingen, afspraken, en het eindresultaat (de opname van de ritten in de dienstregeling) werden gemeld.

De volgende afwezige succesfactoren verklaren het knelpunt het sterkst:

- *De gevraagde participatie appelleerde niet aan intrinsieke, extrinsieke en sociale waarden:*
Dat burgers nauwelijks wilden participeren in de totstandkoming van het ov, had met name te maken doordat de inspraakmogelijkheid appelleerde aan intrinsieke motivaties, maar niet aan extrinsieke motivaties. Ook het ROB appelleert aan intrinsieke motivaties waardoor dit juist het belang van de mensen rondom buslijnen 142/143 tegenwerkt. De belangengroep werd opgestart omdat het de mogelijkheid bood om extrinsieke waarden (het verbonden voelen aan buslijn 142/143 en dat voor jezelf of je directe omgeving willen verbeteren) om te zetten in resultaten, maar waarschijnlijk lagen daar geen intrinsieke waarden aan ten grondslag, waardoor de belangengroep ook ontbonden werd na het behalen van het gewenste doel.

- *Participatie op concessieniveau is niet kleinschalig:*
Burgers wilden in het huidige systeem niet participeren omdat het schaalniveau van de ervaren problematiek rondom buslijn 142/143 niet paste op het schaalniveau van de participatie. Het concept-PvE voor de gehele concessie Oost-Brabant werd ter reactie voorgelegd. Burgers moesten daarin zelf op zoek gaan naar voor hun de meest relevante onderdelen die betrekking hadden op de toekomstige dienstregeling, welke ook maar op hoofdlijnen waren uitgewerkt. Doordat er nauwelijks (boven)lokale plannen zichtbaar waren in het concept-PvE, raakten dit nog niet gevoelsmatig belangen van burgers en reizigers. Het ROB laat reizigers participeren voor belangen van alle reizigers in Noord-Brabant en niet voor hun eigen omgeving alleen, waardoor het ROB geen logische partij was om de problematiek voor te leggen. Deelname aan wijkraden zorgen in theorie voor mogelijkheden om op het juiste niveau

mee te praten over ov, maar deze verbanden zijn nauwelijks aangehaakt op ov-ontwikkelingen. Voor het perspectief van reizigers en burgers is tevens weinig interesse voelbaar vanuit de provincie. Pas toen de aanbesteding concrete plannen op het schaalniveau van de buslijn opleverde, kwam de energie los en wilden mensen gaan participeren, terwijl die mogelijkheid er niet meer was.

- *Een te laag aantal (van elkaar verschillende) mogelijkheden om mee te kunnen praten:*
Burgers werden ook niet volop in staat gesteld om te participeren omdat zij maar bij een beperkt aantal, van elkaar verschillende groepen of organisaties konden aansluiten die meepraten over het buslijnen 142/143. Het ROB is relatief onbekend voor reizigers van de buslijnen 142/143 waardoor dat niet werd gezien als een verband dat hun belang kon dienen. Daarnaast zou hun belang niet volledig door het ROB gediend kunnen worden, omdat zij andere doelstellingen hebben dan participerende burgers. Andere burgers waren wel aangesloten bij groepen met eenzelfde belang, zoals dorpsraden, maar zij hadden geen formele lijn met de provincie. De lijn via de gemeente naar de provincie is ook niet vastgelegd.
Omdat mensen zeer gevarieerde achtergronden en wensen hebben, zijn er ook veel organisaties actief die opereren in een lokaal gebied waar mensen reeds bij aangesloten waren. Deze verbanden (zoals sportclubs, e.d.) kunnen samen een groot belang hebben. Deze verbanden zijn naast wijkraden niet in beeld bij de ontwikkeling van ov. Op enkele grote organisaties na, werden deze niet betrokken. De praktijk laat zien dat burgers zelf mogelijkheden kunnen creëren om te kunnen participeren. Omdat veel mensen zich niet betrokken voelden en geen geschikte ingangen konden vinden, is een verband van burgers ontstaan die elkaar opzochten om een doel te bereiken. Deze had echter geen formele ingangen in het proces en positioneerde daarom de media om de doelstellingen te bereiken.
- *Burgers werden nauwelijks verzocht om te participeren:*
Burgers werden ook niet gevraagd om te participeren. Zij werden immers niet regelmatig, via meerdere en van elkaar verschillende communicatiekanalen benaderd. De communicatiekanalen van de provincie, het ROB en de gemeenten bereikten waarschijnlijk maar weinig reizigers en burgers rondom buslijn 142/143. Gevolg daarvan was dat na sluitingsdatum van de inspraak vragen en verzoeken ten aanzien van deze buslijnen binnen bleven komen, terwijl het PvE inmiddels was vastgesteld en er niets meer mee gedaan werd. De provincie had geen specifieke doelgroepen voor ogen in de uitvraag om inspraak waardoor niet nagedacht werd welke type communicatiekanalen zouden passen. Als dit wel had plaatsgevonden, zou wellicht ingezet zijn op meerdere kanalen.

Op grond van de theorie draagt de mogelijkheid om gebruikerservaringen in te brengen bij aan de capaciteiten van burgers om te participeren. Daarnaast draagt de terugkoppeling van gemaakte overwegingen bij aan herhaling van participatie.

Op grond van de theorie zou de gevraagde participatie echter beter moeten appelleren aan waarden die voortkomen uit lokale problematiek, zou het schaalniveau van participatie meer moeten aansluiten op het lokaal niveau, moeten meer van elkaar verschillende mogelijkheden om te participeren worden geopend en moeten burgers vaker en via verschillende kanalen verzocht worden om te participeren. Daarmee kunnen de wil, de mogelijkheid en de vraag om te participeren in de totstandkoming van het ov worden vergroot.

7.3 Organisatorische verankering burgerparticipatie in de uitvoering

De OV-Visie had de intentie om burgers op een gelijkwaardige manier te betrekken in het ov, zowel in uitvoering als de totstandkoming. In de aanbesteding van deze concessie werd vervolgens bepaald wat daar van terecht zou komen in de uitvoering in de periode na de aanbesteding. Ten opzichte van de uitgangspunten in de OV-Visie, lijkt burgerparticipatie in de uitwerking van het beleid (de inrichting en werking van het tactisch ontwikkelteam) minder sterk verankerd te zijn.

De bijgestelde intenties duiden niet op een redelijk mate van **interactieve beleidsvoering**. De minimale betrokkenheid van burgers door Arriva is geborgd in de concessievoorwaarden. Arriva betreft vroegtijdig het ROB en gemeenten (als vertegenwoordigers voor reizigers en burgers) in het tactisch ontwikkelteam. Reizigers worden laat betrokken, namelijk pas als Arriva over de nieuwe dienstregeling gaat informeren. Debat vindt plaats in het tactisch ontwikkelteam tussen de daarbij betrokken partijen. Het proces wat Arriva met burgers

moet voeren is minimaal het overleg met het tactisch ontwikkelteam. Gemeenten en ROB hebben mogen ideeën aanleveren, maar Arriva besluit daarover indien de plannen aanpassingen van de concessie voorzien. Arriva kan indien gewenst ook op andere wijzen in contact met burgers treden. De werkwijze gaat ervanuit dat door de betrokkenheid van ROB en gemeenten reizigers en burgers representatief vertegenwoordigd zijn in het tactisch ontwikkelteam en dat daarmee draagvlak ontstaat voor te nemen besluiten. Er is niet voorzien in directe inbreng van burgers, maar de representanten staan vrij dit op een eigen wijze te organiseren. Het ROB en de gemeente kunnen zelf bepalen met welke kwaliteit discussies bij of met hun eigen organisatie gevoerd wordt. Het ROB biedt hiervoor platforms in werkgroepen. Arriva wil graag de relatie met burgers in de uitvoering van het ov stevig ontwikkelen, zodat reizigers meedenken en meewerken aan maatregelen. Co-creatie verdient de voorkeur bij product- en dienstontwikkeling en bij markt- en reizigersonderzoek rondom reizigers en niet-reizigers.

De intenties duiden op een beperkte mate van **bottom-up-benadering**. Op basis van zowel de doelgroepbenaderingen uit het PvE en de bieding, worden business cases uitgewerkt om daarmee vraaggerichter ov te bewerkstelligen. Het tactisch ontwikkelteam past netmanagement toe om de "ov-vraag" te bepalen en om te bepalen welke acties en maatregelen passend zijn (het daadwerkelijke gebruik van een lijn analyseren en het op zoek gaan naar mogelijkheden om het aanbod beter op de vraag af te stemmen). Arriva staat daarin ook open voor het overnemen van binnengekomen, bruikbare signalen van (representanten van) burgers. Ingediende klachten (door reizigers ervaren knelpunten, met name over overbezetting en aansluitingen van bussen) die via de klantenservice binnenkomen, kunnen ook dienen voor input voor de eerstvolgende dienstregeling. Arriva overlegt tijdig over hun voornemens voor hun plannen met het ROB, provincie en gemeenten. Deze partijen kunnen dit vervolgens vroegtijdig bespreken met hun achterbannen. Arriva staat vrij om business cases op te starten, onderzoek te verrichten (al dan niet direct met burgers), te implementeren, af te wijzen en over te nemen, waardoor ze de uitvoering in redelijke mate zelf kunnen vormgeven, zolang dit past binnen de concessievoorwaarden.

Uit dit onderzoek blijkt dat burgerparticipatie -in tegenstelling tot de intentie- matig organisatorisch verankerd was in de uitvoering van het ov. Op basis van de theorie werd verwacht dat organisatorische verankering van burgerparticipatie in de uitvoering van het ov zou leiden tot participatie in het ov. Burgerparticipatie blijkt in de uitvoering van het ov echter niet sterk op gang te zijn gekomen.

Als we de bevindingen langs het theoretisch kader leggen, dan merken we op dat niet alle onderzochte factoren een even sterke impact hadden op de mate van burgerparticipatie in de casus rondom de Stadsdienst Den Bosch. Enkele factoren lijken te hebben bijgedragen aan gedeeltelijke burgerparticipatie:

- *Doelgroepen zijn weliswaar goed afgebakend (maar niet specifiek benaderd):*
Het doelgroepenonderscheid, welke Arriva hanteerde in de bieding (reisfrequentie en –motieven), werd toegepast op de Stadsdienst Den Bosch. Daardoor kwamen met name scholieren bovendien als belangrijkste doelgroep. Deze afbakening vond in de ontwikkeling van de Stadsdienst plaats op stadniveau, maar niet op lijn- of wijkniveau. De doelgroep scholieren in Den Bosch werd niet specifiek betrokken in de totstandkoming van de plannen. De enige betrokken doelgroepen waren wijkraden, terwijl scholieren hierin ondervertegenwoordigd zijn. Agevraagd kan worden of de doelgroep scholieren daarmee wel werd bereikt.
- *Knelpunten en spanningen werden gesignaleerd, maar niet op voorhand:*
Arriva betrok in de planvorming van de Stadsdienst klachtenrapportages. Echter worden klachten niet op voorhand gesignaleerd, maar achteraf. Weliswaar zijn deze tijdig voor de volgende dienstregelingswijziging, maar ze worden op deze wijze niet voorkomen. Desondanks mist Arriva door met name gebruik te maken van klachtenrapportages allerlei spanningen die nieuw plannen te weeg zouden brengen. Arriva gaat ervan uit dat de ontwikkeling van een passende Stadsdienst zorgt voor het voorkomen van knelpunten en spanningen. Echter, de afwezigheid van veel klachten achteraf betekent niet dat de Stadsdienst past. Reizigers die afhaken of besluiten niet met het ov te gaan reizen zullen zich niet melden bij de klantenservice.
- *Ruimte voor de vervoerder om de uitvoering naar eigen inzichten in te richten:*
Arriva neemt veel initiatieven om het ov-product jaarlijks bij te stellen en kreeg in de uitvoering ook voldoende ruimte om burgerbetrokkenheid naar eigen inzicht in te richten, hoewel daar niet door de provincie de nadruk is opgelegd. Arriva nam echter genoegen met de opgelegde structuur van het

tactisch ontwikkelteam. Andere manieren om burgerparticipatie in te richten zouden enerzijds meer tijd, inzet en geld kosten en daarbij wordt de meerwaarde er niet van ingezien.

De volgende afwezige succesfactoren verklaren het knelpunt het sterkst:

- *Burgers waren niet direct, maar alleen getraptd vroegtijdig betrokken:*
Individuele burgers konden niet vroegtijdig meepraten over plannen in de uitvoering van het ov. Het ROB en gemeenten doen dit wel als representanten. Zij worden vroegtijdig op de hoogte gebracht van nieuwe plannen en kunnen deze zelf ook inbrengen. Arriva benaderde wel verschillende partners in de regio, maar zij leveren slechts gegevens ten behoeve van de planvorming en praten niet mee. De wijkraden zijn laat in de planvorming betrokken, namelijk pas wanneer de gemeente hierom verzocht, terwijl de plannen vrijwel gereed waren. Reacties van individuele burgers op de nieuwe Stadsdienst vonden pas plaats vanaf het moment dat reizigers en burgers geïnformeerd werden over de vastgestelde nieuwe dienstregeling. Dit vond plaats via het maken van meldingen bij de klantenservice van Arriva.
- *Er vond nauwelijks communicatie, onderhandeling, overleg met burgers en overtuiging van elkaar plaats:*
Arriva vindt de betrokkenheid van ROB en gemeenten voldoende om daarmee burgers en reizigers (getraptd) te betrekken bij planvorming. De praktijk is dat de Stadsdienst Den Bosch geheel zelf door Arriva werd opgetuigd en uiteindelijk ter reactie aan gemeente en ROB (en later nogmaals, maar dan aan de wijkraden) werd voorgelegd. Dat staat haaks op de intentie om plannen in co-creatie op te stellen en er was niet veel ruimte om ideeën aan te leveren. ROB en gemeenten konden formeel nog met de plannen instemmen of ze afwijzen, maar dat heeft geen bindende gevolgen. ROB en gemeenten mogen ideeën aanleveren of meewerken aan de plannen van Arriva, maar omdat Arriva uiteindelijk beslissingen neemt over plannen is van echte samenwerking geen sprake. Vanaf de implementatie komen ook individuele burgers in beeld, maar zij werden slechts geïnformeerd over de vastgestelde plannen. Zij mogen wel achteraf en op eigen initiatief via de klantenservice reageren op de uitvoering van de plannen, welke eventueel kunnen worden gebruikt voor latere bijstelling.
- *Betrokken burgers waren niet representatief:*
De beleidsmatige intentie was dat er een representatieve betrokkenheid van burgers tot stand zou komen in het tactisch ontwikkelteam door het ROB en het betrekken van gemeenten. Echter, de representativiteit van de deelnemers in het TOT was redelijk laag tijdens de totstandkoming van de nieuwe Stadsdienst Den Bosch. Het ROB is maar gedeeltelijk representatief. Via de werkgroepen wordt er teruggekoppeld met achterbannen, maar niet alle doelgroepen zijn vertegenwoordigd, kennis van specifieke wijken ontbreekt, veel reizigers (en niet-reizigers) kennen en spreken niet met het ROB en deels speelt het willen realiseren van eigen wensen door de werkgroepleden ook mee. De gemeente wilde de representativiteit van zijn eigen individuele, maar wel professionele standpunt verbeteren door wijkraden erbij te betrekken. Wijkraden dekken echter ook maar deels de belangen af van alle inwoners. Van de betrokkenen bij de wijkraden wordt de representativiteit ook betwist. Met name reeds actieve burgers werden hiermee bereikt, waar van afgevraagd wordt of deze eigen standpunten of die van hun wijk naar voren brengen. Ook de meldingen die achteraf binnenkwamen via de klantenservice zijn niet geheel representatief aangezien met name klachten binnenkomen en weinig tevreden reizigers hier gebruik van maken.
- *De ov-vraag is in geringe mate is opgehaald bij burgers:*
De provincie laat de uitvoering van netmanagement vooral over aan Arriva. De intentie voorziet wel in het vroegtijdig opzoeken van de ov-vraag, maar laat open wat de "ov-vraag" precies is. Arriva bepaalt de ov-vraag met name door beschouwing van kennis en gegevens. Zij wisten vanuit hun kennis en ervaring goed wat de ov-behoefte waren van bestaande reizigers als gebruikersgroep. Echter, slechts het resultaat van de ov-vraag op het ov-aanbod (het aantal reizigers) en aannames over de generieke stedelijke ov-vraag komen daarmee in beeld, maar niet de daadwerkelijke ov-vraag. Ook onderzoeken van Stichting ZET, klachtenrapportages en gegevens van gemeente en grotere instellingen droegen bij aan deze kennis. Aanbod en vraag lagen volgens deze gegevens verschillend op lijnniveau in het bestaande netwerk. De betrokkenheid van ROB en de wijkraden voegden niets meer toe aan de eigen plannen: de enkele aanvullingen die gedaan waren leidden niet tot aanpassing van de plannen. Dat

bevestigde vervolgens het beeld van Arriva dat zij zelf prima in staat zijn om de ov-vraag te bepalen zonder burgers daarin te betrekken. Ook het achterwege blijven van klachten bevestigden dit beeld.

Op grond van de theorie dragen afgebakende doelgroepen, de signalering van knelpunten en spanningen en de ruimte die Arriva kreeg om de uitvoering naar eigen inzichten in te richten, bij aan de mate van interactiviteit en de bottom-up benadering in de concessie.

Op grond van de theorie zouden burgers eerder betrokken moeten worden, moet er meer ruimte ontstaan voor een gezamenlijk proces met burgers, kan de representativiteit van participerende burgers vergroot worden en zou de ov-vraag meer bij burgers moeten worden opgehaald. Daarmee wordt de uitvoering van het ov meer interactief en draagt het bij aan meer bottom-up benadering van de uitvoering van het ov.

7.4 Burgerbetrokkenheid in de uitvoering

In de uitvoering van de concessie **konden** burgers in redelijke mate participeren. In het ontwikkelteam zijn dezelfde hoofdrolspelers vertegenwoordigd als in de totstandkoming van het ov, waarin het grootste verschil is dat Arriva in plaats van de provincie de uitvoering vormgeeft. Daarnaast zijn gemeenten en ROB betrokken bij de uitvoering in het tactisch ontwikkelteam. Doorgaans wordt het standpunt van inwoners ingebracht door de gemeentelijk inbreng in het tactisch ontwikkelteam. De gemeente 's-Hertogenbosch praatte niet alleen zelf met hun wijkraden, zoals bij andere gemeenten gebruikelijk was, maar koppelde deze rechtstreeks aan Arriva, waardoor de wijkraden in Den Bosch een formele rol kregen in de ontwikkeling van de Stadsdienst. Daardoor moesten zij enige mate van vervoerkundige- en beleidsmatige kennis bezitten om daarover op hetzelfde niveau als Arriva het gesprek te kunnen aangaan.

Doordat de ambtenaar de wijkraden direct aan Arriva verbond, vond ook daartussen coördinatie plaats. De gemeente zorgde voor onderlinge afstemming tussen de wijkraden. Wijkraadsleden coördineerden vervolgens ook met hun achterban betreffende in te brengen problemen, wensen en standpunten. Daarnaast werd in enkele gevallen met Stichting ZET (over eventueel onderzoek) gecoördineerd.

Uitleg zorgde voor meer begrip onder burgers voor gemaakte keuzes en afwegingen door Arriva.

Werkgroepleden van het ROB begrijpen redelijk de context waarin Arriva opereert, maar wijkraadsleden zien het ov nog vaak als sociale voorziening. Daardoor leidt uitleg geven niet altijd tot nuttige bijdragen van burgers. Toch hielp uitleg wel voor het zichtbaar maken van de verschillende contexten.

Er werden geen medestanders gemotiveerd voor ingenomen standpunten. Door het ontbreken van sterk aangetaste belangen, was er nauwelijks sprake van het motiveren van medestanders door burgers.

Hoewel het de intentie was dat door het betrekken van ROB en gemeenten conflicten vooraf konden worden vermeden, droeg het betrekken van de wijkraden voorafgaand aan vaststelling van de plannen ook bij aan het vermijden van conflicten achteraf. Dit werd mogelijk omdat Arriva, op verzoek van gemeente 's-Hertogenbosch, uitleg gaf over de plannen aan de wijkraden. Daarbij werd de mogelijkheid geboden om erop te reageren en de reacties voorzagen in het geven van argumentatie over waarom ze niet leidden tot aanpassing aan het Vervoerplan.

Ondanks dat Arriva niet zomaar gegevens verstrekt, zouden ze deze wel verstrekken aan participerende burgers als hierom gevraagd werd. Arriva en provincie verstrekten op verzoek gedeeltelijk gegevens aan de deelnemers van het tactisch ontwikkelteam, welke in werkgroepen besproken en gebruikt kunnen worden ten behoeve van een business case. Gegevens waren niet eenvoudig vindbaar en werden niet vrij beschikbaar gesteld door Arriva. Wijkraadsleden mochten gegevens over het ov van Arriva ontvangen, maar hier is niet om gevraagd. Ook werden geen zelf onderzochte gegevens ingebracht. Burgers denken hier vaak niet aan, omdat hun inbreng gericht is op praktische zaken. Niet in alle gevallen is er behoefte aan, maar doordat ze niet vrij beschikbaar zijn, is het onduidelijk welke mogelijkheden het beschikbaar stellen van gegevens biedt. De dienstregelingenwerkgroep vroeg wel om gegevens en kregen deze ook.

Het ROB en gemeenten zullen afgewogen standpunten innemen voor reizigers en burgers. Naast deze gewogen adviezen, kreeg Arriva ongewogen adviezen van wijkraden. Zij hebben minder belang bij een goede kwaliteit van de dienstverlening in andere delen van de stad, als zij hun eigen belangen nastreven. Hoewel participerende wijkraadsleden over voldoende vermogen beschikten om risico's goed te beoordelen, hielden ze vast aan eigen belangen en bagatelliseerden ze de nadelen voor anderen. Dat leidt tot afbreuk aan geloofwaardigheid.

Arriva communiceert transparant over gemaakte overwegingen in het Vervoerplan 2018. Dit gaat over de gemaakte keuzes in de opbouw van het vervoerplan en over de onderbouwingen waarom door burgers

ingediende voorstellen niet konden worden overgenomen. Buiten de transparantie werkwijze van Arriva, werd dit niet door burgers afgedwongen.

Kennis die burgers inbrachten wordt door Arriva als waardevol gezien vanwege de aanscherping die het biedt van plannen op lokale situaties. Burgers hebben gebruikerservaringen die ze kunnen inbrengen via het ROB of via de klantenservice. Ze meldden ontwikkelingen bij scholen, bij andere voorzieningen, tijdelijke situaties en door Arriva verkeerd ingeschatte situaties, met name op relaties of over aansluitingen op treinen.

Burgers kunnen tijd en energie steken in het ROB, wijkraden of door hun ervaringen te delen met de klantenservice. Werkgroepleden van het ROB kozen ervoor om veel energie te steken in hun vrijwilligerswerk voor het ov. Eveneens kozen wijkraadsleden daarvoor in hun werk voor de wijkraden, maar beperkt die inspanning zich niet tot betrokkenheid bij het ov. Zij streven namelijk ook andere belangen na, waardoor het nastreven van ov-belangen door deze groepen minder sterk tot uiting komt.

Ruimte voor de inbreng van ideeën en creativiteit is aanwezig in het tactisch ontwikkelteam en de business case-werkgroepen. ROB en gemeenten leveren dit aan als representanten van burgers op grond van ingewonnen signalen van hun achterban. De inbreng van de wijkraden leek Arriva niet te beschouwen als creatief. De gemeente 's-Hertogenbosch kijkt hier anders tegenaan dan Arriva en zien de mogelijke inbreng van wijkraden wel bij vlagen als creatief. Creativiteit is daarmee in deze casus subjectief te noemen. Bijdragen van de wijkraden, het ROB en de daaraan gekoppelde instemming met het Vervoerplan, zouden moeten zorgen voor legitimiteit onder reizigers in de regio, echter is dit niet aannemelijk door de beperkte achterban die zij vertegenwoordigen.

In de uitvoering van de concessie **wilden** niet alle burgers participeren. De Stadsdienst is een resultaat van de afweging van alle belangen, waardoor maatwerk nauwelijks te realiseren viel. Ov wordt gezien als een massaproduct, waardoor altijd een bepaalde massa noodzakelijk is om veranderingen door te voeren. Individuele wensen werden pas serieus genomen als het voor meerdere mensen wat opleverde en het inpasbaar was. Als er meer individuele wensen kans maken om gerealiseerd te worden, vergroot dat de verbondenheid. Het schaalniveau van de Stadsdienst Den Bosch was 'de stad', terwijl de betrokken wijkraden zich bekommerden om het deel in hun wijk. Als de ontwikkeling van de Stadsdienst beter had aangesloten op wijkniveau, dan hadden de betrokkenen meer verbondenheid kunnen voelen. Deelname aan het ROB biedt burgers echter weinig mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen aan de Stadsdienst Den Bosch, omdat het vraagstuk niet past bij het niveau waarop zij Arriva adviseren. Arriva lijkt verder ook niet heel erg geïnteresseerd te zijn in de mening van burgers. Ze lijken echter meer geïnteresseerd te zijn in de mening van het ROB dan die van wijkraden. Als Arriva oprechter geïnteresseerd zou zijn in de mening van wijkraden, bijvoorbeeld door ze mee te nemen in vraagstukken die op hun eigen lokale niveau spelen, dan helpt dat in het voelen van verbondenheid. Deelname aan een wijkraad sluit weliswaar aan op verschillende intrinsieke, extrinsieke en sociale waarden, maar sluit tevens ook beperkt aan op het onderwerp ov. Toch zijn er burgers aangesloten bij een wijkraad om daarmee persoonlijke problemen t.a.v. ov aan te kunnen pakken. De meeste reizigers en burgers zouden echter hun individuele wensen in willen brengen, waardoor deze participatiemethoden niet aansluiten op hun waarden. Daardoor wilden veel burgers geen deel uitmaken van het doorlopen proces.

In de uitvoering van de concessie zijn niet alle burgers **in staat gesteld** om te participeren.

Burgers en reizigers konden in de uitvoering van het ov zichzelf aansluiten bij het ROB, bij gemeentelijke/provinciaal actieve politieke partijen, bij wijkraden, het klantenpanel van Arriva (prestatie-monitor) om formeel betrokken te worden in de uitvoering van het ov. Ook worden grotere instellingen benaderd, welke een achterban kunnen bereiken. Ondanks dat dit meer mogelijkheden zijn dan tijdens de totstandkoming van het ov, geldt ook tijdens de uitvoering dat diegenen die deze mogelijkheden niet prettig of passend vinden of hier niet bij aangesloten zijn, geen andere mogelijkheid hadden om betrokken te worden. Andere bestaande kanalen werden niet benut. Het merendeel van reizigers en burgers hebben geen mogelijkheid gehad om mee te praten over de Stadsdienst Den Bosch.

In de uitvoering van de concessie werden niet alle burgers **gevraagd** om te participeren. Tijdens de uitvoering van de concessie worden burgers nauwelijks gevraagd om te participeren, aangezien de vraag wat reizigers en inwoners 'willen' wordt gesteld aan het ROB en gemeenten. Het ROB roept reizigers regelmatig op verschillende manieren op. Ze proberen daarbij zoveel mogelijk reizigers te benaderen, zodat alle vergaarde input verwerkt kan worden in advisering aan Arriva. Enerzijds wordt continu kennis opgehaald, maar de advisering aan Arriva hing af van bespreking in het tactisch ontwikkelteam of de vastgelegde adviesmomenten in de procedure. De vraag om te participeren is door de gemeente slechts gesteld aan de wijkraden. De oproep

aan de wijkraden zal vanaf het Vervoerplan 2018 jaarlijks plaatsvinden, gekoppeld aan de vervoerplanprocedure. Het merendeel van reizigers en burgers werden niet regelmatig en via meerdere, van elkaar verschillende communicatiekanalen benaderd om mee te praten over het ov.

In de uitvoering van de concessie werden participerende burgers altijd voorzien van een **terugkoppeling**. Doordat ROB en gemeenten deelnemen aan het TOT, vindt regelmatig terugkoppeling plaats over de overwegingen van Arriva aan deze deelnemers. Het ROB koppelt dit terug aan een deel van de achterban, de werkgroep Oost-Brabant. Arriva koppelt zelf tussentijds terug aan de dienstregelingenwerkgroep van het ROB. De gemeente had in de voorbereiding van de Stadsdienst alleen professionele kennis geleverd, waardoor zij verder geen externe terugkoppeling verzorgden. Het Vervoerplan 2018 omvatte alle uiteindelijke overwegingen die waren gemaakt ten aanzien van de inspraak door het ROB en de wijkraden. Het Vervoerplan werd ter beschikking gesteld aan gemeenten en het ROB om daarover een officieel advies uit te brengen. Gemeenten koppelen dat waarschijnlijk alleen terug aan de wijkraden die hebben geparticipeerd tijdens de informatieavond. Terugkoppeling van deze overwegingen aan reizigers en burgers vond plaats via een beperkt aantal kanalen van de verschillende gemeenten en de provincie, aangezien openbare besluitstukken openbaar worden gemaakt. Het vervoerplan werd niet actief verspreid onder burgers. Reizigers werden voorzien van een terugkoppeling over het eindresultaat: de nieuwe dienstregeling en wijzigingen op lijnniveau.

Uit dit onderzoek blijkt dat burgers in enige mate betrokken waren bij de uitvoering van het ov. Op basis van de theorie werd verwacht dat burgerbetrokkenheid bij de uitvoering van het ov zou leiden tot participatie in het ov. Burgerparticipatie blijkt in de uitvoering van het ov echter niet sterk op gang te zijn gekomen. Als we de bevindingen langs het theoretisch kader zouden leggen, dan merken we op dat niet alle onderzochte factoren een even sterke impact hadden op de mate van burgerparticipatie in de casus rondom de Stadsdienst Den Bosch. Enkele factoren lijken te hebben bijgedragen aan gedeeltelijke burgerparticipatie:

- *Burgers brachten enige mate van legitimiteit in:*
Dat burgers in redelijke mate konden participeren in de uitvoering van het ov, had met name te maken doordat participatie door wijkraden ook zorgden voor legitimiteit. Instemming met de vervoerplannen en het overnemen van wensen levert in principe draagvlak op bij de achterban van de wijkraden, de inwoners van 's-Hertogenbosch. Ook voelt de bestuurder van gemeente 's-Hertogenbosch meer reden om in te stemmen met het Vervoerplan als deze aan wijkraden is voorgelegd en serieus naar de standpunten is gekeken door Arriva. Toch zijn er kanttekeningen te plaatsen in hoeverre de inbreng van wijkraden legitiem was. Zo hadden niet alle wijkraden kennis vooraf opgehaald bij hun achterbannen of was het altijd duidelijk of een persoonlijk danwel door een achterban gedragen wens werd ingebracht.
- *Het schaalniveau van Stadsdienst Den Bosch paste gedeeltelijk bij participatie op stadsniveau:*
Dat burgers in redelijke mate konden participeren in de uitvoering van het ov, had met name te maken doordat participatie door wijkraden deels paste bij ov-vraagstukken op wijkniveau. De stadsdienst werd ontworpen op het niveau van de gehele stad, maar de wijkraden waren in eerste instantie geïnteresseerd in de vernieuwing van de Stadsdienst, omdat ze aanvoelden dat daarmee lokale wensen en problemen besproken konden worden. Kanttekeningen hierbij waren dat de wijkraden dermate laat waren betrokken, dat de Stadsdienst al ontworpen was zonder hun inbreng en er weinig wijzigingen nog aan konden worden aangebracht. Daarnaast komt samenwerking met wijkraden beter tot stand als zij kunnen meepraten op wijkniveau. Dat vergt een andere benadering van Arriva.

De volgende afwezige succesfactoren verklaren het knelpunt het sterkst:

- *Burgers misten het vermogen om professioneel te spreken:*
Dat burgers nauwelijks konden participeren in de uitvoering van het ov, had met name te maken doordat er een niveauverschil bestaat in het spreekniveau tussen burgers en Arriva. Er zaten verschillen tussen de niveaus van de deelnemers van de wijkraden. De wijkraden staan op grote afstand van het ov, maar vormen een kleine, mondige groep en hebben een hoger opleidingsniveau dan gemiddeld, waardoor ze redelijk mee hebben kunnen praten. Toch ontbrak met name vervoerkundige- of beleidsmatige kennis. Dat bleek enigszins noodzakelijk te zijn om goed te kunnen reageren op de plannen van Arriva. Het ROB heeft deze vaardigheden inmiddels wel ontwikkeld. Uitleg

tijdens de informatieavond moest echter worden gegeven in begrijpelijke bewoordingen. Dat is ook nadien gebeurd in het Vervoerplan 2018. Het gebrek aan discussie op de avond zelf en het zeer beperkte aantal reacties daaropvolgend geven aan dat er een beperkte dialoog mogelijk was doordat de niveaus niet goed op elkaar aansloten. Deze belemmeringen zouden niet mee moeten spelen als slechts gesproken zou worden over reizigerservaringen.

- *Een te laag aantal (van elkaar verschillende) mogelijkheden om mee te kunnen praten:*
Dat burgers nauwelijks konden participeren in de uitvoering van het ov, had met name te maken met relatief weinig mogelijkheden om betrokken te worden in het ov. Doordat in het tactisch ontwikkelteam niet voorzien is in participatie door burgers, anders dan via het ROB of gemeenten, waren er voor reizigers in de Stadsdienst en inwoners van Den Bosch niet veel mogelijkheden om mee te praten over de plannen. Arriva neemt genoeg met deze partijen en was niet gebonden aan een overleg met de wijkraden. De wijkraden vormen nu naast het ROB de mogelijkheden om mee te praten, maar daarmee worden nog steeds veel mensen niet bereikt, omdat ze hier niet bij aangesloten waren.
- *Burgers werden nauwelijks verzocht om te participeren:*
Dat burgers nauwelijks konden participeren in de uitvoering van het ov, had ook te maken met de vrijwel afwezige vraag om te gaan participeren in het ov. Het ROB vraagt (zoals in de totstandkoming ook het geval is) kennis op bij hun panels en werkgroepen, die worden verwoord in advisering. Wijkraden werden uitgenodigd om naar de informatieavond te komen, daar vragen te stellen of daarna schriftelijk te reageren op de plannen. Wijkraden hebben waarschijnlijk niet in alle gevallen hun standpunt uitgevraagd onder alle inwoners. Daarmee waren er nog weinig uitvragen om het tactisch ontwikkelteam te voorzien van input van burgers.

Op grond van de theorie draagt de inbreng van enige legitimiteit bij aan de capaciteiten van burgers om te participeren. Daarnaast draagt een passend schaalniveau bij aan de wil om te participeren.

Op grond van de theorie zou echter ook het vermogen om professioneel te kunnen spreken, het te lage aantal (van elkaar verschillende) mogelijkheden en de beperkte vraag om te participeren kunnen worden aangepakt. Daarmee kan de wil, de mogelijkheid en de vraag om te participeren in de totstandkoming van het ov worden vergroot.

8. Conclusies, aanbevelingen en discussie

8.1 Conclusies

In dit onderzoek is getracht een antwoord te geven op de vraag welke factoren de mate van participatie van burgers in de totstandkoming en uitvoering van het openbaar vervoer in de regio Oost-Brabant bepalen.

In dit onderzoek zijn kenmerken geïdentificeerd waaraan vraaggericht ov voldoet en onder welke voorwaarden burgers daar succesvol bij betrokken worden.

Het gebruik, draagvlak onder de bevolking en de positie ten opzichte van alternatieve mobiliteit neemt af voor ov. De huidige systematiek kan gekenmerkt worden als aanbodgericht. Vraag wordt in kaart gebracht op basis van professionele kennis, gegevens over het gebruik en ruimtelijke, sociale en politieke ontwikkelingen. Het aanbod wordt vervolgens daarop gecalculiseerd toegepast. Vraaggericht ov vraagt om het direct betrekken van burgers en is als volgt te kenmerken:

- In vraaggericht ov staan zowel reizigers als niet-reizigers centraal, kan iedereen meepraten over de totstandkoming en uitvoering, en vindt dit plaats op een gelijkwaardig niveau met vervoerder en overheid.
- In vraaggericht ov komt de ov-behoefte nauwkeuriger in beeld dan wanneer dit slechts plaatsvindt op basis van gegevens en kennis.
- Vraaggericht ov versterkt daarmee de bijdrage die het levert aan sociale, bereikbaarheids-, leefbaarheids- en milieudoelstellingen.
- Met vraaggericht ov kunnen de mate van overheidssturing en de investering die de provincie maakt in het ov, beter worden verantwoord. Dit komt doordat er meer draagvlak ontstaat, er meer directe democratie plaatsvindt en legitimiteit van gemaakte keuzes toeneemt.

Om burgers op een meer directe wijze te kunnen betrekken in het ov dient de gemeenschap een actieve rol te krijgen. De provincie dient daarvoor samen te werken met vervoerders én burgers.

Eenzijds zal burgerparticipatie in de organisatie van het ov een plaats moeten krijgen. De organisatorische verankering van burgerparticipatie kan worden bewerkstelligd door beleidsvoering op een interactieve wijze vorm te geven, waardoor burgers de mogelijkheid krijgen om vroegtijdig mee te denken en mee te besluiten over ov. De uitvoering zal zoveel mogelijk 'bottom-up' moeten worden ingericht zodat vervoerder en provincie de doelgroep vroegtijdig betreft. Daarmee zorgen zij ervoor dat de daadwerkelijke reizigersvraag in beeld komt en wordt overgenomen.

Anderzijds moet actief burgerschap worden bevorderd om deze te verleiden om nieuwe ideeën te introduceren in het ov. Actief burgerschap kan worden bevorderd door sleutelfactoren om burgers te laten participeren toe te passen. Dat wil zeggen dat burgers beschikken over de juiste capaciteiten, bereidheid en mogelijkheden om te participeren. Ze worden ertoe opgeroepen en ze ontvangen terugkoppeling van hun inzet.

Vervolgens is onderzocht op welke wijze provincie en vervoerder burgers betrokken in de totstandkoming en uitvoering van het openbaar vervoer in de regio Oost-Brabant.

Hierbij is gebleken dat in de totstandkoming de provincie op een gelijkwaardige wijze met burgers wilde samenwerken, via zowel directe participatie als middels representatieve organen. In de praktijk betrof de provincie echter burgers nauwelijks. Slechts enkele (groepen van) burgers reageerden op de plannen voor aanbesteding, die op dat moment al ver door de provincie waren voorbereid. Het ROB (het aangewezen verband die alle Brabantse reizigers vertegenwoordigt) en gemeenten (vertegenwoordigers van hun inwoners) werden eveneens op dat moment verzocht om te reageren, daarbij konden zij in een eerdere fase meepraten over de uitgangspunten van de aanbesteding. Ook werden zij tijdens de implementatieperiode van Arriva weer betrokken om te reageren op de plannen uit hun bieding. Burgers en reizigers werden pas grootschalig opgezocht om ze informeren over de inmiddels vastgestelde nieuwe concessie en de nieuwe dienstregeling. Omdat verschillende gemeenten, dorpsraden, burgers, instellingen in de regio, buschauffeurs, Statenleden en actievoerende burgers (al dan niet via de media) ontevreden waren over de gevolgen van de plannen van de provincie en Arriva voor een specifieke buslijn, oefenden zij druk uit om de plannen in heroverweging te nemen. Nadat de dienstregeling was ingevoerd is in gezamenlijkheid met burgers gezocht naar oplossingen. Uit dat proces volgden maatregelen die een jaar later definitief zijn overgenomen.

In de uitvoering betreft Arriva burgers alleen op een getrapte wijze door met het ROB en gemeenten samen te werken in het tactisch ontwikkelteam. Hoewel Arriva geïnteresseerd is in co-creatie, ervaren ze dat daar geen ruimte voor is in de huidige werkwijze. Het ROB en gemeente 's-Hertogenbosch zouden samen met Arriva in een werkgroep de business case Stadsdienst Den Bosch voorbereiden en opstellen. Deze business case werd echter vooral door Arriva zelf voorbereid op basis van eigen kennis, gebruikersgegevens, wijzigingen bij voorzieningen en instanties, reizigerswensen vanuit het ROB en wijzigingen in de ruimtelijke ordening, welke door de gemeente werd aangereikt.

De gemeente 's-Hertogenbosch wilde echter dat Arriva met hun wijk- en dorpsraden zou spreken over de plannen. Dit werd pas laat in de voorbereiding georganiseerd, waardoor er slechts een mogelijkheid werd gecreëerd om te reageren op de al vormgegeven plannen. De inspraak leidde, als gevolg van een gebrek aan nuttig geachte inbreng, niet tot aanpassing van de plannen.

Aansluitend zijn benoemd welke eventuele knelpunten zich voordeden in de totstandkoming en uitvoering van het openbaar vervoer in de regio Oost-Brabant en zijn deze verklaard aan de hand van de succesfactoren.

- Doordat in de totstandkoming veel weerstand ontstond ten aanzien van de gevolgen van het bepalen van het kernnetwerk en burgers beperkt betrokken waren, leverde dit een aanzienlijk knelpunt op in de totstandkoming van de concessie. Hierdoor zijn buiten de procedures om plannen alsnog gewijzigd, maar het proces en de resultaten waren niet heel erg bevredigend waren en afgevraagd werd of dat voorkomen had kunnen worden.

In de totstandkoming zijn er nauwelijks stappen gezet om burgers te betrekken. Er zijn nog grote stappen te nemen om participatie in de totstandkoming op het gewenste niveau te brengen, wat niet eenvoudig verenigbaar is met het juridische karakter van het aanbestedingsproces. Toch zijn er enkele succesfactoren te benoemen die verbeterd of geïntroduceerd kunnen worden en daarmee een meer interactieve beleidsvoering en bottom-up benadering kunnen bewerkstelligen. Zo zouden burgers vroeg betrokken moeten worden, is het wenselijk dat er ruimte wordt gemaakt voor een open debat tussen burgers en de provincie, kan er meer ruimte ontstaan voor een gezamenlijk proces met burgers en moet de representativiteit van participerende burgers vergroot worden. Daarnaast is het wenselijk als de gevraagde participatie beter appelleert aan waarden die voortkomen uit lokale problematiek, dat het schaalniveau van participatie meer plaatsvindt op lokaal niveau, dat er meer van elkaar verschillende participatiemogelijkheden worden geopend en dat burgers vaker en via verschillende kanalen verzocht worden om te participeren. Daarmee kan de wil, de mogelijkheid en de vraag om te participeren in de totstandkoming van het ov worden vergroot. De hier genoemde succesfactoren waren afwezig in de totstandkoming van het ov en leidde dan ook tot het beschreven knelpunt. Toch dragen de mogelijkheden om gebruikerservaringen in te brengen en de terugkoppeling van gemaakte overwegingen nu al in positieve zin bij aan participatie in de totstandkoming van de concessie.

- Het betrekken van wijkraden leverde niet de verwachte inbreng op wat ervan verwacht werd. De toegevoegde waarde werd daardoor enigszins betwijfeld, wat een knelpunt vormde in de uitvoering van de concessie.

Hierbij is gebleken dat in de uitvoering best wat stappen zijn ondernomen om burgers meer te betrekken. Zo zijn de doelgroepen afgebakend, worden knelpunten en spanningen gesignaleerd, krijgt Arriva ruimte om de uitvoering naar eigen inzichten in te richten, is er inbreng van enige legitimiteit en een past het schaalniveau van participatie op de voorliggende vraagstukken. Echter, om de mate van participatie te optimaliseren zouden individuele burgers eerder betrokken moeten worden, kan er een proces met burgers worden ingericht waarbij er meer ruimte ontstaat voor communicatie, onderhandeling, overleg en overtuiging, zou de representativiteit van participerende burgers vergroot kunnen worden en zou de ov-vraag meer bij burgers moeten worden opgehaald. Ook als het vermogen om professioneel te kunnen spreken, het te lage aantal (van elkaar verschillende) mogelijkheden om te participeren en de beperkte uitvraag om te participeren worden verbeterd, kan dit bijdragen om de mate van participatie te vergroten.

Bij het conceptueel model gestelde verwachtingen zijn twee verwachtingen geschetst.

- *Verwachting 1: Een stevige verankering van burgerparticipatie in de organisatie van het ov zal leiden tot een hoge mate van participatie in het ov.*

Uit het onderzoek blijkt dat enerzijds burgerparticipatie matig verankerd was in de totstandkoming van de concessie en burgerparticipatie niet sterk op gang werd gebracht. Anderzijds blijkt dat burgerparticipatie matig verankerd was in de uitvoering van de concessie en dat leidde tot gedeeltelijke burgerparticipatie. De verwachting is daardoor niet afgewezen.

- *Verwachting 2: Een hoge mate van burgerbetrokkenheid zal leiden tot een hoge mate van participatie in het ov.*

Uit het onderzoek blijkt dat enerzijds burgers in enige mate betrokken waren bij de totstandkoming van de concessie deels niet op gang werd gebracht. Anderzijds blijkt dat dat burgers in enige mate betrokken waren bij de uitvoering van het ov en dat leidde tot gedeeltelijke burgerparticipatie. De verwachting is daardoor niet afgewezen.

Dit leidt tot de conclusie dat de volgende (ontbrekende) succesfactoren de mate van participatie van burgers in de totstandkoming en uitvoering van het openbaar vervoer in de regio Oost-Brabant bepalen:

- XV. Vroegtijdige betrokkenheid van burgers;
- XVI. Aanwezigheid van afbakening van doelgroepen;
- XVII. Vroegtijdigheid van de signalering van knelpunten en spanningen;
- XVIII. De ruimte voor Arriva om de uitvoering naar eigen inzichten in te richten;
- XIX. Ingebrachte legitimiteit door participanten;
- XX. Kleinschaligheid van de participatie;
- XXI. De mate van invloed van burgers op het proces;
- XXII. Representativiteit van participerende burgers;
- XXIII. De mate van vooraf bij burgers opgehaalde ov-vraag;
- XXIV. Vermogen van participerende burgers om professioneel te kunnen spreken;
- XXV. Verscheidenheid in betrokken verbanden om te participeren;
- XXVI. Verscheidenheid en frequentie van de uitvraag om te participeren;
- XXVII. Aanwezigheid van ruimte voor een open debat tussen burgers en provincie/Arriva;
- XXVIII. De mate waarin participatie appelleert aan waarden die voortkomen uit lokale problematiek;

De aanbevelingen, welke gedaan worden ten aanzien van het betrekken van burgers in het vraaggericht openbaar vervoerbeleid van de provincie, worden in de volgende paragraaf besproken.

8.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke aanbevelingen gedaan kunnen worden ten aanzien van het betrekken van burgers in het vraaggericht openbaar vervoerbeleid van de provincie. Hiermee wordt de vierde deelvraag beantwoord wat tevens het doel van dit onderzoek betreft.

Het rationeel ontworpen ov, welke door middel van een inspraakmogelijkheid werd getoetst onder burgers en reizigers, had zo goed mogelijk aan moeten sluiten op de in kaart gebrachte vraag. Om te voorkomen dat in de toekomst eenzelfde soort weerstand ontstaat, is het aan te bevelen

Betrek burgers eerder in het aanbestedingstraject en in de uitvoering:

In plaats van dat burgers en reizigers nu pas kunnen reageren op het concept-PvE, zouden ze bij de start van de aanbesteding al meegenomen kunnen worden. Het ROB en gemeenten kunnen weliswaar meepraten over de uitgangspunten, maar door meningen en wensen op te halen bij individuele burgers, krijgen ze het gevoel meegenomen te worden in het proces. Dat voorkomt het probleem dat mensen zich te laat betrokken voelen en ze geconfronteerd worden met plannen waar ze niets over hebben kunnen zeggen. Ook zorgt het mogelijk voor meer interesse in de vervolgstappen. Het tactisch ontwikkelteam zou in plaats van aan het einde van de voorbereiding van plannen, de wijkraden of andere burgers eerder moeten bevragen over de plannen voor bijvoorbeeld de Stadsdienst. Het is aannemelijk dat de vervoerder beperkt tijd kan inzetten voor het ophalen van gebruikerservaringen, dus is het wenselijk om gebruik te maken van digitale media en een meer gecontinueerde vorm van inspraak.

Zorg voor een ruimte waarin burgers en reizigers met elkaar, met de provincie, de vervoerder en de gemeenten in debat kunnen gaan over 'openbaar vervoer':

Betrokkenheid wordt gemotiveerd als op een laagdrempelige wijze gesproken kan worden met professionals (die tevens regelmatig vraagstukken inbrengen), terwijl tegelijkertijd reizigers, die voor- of tegenstanders van maatregelen kunnen zijn, met elkaar hierover spreken. Eén digitaal platform waarin alle betrokkenen met elkaar delibereren draagt bij aan meer kennis dan gewone inspraak. Daarmee kunnen burgers eerder hun bedenkingen ten aanzien van de rekenmethodiek van de provincie aan de orde brengen. Dit is zowel nuttig bij aanbestedingen als in de uitvoering.

Geef burgers meer ruimte om mee te beslissen:

Richt het aanbestedingstraject en de werkwijze van het tactisch ontwikkelteam zodanig in dat er meer ruimte ontstaat voor communicatie. Nu wordt er nog vooral ingezet op informeren en op gezette tijden een raadpleging. Burgers zijn in staat om ook te adviseren en samen te werken aan uitdagingen in het ov. Door burgers niet achteraf te confronteren met door de provincie bedachte oplossingen, maar door ze vooraf kaders mee te geven waarin een probleem moet worden aangepakt, ontstaat er ruimte voor overleg en overtuiging. Mogelijk leidt dit niet altijd tot andere of betere oplossingen, maar is de kans op rumoer achteraf kleiner. Dit kan leiden tot meer participatie onder meer mensen dan alleen wijkraden en daarmee wellicht een verrijking van de kwaliteit en bezetting van het ov.

Vergroot de representativiteit van participerende burgers en reizigers:

Er wordt nog te veel geleund op de aanname dat het ROB en gemeenten representatieve uitspraken kunnen doen voor reizigers en burgers. Op dit moment kan het ROB niet de mening vertegenwoordigen bij lokale problematiek. Daarom zouden de provincie en de vervoerder zelf in contact moeten komen met burgers en reizigers op een niet-getrapte wijze. Daarbij kunnen ROB en gemeenten ervoor zorgen dat zij hun representativiteit verbeteren, zodat zij als samenwerkingspartners relevanter worden. Zo zouden het ROB meer kunnen samenwerken met andere lokale clubs en verbanden waar zowel reizigers als niet-reizigers deel van uitmaken, een digitaal platform kunnen inrichten of zichzelf verbreden tot een zogenaamd mobiliteitspanel waarin vanuit een breder blikveld dan alleen ov wordt gekeken naar het ov. Ook gemeenten kunnen deze suggesties toepassen om hun professionele standpunten ten aanzien van het ov te bereiken met vooraf bij inwoners opgehaalde meningen en wensen.

Acteer op het gegeven dat in het ov participerende burgers vaker door extrinsieke dan door intrinsieke waarden worden gedreven:

Burgers en reizigers willen zich met name pas gaan bemoeien met het ov, zodra dit een eigen (lokale) belang raakt. Nu wordt er te veel geleund op de aanname dat participatie intrinsiek gedreven moet zijn en dat het moet passen op het concessieniveau, waardoor dit voor veel mensen niet interessant genoeg is. Door te onderzoeken welke drijfveren bij individuen spelen, kan de wijze waarop mensen benaderd worden om mee te denken daar beter op aansluiten. Daarnaast kan, door meer ruimte te bieden en meer interesse te tonen voor egoïstisch ingegeven drijfveren, het aantal participanten toenemen.

Laat burgers en reizigers participeren op een lokaal schaalniveau:

In de uitvoering werd al een meer lokale betrokkenheid bewerkstelligd dan in de totstandkoming van de concessie. Hoewel ook daar het vraagstuk (op stadsniveau) niet helemaal paste bij de betrokken burgers (wijkniveau), trok dit wel de aandacht van de wijkraden. De aanbesteding gaat weliswaar op concessieniveau, de verschillende lijnuitwerkingen hebben betrekking op (boven)lokale vraagstukken. De provincie zou voor planvorming daarom bij voorkeur op dat niveau burgers mee moeten laten praten.

Zorg voor meerdere ingangen waarmee mensen betrokken raken met het ov:

Burgers en reizigers hebben nu naast het ROB, de incidentele participatie-uitvragen van de provincie en de vrij bijzondere positie van de wijkraden in 's-Hertogenbosch momenteel vrij weinig andere ingangen om betrokken te raken bij de totstandkoming en uitvoering van een concessie. Digitale mogelijkheden zijn nog onderbenut, maar daarnaast kan het helpen om de participatiemogelijkheden af te stemmen op de kenmerken van de doelgroep. Dat betekent dat waar veel ouderen aanwezig zijn, meerdere fysieke bijeenkomsten wellicht gewenst zijn en waar veel sportverenigingen zijn, juist hiermee wordt samengewerkt om burgers en reizigers te betrekken. Dit voorkomt dat mensen die zich niet thuis voelen bij het ROB of wijkraden (of deze niet kennen) niet gehoord worden of niet weten hoe ze een bijdrage kunnen leveren. Dat kan voorkomen dat het nodig is om een belangengroep op te richten.

Zet meerdere communicatiekanalen in en vraag regelmatig om participatie:

De inspraakmogelijkheid in de concessieverlening stond slechts een korte periode open en de uitvraag kon daardoor ook nauwelijks worden herhaald. Ook het ROB wordt slechts op vaste tijden gevraagd om te reageren op plannen. In de uitvoering werd ook slechts eenmalig verzocht aan de wijkraden om te reageren op gemaakte plannen. Door regelmatig op verschillende onderwerpen uitvragen te doen, neemt de kans op participatie toe. Daarmee wordt voorkomen dat wanneer de inspraakmogelijkheid gemist wordt, dit niet later alsnog kan worden ingebracht.

Bepaal in de uitvoering de 'ov-behoefte' niet slechts op basis van kennis en onderzoek:

Door de ov-vraag niet alleen te baseren op theorie en gegevens, maar door deze ook bij reizigers en burgers actief op te halen, kan worden voorkomen dat burgers niet achteraf geconfronteerd worden met volledig uitgewerkte plannen waarbij de vervoerder volledig vertrouwt op de juistheid daarvan. Dat zorgt meer voor dynamiek tussen participerende burgers en vervoerder.

Zorg ervoor dat participanten over meer ov-kennis beschikken:

Indien ook in de toekomst met wijkraden wordt gesproken over uitvoeringsplannen, dan is het aan te raden dat ook deze burgers de afwegingskaders en overwegingen van Arriva vooraf kunnen doorgronden, zodat een dialoog beter tot stand komt. Dat verhoogt de toegevoegde waarde van de wijkraden in het proces.

8.3 Discussie

8.3.1 Beperkingen aan de onderzoeksmethoden

Er is in dit onderzoek gekozen voor een enkelvoudige casestudy. Echter vormden de totstandkoming en de uitvoering van de concessie twee separate processen die onderzocht zijn, waardoor de indruk zou kunnen ontstaan dat het een meervoudige casestudy betreft. Er is immers geen onderlinge vergelijking gemaakt. Dit is ook niet logisch omdat beide processen verschillende aspecten van dezelfde case betreffen. Een vergelijking zou daarom mank gaan. Desalniettemin is door deze wijze van onderzoek een meer valide uitspraak te doen over burgerbetrokkenheid in de concessie en zijn de meeste conclusies van toepassing op zowel de totstandkoming als de uitvoering.

Gezien het gegeven dat de onderzoeker een beperkte tijd had om dit onderzoek te kunnen uitvoeren, zijn concessies gedaan aan het aantal te onderzoeken bronnen. Het aantal respondenten (n=14) is relatief laag en omvat niet alle categorieën uit het CLEAR-model. Zo bleek het niet mogelijk te zijn om participerende burgers rondom buslijnen 142/143 en de Stadsdienst Den Bosch te spreken, behoudens de betrokken werkgroepleden van het ROB. Interviews van deze bronnen hadden de bevindingen kunnen aanscherpen, met name rondom burgerbetrokkenheid. De meest lastig te benaderen categorie betrokkenen uit dit model omvatte de niet-actieve burgers die wel reiziger of burger met een ov-belang zijn. Omdat dit anonieme mensen betreffen, zijn deze lastig te achterhalen. Deze categorie zal waarschijnlijk beter onderzocht kunnen worden door middel van kwantitatief onderzoek, omdat daarmee niet te veel geleund wordt op een laag aantal responses.

De keuze voor semi-gestructureerde interviews leverde aanzienlijk rijke data op. Een nadeel daarvan bleek te liggen in de zoektocht naar de rode draad daarin. Ook leverde niet alle indicatoren even bruikbare data op. Dit is echter ook een voordeel doordat niet op voorhand indicatoren waren uitgesloten van het onderzoek. Het bepalen van de lagere bruikbaarheid heeft daardoor pas plaatsgevonden in de analyse, waardoor de meest bruikbare indicatoren daartussen zich openbaarden.

8.3.2 Theorie en uitkomsten

In dit onderzoek zijn de op basis van de literatuur relaties geschetst tussen de organisatorische verankering van burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid enerzijds en participatie in het ov anderzijds. De conclusies van dit onderzoek bevestigen dit verband. De theorieën vullen elkaar zeer goed aan: een organisatie die burgerparticipatie omarmt reikt als het ware de hand uit naar burgers en betrokken burgers reiken de hand uit naar de organisatoren van ov. Daarmee vormen de toegepaste theorieën een bruikbaar onderzoekskader voor de mate van participatie in het ov. Daarnaast vormen de onderzoeksresultaten mogelijke aangrijpingspunten om weerstand bij burgers te voorkomen. Echter, niet alle indicatoren bleken een sterke bijdrage te leveren in de onderzochte relaties. Zo is beleidsvrijheid van medewerkers minder relevant voor ov, aangezien de

medewerkers in het ov die het dichtste bij reizigers staan, niet per se dienstverlening leveren aan klanten, maar met name ervoor zorgen dat voertuigen rijden. Aansluitend hierop kan ook niet aangetoond worden of maatwerk in het ov daadwerkelijk een bijdrage levert aan participatie. Ov is een massaproduct zonder de mogelijkheid om op individueel niveau naar eigen wensen in te richten, omdat daarmee direct andere reizigers geconfronteerd worden. Ook is vroegtijdige onderhandeling vrijwel niet toepasbaar, omdat reizigers en burgers in principe geen gelijkwaardige onderhandelingspositie kunnen innemen ten opzichte van de overheid en vervoerders.

Er kan worden gesteld dat de aanbevelingen die uit dit onderzoek volgen bijdragen in het aanscherpen van het begrip 'vraaggericht ov'. Waar nu de overheid nog veel beperkingen oplegt aan vervoerders, kan een meer samenwerkende houding opleveren dat de vervoerder meer op zoek wil gaan naar de vraag van reizigers. Dat betekent ook dat overheden meer moeten durven loslaten en niet te veel willen vastleggen in uitgebreide 'programma's van eisen' en harde resultaten, zoals zoveel mogelijk reizigers vervoeren voor een bepaald budget. Vraaggericht ov impliceert passende kwaliteit voor doelgroepen en daar wordt nu nog te weinig naar gekeken. Keerzijde is dat er een kans bestaat dat in totaal minder ov kan worden aangeboden voor het door de overheid beschikbaar gestelde budget, maar aan de andere kant kan het aantal betalende reizigers ook toenemen door beter passende dienstverlening. Ook zullen vervoerders zich meer bewust kunnen worden dat vraaggericht ov niet alleen maar valt te calculeren. Door het betrekken van burgers worden deze gegevens gespiegeld met daadwerkelijke behoeften met mogelijk beter passende plannen als gevolg.

Het centraal stellen van burgers in de totstandkoming en uitvoering van het ov zal tegemoet komen aan de maatschappelijke trend in het ov, namelijk dat meer mensen op een meer gelijkwaardige manier kunnen meepraten en nuttige kennis zullen aanleveren. Als dit resulteert in beter passende dienstverlening, kan dat wellicht meer tevreden reizigers opleveren. Dat draagt vervolgens bij aan verschillende beleidsdoelstellingen en daardoor draagvlak voor de uitgaven die de overheid maakt voor ov.

Als burgers en reizigers op een directe manier betrokken gaan worden, is het maar de vraag of de wettelijke, getrapte positionering van reizigers en burgers in het ov volstaat. De getrapte inbreng van belangen van reizigers zorgt ervoor dat er geen recht wordt gedaan aan (groepen van) individuele wensen. Ze vertegenwoordigen bepaalde consumentenachterbannen en inwoners, maar de vraag naar ov is individueel bepaald. Veel reizigers en niet-reizigers zijn niet bekend met de reizigersplatforms of spreken niet met de gemeente over ov, waardoor het draagvlak en representativiteit beperkt is. Daarnaast heeft de wetgever reizigersplatforms het recht gegeven te reageren op plannen van overheid en vervoerder, maar zonder de bevoegdheid om mee te bepalen. Het mee-ontwerpen vindt beperkt plaats.

Als ervoor gekozen wordt om meer individuele burgers te betrekken, kan dat invloed hebben op de positie van het ROB en gemeenten als vertegenwoordigers van reizigers en burgers. De betrokkenen oefenen momenteel redelijke invloed uit op het ov. Het delen van invloed ten gunste van andere (groepen van) burgers kan leiden tot weerstand tegen verandering. Ook wordt sterk vastgehouden aan het rationele perspectief, waarbij vervoerders winst willen maximaliseren en de overheid voor elke geïnvesteerde euro zoveel mogelijk reizigers wil bedienen. Burgerparticipatie zal waarschijnlijk hier (aanvankelijk) tegenin druisen, omdat er meer aandacht, tijd en moeite geïnvesteerd zal moeten worden in het proces met burgers. Hoewel effectief mogelijk minder reizigers vervoerd kunnen worden, kunnen dit wel meer tevreden reizigers zijn.

Ook institutionele drempels zullen geslecht moeten worden: burgers hebben nooit eerder (op grote schaal) mee kunnen praten (of besluiten) over het ov. Burgers kunnen geneigd zijn om het standpunt in te nemen dat de overheid voor ov aan het wiel staat en dit niet mag afschuiven op burgers. Tot nu toe zijn complete systeemwijzigingen in het ov schaars geweest en hebben een aanzienlijk aantal jaren nodig om op die wijze te functioneren. Om vraaggericht ov in de volle breedte van totstandkoming en uitvoering te bereiken, zal het systeem verder aangepast moeten worden. De systematiek in de Wp2000 biedt weliswaar mogelijkheden voor een meer samenwerkende stand, maar de inrichting met daarin concessieverleners, -gebieden, -houders en reizigersplatforms sluit wellicht niet aan op de realisatie van volledige co-productie in het ov, waarin reizigers niet alleen participeren door mee te praten en mee te besluiten, maar ook mee te gaan uitvoeren. Mogelijk kunnen experimenten hierin al wel plaatsvinden, wanneer de betrokken partijen daarvoor de ruimte bieden.

Passend op de genoemde maatschappelijke ontwikkeling, is er momenteel veel aandacht voor 'vraaggerichte mobiliteit'. Naast de beperkte participatie in het ov zijn burgers wel al steeds vaker aan het participeren in het mobiliteitsvraagstuk van de provincie buiten de definitie van openbaar vervoer om. In de aanleiding van dit onderzoek werd dat gegeven al gezien als een aanwijzing dat burgerparticipatie ook een bijdrage kan leveren in

het ov. Binnen vraaggerichte mobiliteit wordt op een andere wijze actief burgerschap bevorderd, namelijk als zelfstandige initiatieven door burgers. Bij de provincie Noord-Brabant wordt hier aandacht aan besteed in de “Vernieuwingsagenda ov” met de intentie om het veranderende speelveld rondom ‘traditioneel’ openbaar vervoer in kaart te brengen, de discussie daarover op gang te brengen en dat te gebruiken als input voor de nieuwe concessies. Die discussie betreft met name een voorzien transitie van vervoer conform de wettelijke definitie naar andere vormen. Dat wil zeggen dat niet de vraag naar (traditioneel) ov centraal zou staan, maar de vraag naar mobiliteit, waar ov een oplossing kan zijn. Deze verschuiving is mogelijk geworden door allerlei technologische ontwikkelingen. Verschillende stromingen binnen deze ontwikkelingen zijn van mening dat (traditioneel) ov daardoor vervangen wordt door alternatieven, die meer aansluiten op deze mobiliteitsbehoefte. De bevindingen in deze studie staan hier niet haaks op, maar geven aan dat ‘traditioneel’ ov door deze ontwikkeling niet buitenspel is gezet. Nieuwe vraaggerichte oplossingen vragen eveneens om draagvlak en passendheid op individuele situaties. Deze zullen met name moeten ontstaan door actief burgerschap en sociaal ondernemerschap en is derhalve niet altijd te sturen door de overheid. Ov, volgens de wettelijke definitie, passend binnen de huidige beeldvorming en structuren zal daarom vooralsnog relevant blijven, mits vraaggericht uitgevoerd.

De provincie is inmiddels begonnen met het herijken van de vigerende OV-Visie, de eerste fase in de totstandkoming van ov. Er wordt in dat proces geëxperimenteerd met het betrekken van burgers. Dit rapport adviseert echter om met name burgerparticipatie te bevorderen zodra maatregelen dermate concreet en lokaal zichtbaar worden. De ervaringen uit dit proces kunnen tegen het licht worden gehouden met de adviezen die volgen uit dit onderzoek zodra begonnen wordt met de eerstvolgende aanbesteding van een concessie, wat het vervolgproces vormt van de totstandkoming van ov.

8.3.3 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Dit praktijkgerichte onderzoek was erop gericht om een diagnose uit te voeren op het probleem waarom vraaggericht ov in enkele situaties niet leidde tot tevreden burgers. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zou een vervolgstudie het ontwerp van de oplossing kunnen omvatten. Zo zal het voor de provincie mogelijk interessant zijn om te leren op welke wijze de aanbevelingen effectief geïmplementeerd kunnen worden in de totstandkoming en uitvoering van het ov.

Een belangrijk nadeel van kwalitatief onderzoek is dat er nauwelijks bewijs wordt geleverd van wat de korte- en lange termijn impact is van burgerparticipatie op de totstandkoming en uitvoering van ov. Daarvoor zullen evaluatiestudies moeten worden verricht. De onderzochte processen zijn terugkerend, wat mogelijkheden biedt om het onderzoek te herhalen. Daarvoor is het wel aan te raden om aanbevelingen vooraf te implementeren om daarmee het effect van de maatregelen te kunnen toetsen.

Zo wordt de uitvoering elk jaar herhaald. De totstandkoming van de concessie heeft een langere tijdscurve. De beleidsvorming vindt op dit moment opnieuw plaats, waarmee de OV-Visie uit 2012 wordt bijgesteld. Aanbestedingen van de verschillende Brabantse concessies vinden weer om de twee jaar plaats vanaf begin 2021, wanneer de concessie West-Brabant weer opnieuw zal worden aanbesteed en in zal gaan per december 2022. Het kan interessant zijn dit onderzoek te herhalen na afloop van deze aanbesteding en het eerste jaar van de uitvoering. Daarmee kunnen uitspraken worden gedaan of de mate van burgerparticipatie is toegenomen. De meest zuivere herhaling omvat een onderzoek van de concessie Oost-Brabant, vanaf begin 2023. Echter is het mogelijk dat de uitgangspunten van die concessies te veel verschillen ten opzichte van de huidige concessie. Omdat met name in de uitvoering aanbevelingen op korte termijn kunnen worden geïmplementeerd, is het mogelijk om op relatief korte termijn dit onderzoek te herhalen op de uitvoering van de concessie Oost-Brabant. Een andere suggestie voor onderzoek is om dit onderzoek te herhalen in een geheel andere concessie, behorende bij een andere concessieverlener (en mogelijk ook een andere concessiehouder), waarvan het vermoeden bestaat dat daarin reeds succesvolle participatietrajecten zijn opgestart. Daarmee kan worden bepaald of de in dit onderzoek geformuleerde succesfactoren worden bevestigd.

In dit onderzoek werd niet gezocht naar karakteristieken van participerende burgers en hun waardevolle bijdragen. Volgens (Loeffler & Bovaird, 2016) is hier wel behoefte aan, maar zijn daar kwantitatieve studies voor nodig. Er zijn maar een beperkt aantal kwantitatieve studies uitgevoerd over dit onderwerp. Mogelijk kan een dergelijk vervolgonderzoek plaatsvinden in de toekomst, als en wanneer burgerparticipatie in het ov sterker geworteld is. Dit onderzoek zou ook de aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen versterken. Door kennis op te doen naar karakteristieken, kunnen doelgroepen wellicht nauwkeuriger onderscheiden worden en

meer passende verzoeken om participatie worden gedaan. Op dit moment ligt het niet voor de hand om kwantitatief onderzoek hiernaar te verrichten. Er zijn binnen de huidige werkwijze te weinig participerende burgers om betrouwbare resultaten te genereren.

Bijlage 1: Literatuurlijst

- Alcock, R., & Lenihan, D. G. (2001). Opening the e-government file: Governing in the 21st century. *Changing Government*, 2
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Beirão, G., & Cabral, J. S. (2007). Understanding attitudes towards public transport and private car: A qualitative study. *Transport Policy*, 14(6), 478-489.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (Tweede, herziene druk ed.) Boom Lemma Uitgevers.
- Bekkers, V. J., & Zouridis, S. (1999). Electronic service delivery in public administration: Some trends and issues. *International Review of Administrative Sciences*, 65(2), 183-195.
- Blik op nieuws. (2014,). Boerdonk heeft dorpsauto als alternatief voor openbaar vervoer. *Blik Op Nieuws* Geraadpleegd van <http://www.blikopnieuws.nl/2014/boerdonk-heeft-dorpsauto-als-alternatief-voor-openbaar-vervoer>
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119-1138.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., & van Twist, M. J. W. (2012). *Openbaar bestuur. beleid, organisatie en politiek* (8e druk ed.) Kluwer.
- Boyle, D., & Harris, M. (2009). The challenge of co-production. *London: New Economics Foundation*,
- Brabants Dagblad. (2015, 04-11-15). Buslijnen 142 en 143 naar oirschot en hilvarenbeek 'beetje' in ere hersteld. *Brabants Dagblad* Geraadpleegd van <https://www.bd.nl/hilvarenbeek/buslijnen-142-en-143-naar-oirschot-en-hilvarenbeek-beetje-in-ere-hersteld~a1aaf60a/>
- Brouwer, P., van Kesteren, G., & Wiersma, A. (2007). Berigt aan de heeren reizigers. *Sdu Uitgevers, Den Haag*,
- Bruggeman, M. (2005). *Het platform staat voor de reiziger!: Handboek consumenteninspraak openbaar vervoer*. Utrecht: Ondersteuning collectief Personenvervoer aan Consumentenorganisaties OPC.
- Cahn, E. S. (2000). *No more throw-away people: The co-production imperative* Edgar Cahn.
- Collins English Dictionary. (z.j.). Public transport. Geraadpleegd van <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-transport>
- De Brabantse Kempen. (2016). Provincie noord-brabant blijft kleinschalige mobiliteitsoplossingen ondersteunen. Geraadpleegd van <http://www.brabantsekempen.eu/nl/news/leefbaarheid/provincie-noord-brabant-blijft-kleinschalige-mobiliteitsoplossingen-ondersteunen>
- deLeon, P., & deLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? an alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467-492.
doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544

- Durose, C., Mangan, C., Needham, C., & Rees, J. (2013). Transforming local public services through co-production. *AHRC Connected Communities*,
- Edelenbos, J., Teisman, G., & Reuding, M. (2001). *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave* InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming : Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Erfgoedhuis Zuid-Holland. (z.j.). Van paardenomnibus naar interliner - de opkomst van het busvervoer. Geraadpleegd van <https://geschiedenisvanzuidholland.nl/verhalen/van-paardenomnibus-naar-interliner-de-opkomst-van-het-busvervoer>
- Etgar, M. (2008). A descriptive model of the consumer co-production process. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 97-108.
- Fujii, S., & Kitamura, R. (2003). What does a one-month free bus ticket do to habitual drivers? an experimental analysis of habit and attitude change. *Transportation*, 30(1), 81-95.
- Hendriks, F., & Tops, P. (2001). Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening. interpretaties van een pluriforme praktijk. *Beleid En Maatschappij*, 28(2), 106-119.
- Hudson, B. (2012). Competition or co-production? which way for governance in health and wellbeing? *Making Health and Social Care Personal and Local*, , 75.
- Huisman, M. (2015,). Busreizigers tilburg bieden petitie aan om buslijn in weekend en avond terug te krijgen. *Omroep Brabant* Geraadpleegd van <http://www.omroepbrabant.nl/?news/223059942/Busreizigers+Tilburg+bieden+petitie+aan+om+buslijn+in+weekend+en+avond+terug+te+krijgen.aspx>
- Ibarra-Rojas, O., Delgado, F., Giesen, R., & Muñoz, J. (2015). Planning, operation, and control of bus transport systems: A literature review. *Transportation Research Part B: Methodological*, 77, 38-75.
- Informatiepunt Omgevingswet. (2017). Procedures. Geraadpleegd van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/vogelvlucht/procedures/>
- Joshi, A., & Moore, M. (2004). Institutionalised co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments. *Journal of Development Studies*, 40(4), 31-49.
- Kannan, P., & Chang, A. (2013). Beyond citizen engagement: Involving the public in co-delivering government services. *IBM Center for the Business of Government* (Accessed August 10, 2013),
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer. (2007). *Gemeente en openbaar vervoer*. (). Rotterdam: Geraadpleegd van <https://www.crow.nl/documents/kpvv-publicaties/rapport-gemeente-en-openbaar-vervoer.aspx>
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2016). User and community co-production of public services: What does the evidence tell us? *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1006-1019.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social Policy and Society*, 5(2), 281-291.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Toekomstbeeld openbaar vervoer 2040: "Overstappen naar 2040"*. (No. IenM/BSK-2016/304406). Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/12/15/toekomstbeeld-openbaar-vervoer-2040-overstappen-naar-2040>

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017). *Informatieblad participatie in de Omgevingswet*. (Informatieblad). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/brochures/2017/09/29/informatieblad-participatie-in-de-omgevingswet>
- Paulley, N., Balcombe, R., Mackett, R., Titheridge, H., Preston, J., Wardman, M., . . . White, P. (2006). The demand for public transport: The effects of fares, quality of service, income and car ownership. *Transport Policy*, 13(4), 295-306.
- Pestoff, V. (2014). Collective action and the sustainability of co-production. *Public Management Review*, 16(3), 383-401.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). Co-creating unique value with customers. *Strategy & Leadership*, 32(3), 4-9.
- Provincie Noord-Brabant. (2013, 17 december 2013). Arriva en veolia verzorgen vanaf 2015 busvervoer in noord-brabant. Geraadpleegd van <http://www.brabant.nl/pers/persberichten?qvi=47344>
- Provincie Noord-Brabant. (2016). *Brabant beweegt naar 2106, van denken naar doen*. ().Provincie Noord-Brabant. Geraadpleegd van https://www.omgevingsvisienb.nl/startdocument/downloads/Brabant_beweegt_naar_2106_Van_denken_naar_durven.pdf. (Startdocument Brabantse Omgevingsvisie)
- Provincie Noord-Brabant. (2018). *Jaarstukken 2017*. (No. PS 14/18). Geraadpleegd van <https://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/provinciale-staten/vergaderingen-ps/cpv/20180514/download.aspx?qvi=902077>
- 26456 nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en besloten busvervoer (wet personenvervoer 2000), Nr. 3, memorie van toelichting, (1998-1999). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26456-3.html>
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren.
- Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). Pop up publieke waarde. overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie [pop-up public value: Government regulation in the context of civic self-organization]. *Den Haag: NSOB*, 24, 26.
- Verkeersnet. (2014, 23 september 2014). Dorpsauto als alternatief voor wegvallen buurtbus. *Verkeersnet* Geraadpleegd van <https://www.verkeersnet.nl/12884/dorpsauto-als-alternatief-voor-wegvallen-buurtbus/>
- Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4e [herz.] dr. ed.). Den Haag : LEMMA,. Geraadpleegd van <http://www.ontwerpeneenonderzoek.nl/>; <http://www.ontwerpeneenonderzoek.nl>
- Wet BDU verkeer en vervoer, (2005). Geraadpleegd van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017828/>
- Wet personenvervoer 2000, (2000). Geraadpleegd van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/2015-12-15>

Bijlage 2: Onderzochte documenten

Type databron:	Sub-case:	Hoofdrolspeler:	Naam document:	Intentie / voltrekking / ervaring / participatie:
Beleidsdocumenten	Buslijnen 142/143	Provincie/GS	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Noord-Brabant, Kaders en Ambities 2006-2020	intentie
			Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Noord-Brabant, Samenvatting Kaders en Ambities 2006-2020	intentie
			OV-Visie Brabant: Vraaggericht, verbindend, verantwoord	intentie
			Nota van Uitgangspunten, Aanbesteding openbaar vervoer 2015	intentie
			Bestek Openbaar Vervoer Noord-Brabant 2015: A t/m D Programma van Eisen	intentie
			Bestek Openbaar Vervoer Noord-Brabant 2015: G Aanbestedingsleidraad	intentie
			Bestek Openbaar Vervoer Noord-Brabant 2015: Bijlage D22 Klachtenregeling	intentie
			Bestek Openbaar Vervoer Noord-Brabant 2015: Bijlage D10 Dienstregelingsprocedure	intentie
			Bestek Openbaar Vervoer Noord-Brabant 2015: Bijlage D4 Nota van Reacties (Samenvatting, hoofdtekst, bijlagen)	voltrekking
			Bestek Openbaar Vervoer Noord-Brabant 2015: Bijlage D3 Samenvatting marktconsultaties	intentie
			Tussentijdse evaluatie OV-visie 2012 - 2025	voltrekking
			Evaluatie aanbesteding concessie	voltrekking
			Arriva	Inschrijving OV-Concessie Oost-Brabant: 1 Beschrijving Implementatie
			Inschrijving OV-Concessie Oost-Brabant: 2 Overkoepelend plan Ontwikkeling en Kwaliteit	intentie
			Inschrijving OV-Concessie Oost-Brabant: 3A Vervoerplan Kernnetwerk Oost	intentie
			Inschrijving OV-Concessie Oost-Brabant: 3C Beschrijving Uitvoeringskwaliteit Oost	intentie
			Inschrijving OV-Concessie Oost-Brabant: 5A Beschrijving Personeelsbeleid en Social return Oost	intentie
			Inschrijving OV-Concessie Oost-Brabant: 5B Beschrijving Marketing en Reisinformatie	intentie
			Exploitatieplan 2016 Oost Brabant	voltrekking
			ROB	Jaarverslag 2014
Stadsdienst Den Bosch		Provincie/PS	Begroting 2018	intentie
		Arriva	Exploitatieplan 2018 Oost Brabant	voltrekking
			Exploitatieplan 2018 Oost Brabant, Bijlage 1 BuCa Den Bosch stad	voltrekking
			Exploitatieplan 2018 Oost Brabant, Bijlage Verwerking adviezen gemeenten	voltrekking
			Ontwikkelteams Noord-Brabant - Een praktische handreiking, Versie Oost-Brabant	voltrekking
		ROB	Activiteitenplan 2018	intentie
Dossiers	Buslijnen 142/143	Provincie/GS	Instemming exploitatieplannen 2015 Oost-Brabant en West-Brabant	voltrekking
			Instemming exploitatieplannen 2015 Oost-Brabant en West-Brabant [BO-begeleidingsformulier]	voltrekking
			Instemming exploitatieplannen 2015 Oost-Brabant en West-Brabant [Bijlage 1 Wijzigingsvoorstellen Arriva]	voltrekking
			Instemming exploitatieplannen 2015 Oost-Brabant en West-Brabant [GS-beslisdocument]	voltrekking
			Statenmededeling Dienstregelingsprocedure 2015	voltrekking
			Statenmededeling Stand van zaken	voltrekking
		Provincie/PS	Statenvoorstel OV-Visie Brabant Vraaggericht, verbindend, verantwoord	voltrekking
			Statenvragen en -beantwoording OSN-Buslijn 143	voltrekking
			Statenvragen en -beantwoording PvdA-Schrapen buslijnen	voltrekking
			Statenvragen en -beantwoording PvdA-Svz nieuwe dienstregeling	voltrekking

	Stadsdienst Den Bosch	Provincie/GS	Voorbereidingen dienstregeling 2018 OV concessies [BO begeleidingsformulier]	voltrekking
			Voorbereidingen dienstregeling 2018 OV concessies [samenvatting exploitatieplannen]	voltrekking
			Instemming exploitatieplannen busconcessies Oost-, West- en Zuidoost Brabant 2018 [GS beslisdocument]	voltrekking
			Instemming exploitatieplannen busconcessies Oost- en West-Brabant 2018	voltrekking
		Provincie/PS	Begroting 2018 [Statenvoorstel]	intentie
Rapportages	Buslijnen 142/143	ROB	Advies 14.16: Dienstregeling Oost- en Midden-Brabant	voltrekking
			Advies 14.17: Communicatie Arriva	voltrekking
			Advies 14.19: Vergoedingsregeling en klachtenafhandeling Arriva	voltrekking
		Gemeente	Correspondentie: Gemeente Reusel-De Mierden	voltrekking
			Correspondentie: Gemeente Oirschot	voltrekking
		Burgers	Correspondentie: Katholieke Bond voor Ouderen (KBO)	voltrekking
			Correspondentie: Beekse Bergen	voltrekking
			Correspondentie: Individuele burgers 1, 2 en 3	voltrekking
			Correspondentie: Ondernemingsraad Veolia Transport	voltrekking
			Correspondentie: Dorpsraden	voltrekking
			Correspondentie: Belangengroep Behoud Buslijn 143	voltrekking
	Stadsdienst Den Bosch	Arriva	Actie- en besluitenlijsten TOT Oost (16-12-2016 t/m 31-10-2017)	voltrekking
		ROB	Advies 17.08: Exploitatieplan Oost- en West-Brabant 2018	voltrekking
		Gemeente	Advies Gemeente Den Bosch: Exploitatieplan 2018	voltrekking
		Burgers	Inspraak: Werkgroep ov (Dorpsraden Vinkel, Nuland / Wijkraden Rosmalen-Oost, Sparrenburg Rosmalen)	voltrekking
			Inspraak: Taakgroep ov (Seniorenraad 's-Hertogenbosch)	voltrekking
			Inspraak: Wijkbelangen Paleiskwartier	voltrekking
			Correspondentie: individuele burgers 4, 5, 6, en 7 (Stadsdienst Den Bosch, dienstregeling 2015 t/m 2017)	voltrekking
Media	Buslijnen 142/143		20131217 Provincie Noord Brabant-Arriva en Veolia verzorgen vanaf 2015 busvervoer in Noord-Brabant	voltrekking
			20141013 Brabants Dagblad (Deusone.nl)-Buslijn 143 tussen Reusel en Tilburg in weekend geschrapt	voltrekking
			20141101 Tilburgers.nl-Arriva schrapt buslijnen 142_143 tussen Reusel en Tilburg in het weekend	voltrekking
			20141105 Omroep Brabant-Veel veranderingen op buslijnen in Brabant	voltrekking
			20141211 Omroep Brabant-Busreizigers opgelet!	voltrekking
			20150115 Omroep Brabant-Busreizigers Tilburg bieden petitie aan om buslijn in weekend en avond terug te krijgen	voltrekking
			20150502 KempenTV-Buslijn 143	voltrekking
			20151028 De Kempenaer-Zaterdagbus lijndienst	voltrekking
			20151104 Brabants Dagblad-Buslijnen 142 en 143 naar Oirschot en Hilvarenbeek 'beetje' in ere hersteld	voltrekking
			20151212 Omroep Brabant-Nooit meer hutje mutje in de bus	voltrekking
			20170714 Oirschots weekjournaal-Stukje busverbinding terug in Middelbeers	voltrekking
	Stadsdienst Den Bosch		Bravo-Persbericht Dienstregeling Arriva 2018	voltrekking

Bijlage 3: Afkortingen

Awb:	Algemene wet bestuursrecht
BDU:	Brede doeluitkering
Bp:	Besluit personenvervoer
GGA-regio:	Gebiedsgerichte aanpak regio
GS:	College van Gedeputeerde Staten
NvR:	Nota van reacties
NvU:	Nota van uitgangspunten
Ov:	Openbaar vervoer
PNB:	Provincie Noord-Brabant
PS:	Provinciale Staten
PvE:	Programma van eisen
PVVP:	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
ROB:	Reizigersoverleg Brabant
SRE:	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
TOT:	Tactisch ontwikkelteam
Wp:	Wet Personenvervoer 2000

Bijlage 4: Geïnterviewde respondenten

Type databron:	Hoofdrolspeler:	Sub-case:	Selectie o.b.v. CLEAR-model:	Functie:
Respondenten	Provincie	Totstandkoming	Uitvoerende professional	Beleidsadviseur aanbesteding concessie Oost
		Uitvoering	Uitvoerende professional	Procesmanager concessie Oost
		Uitvoering en Totstandkoming	Management	Manager mobiliteitsbeleid
		Uitvoering en Totstandkoming	Politicus	Gedeputeerde mobiliteit
		Totstandkoming	Uitvoerende professional	Procesmanager strategie mobiliteit
	Arriva	Uitvoering	Management	Ontwikkelmanager
		Uitvoering	Uitvoerende professional	Vervoerkundige
	ROB	Uitvoering en Totstandkoming	Gemeenschapsgroep	Accountmanager Oost-Brabant
		Uitvoering	Actieve burger	Deelnemer werkgroep Oost-Brabant
		Uitvoering	Actieve burger	Deelnemer werkgroep dienstregelingen
	Gemeenten	Totstandkoming	Uitvoerende professional	Beleidsmedewerker mobiliteit Gemeente Tilburg
		Uitvoering	Uitvoerende professional	Beleidsmedewerker mobiliteit Gemeente 's-Hertogenbosch
	Regio	Totstandkoming	Uitvoerende professional	Coördinator GGA-regio Hart van Brabant
	Stichting ZET	Totstandkoming	Uitvoerende professional	Adviseur

Bijlage 5: Indicatoren en waarden

Variabele	Aspecten	Sub-aspecten	Indicator	Waarden
Organisatorische verankering burgerparticipatie	Interactieve beleidsvoering		A1 Vroegtijdige betrokkenheid burgers	<ul style="list-style-type: none"> Niet betrokken Vroegtijdig Niet vroegtijdig
			A3 Openheid en gelijkwaardigheid debat	<ul style="list-style-type: none"> Wordt niet nagestreefd Gesloten deuren Hakken in het zand Luisteren Openstaan voor elkaars ideeën Gelijkwaardigheid
			A2 Aanwezigheid proces met burgers (participatiegraad)	<ul style="list-style-type: none"> Geen intentie Informereren Raadpleging/ Reageren Consultatie/ Ideeën aanleveren Samenwerken/ Co-creatie Deels uitvoeren Overdragen
			A5 Gemeenschappelijke beleidsbepaling met burgers	<ul style="list-style-type: none"> Niet Weinig Niet weinig/veel Veel Altijd
			A6 Borging representativiteit burgers	<ul style="list-style-type: none"> Laag (Aantrekkingskracht alleen op al actieve burgers, professionals en belangengroepen); Redelijk Hoog (Belangen gewone burgers staan op het spel)
			A7 Borging politiek draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> Speelt niet Ambtenaren liggen dwars Bestuurders committeren niet Resultaat haalt politiek niet Politiek discussieert er alleen over Politiek-bestuurlijk overnemen resultaten
			A4 Borging kwaliteit discussies	<ul style="list-style-type: none"> Geen discussies Mogelijkheid niet aanwezig, wel discussies Mogelijkheid aanwezig, geen gebruik Wel gebruik, maar matige kwaliteit Enkel discussie tussen voor- en tegenstanders Open discussies met voorstanders onderling en/of tegenstanders onderling
	Bottom-up-benadering		B1 Afbakening doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> Geen idee wie doelgroep is Geen onderscheid in doelgroep Licht onderscheid in doelgroep Veel onderscheid in doelgroep
			B2 Tijdige bekendheid met behoefte burgers	<ul style="list-style-type: none"> Niet in beeld Vroegtijdig Niet vroegtijdig
			B6 Passendheid acties en maatregelen bij kenmerken burgers	<ul style="list-style-type: none"> Niet Weinig Niet weinig/niet veel Veel Altijd
			B3 Tijdige signalering van knelpunten en spanningen	<ul style="list-style-type: none"> Niet signaleerd Niet vroegtijdig Deels vroegtijdig, deels niet vroegtijdig Vroegtijdig
			B4 Vroegtijdig overleg en onderhandeling over voornemens	<ul style="list-style-type: none"> Geen overleg en onderhandeling Niet vroegtijdig Deels vroegtijdig, deels niet vroegtijdig Vroegtijdig
			B5 Kwaliteit relatie uitvoering en management (overname resultaten uit burgerparticipatie)	<ul style="list-style-type: none"> Geen resultaten om over te nemen Niets overgenomen Weinig overgenomen Niet weinig/niet veel overgenomen

				<ul style="list-style-type: none"> • Veel overgenomen • Altijd overgenomen
			B7 Collectieve beleidsvrijheid	<ul style="list-style-type: none"> • Niet • Weinig • Niet weinig/niet veel • Veel • Altijd
			B8 Individuele beleidsvrijheid	<ul style="list-style-type: none"> • Niet • Weinig • Niet weinig/niet veel • Veel • Altijd
Burger-betrokkenheid	Mate van participatie-capaciteiten	Psychologische vaardigheden	C1 Vermogen om professioneel te spreken	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			C2 Vermogen om te coördineren	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			C3 Vermogen om te kunnen omgaan met andere werkelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			C4 Vermogen om te motiveren	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			C5 Vermogen om conflicten te vermijden	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
		Technische en ICT-vaardigheden	C6 Vermogen om relevante gegevens te vinden	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			C7 Vermogen om risico's te beoordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			C8 Vermogen om transparant te werken	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
		Toegang tot bronnen	C9 Beschikbaarheid nuttige kennis	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			C10 Beschikbaarheid energie	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			C11 Beschikbaarheid ideeën en creativiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			C12 Aanwezigheid van legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			C13 Beschikbaarheid van tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
	Mate van participatie-bereidheid	Verbondenheid met ov	D1 Mogelijkheid tot maatwerk	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			D2 Locatiespecifiekheid	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			D3 Gehecht belang aan een duurzame relatie	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
		Persoonlijke waarden	D4 Intrinsieke motivaties	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			D5 Sociale drijfveren	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			D6 Extrinsieke motivaties	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
	Mate van participatie-mogelijkheden		E1 Aantal groepen en organisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			E2 Variëteit groepen en organisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
	Aanwezigheid van een oproep tot participatie	Communicatiekanalen	F2 Variëteit communicatiekanalen	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			F1 Aantal communicatiekanalen	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
		Prikkels	F3 Aanwezigheid prikkels	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			F4 Passendheid prikkels	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
	Aanwezigheid van terugkoppeling		G1 Communicatie over gemaakte afwegingen	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			G2 Communicatie over het resultaat	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja
			G3 Passendheid terugkoppeling bij verschillende belangen	<ul style="list-style-type: none"> • Nee / Matig / Ja

Bijlage 6: Interviewvragenlijst

Vragen aan burgers:

Vragen aan vertegenwoordigers van burgers:

Vragen aan medewerkers van vervoerder/provincie:

Vragen aan experts:

1. Organisatorische verankering burgerparticipatie

1.1 Interactieve beleidsvoering

(de graad waarin Brabanders deel van het proces uitmaken van totstandkoming en uitvoering van het Brabantse ov)

Kunt u vertellen of Arriva/provincie u vroegtijdig betreft in zowel de aanbesteding als in de uitvoering?

Kunt u vertellen of Arriva/provincie uw achterban vroegtijdig betreft in zowel de aanbesteding als in de uitvoering?

Kunt u vertellen of u (potentiële) reizigers en belanghebbenden vroegtijdig betreft in zowel de aanbesteding als in de uitvoering?

Kunt u vertellen of de ov-partijen (potentiële) reizigers en belanghebbenden vroegtijdig betreft in zowel de aanbesteding als in de uitvoering?

Kunt u me vertellen iets vertellen over de wijze waarop Arriva of provincie met u communiceert, onderhandelt, overlegt? En is daarbij ruimte is om elkaar te overtuigen?

Kunt u me vertellen iets vertellen over de wijze waarop Arriva of provincie met uw achterban communiceert, onderhandelt, overlegt? En is daarbij ruimte is om elkaar te overtuigen?

Kunt u me iets vertellen over de wijze waarop u met (potentiële) reizigers en belanghebbenden communiceert, onderhandelt, overlegt en of daarbij ruimte is om elkaar te overtuigen?

Kunt u me iets vertellen over de wijze waarop de ov-partijen met (potentiële) reizigers en belanghebbenden communiceren, onderhandelen, overleggen en of daarbij ruimte is om elkaar te overtuigen?

Kunt u me vertellen of u in openheid en op basis van gelijkwaardigheid kan debatteren, onderling en met Arriva of provincie?

Kunt u me vertellen of uw achterban in openheid en op basis van gelijkwaardigheid kunnen debatteren, onderling en met Arriva of provincie?

Kunt u me vertellen in hoeverre (potentiële) reizigers en belanghebbenden in openheid en op basis van gelijkwaardigheid kunnen debatteren, onderling en met u?

Kunt u me vertellen in hoeverre (potentiële) reizigers en belanghebbenden in openheid en op basis van gelijkwaardigheid kunnen debatteren, onderling en met de ov-partijen?

Kunt u me vertellen of (digitale) discussies tussen u en uw vertegenwoordiging onderling en met Arriva of provincie van kwaliteit zijn?

Kunt u me vertellen of (digitale) discussies tussen uw achterban onderling en met Arriva of provincie van kwaliteit zijn?

Kunt u me vertellen in welke mate (digitale) discussies tussen (potentiële) reizigers en belanghebbenden onderling en met u van kwaliteit zijn?

Kunt u me vertellen in welke mate (digitale) discussies tussen potentiële reizigers en belanghebbenden, onderling en met de ov-partijen van kwaliteit zijn?

Kunt u me vertellen in hoeverre u maatregelen (routes, frequentie, type voertuig, kwaliteit van het comfort, etc.) kan voorselecteren of bepalen alvorens Arriva/provincie daarover een besluit neemt?

Kunt u me vertellen in hoeverre uw achterban maatregelen (routes, frequentie, type voertuig, kwaliteit van het comfort, etc.) kunnen voorselecteren of bepalen alvorens Arriva/provincie daarover een besluit neemt?

Kunt u me vertellen in hoeverre (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden maatregelen (routes, frequentie, type voertuig, kwaliteit van het comfort, etc.) kunnen voorselecteren of bepalen alvorens u daarover een besluit neemt?

Kunt u me vertellen in hoeverre (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden maatregelen (routes, frequentie, type voertuig, kwaliteit van het comfort, etc.) kunnen voorselecteren of bepalen alvorens de ov-partijen daarover een besluit neemt?

Wat is uw ervaring met de representativiteit van uw vertegenwoordiger?

Wat is uw ervaring met uw achterban's representativiteit?

Wat is uw ervaring met de representativiteit van participerende (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden/hun vertegenwoordiger?

Wat is uw (achterban's) ervaring met de representativiteit van participerende (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden als vertegenwoordiger van uw (achterban's) achterban?

Hoe ervaart u de mate van politiek draagvlak voor uw directe inbreng?

Hoe ervaart u de mate van politiek draagvlak voor uw achterban's directe inbreng?

Hoe ervaart u de mate van politiek/bestuurlijk draagvlak voor directe inbreng van (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden?

Hoe ervaart u de mate van politiek draagvlak voor directe inbreng van (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden?

1.2 Bottom-up-benadering

(de graad waarin gevoelens, meningen en wensen van Brabanders vooraf in beeld worden gebracht)

Ervaart u dat bij Arriva/provincie duidelijk is wie u als (potentiële) reiziger of andere belanghebbenden bent? En kunt u vertellen in hoeverre zijn deze door Arriva/provincie zijn afgebakend?

Ervaart uw achterban dat bij Arriva/provincie duidelijk is wie uw achterban is als (potentiële) reiziger of andere belanghebbenden? En kunt u vertellen in hoeverre deze door Arriva/provincie is afgebakend?

Kunt u me vertellen in hoeverre voor u voldoende duidelijk is wie (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden zijn? En in hoeverre zijn deze door u afgebakend?

Kunt u me vertellen in hoeverre voor de ov-partijen voldoende duidelijk is wie (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden zijn? En in hoeverre zijn deze door de ov-partijen afgebakend?

Kunt u vertellen in hoeverre uw ov-behoefte bij Arriva/provincie tijdig in beeld is?

Kunt u vertellen in hoeverre uw achterban's ov-behoefte bij Arriva/provincie tijdig in beeld is?

Kunt u vertellen in hoeverre de ov-behoefte van (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden bij u tijdig in beeld is?

Kunt u vertellen in hoeverre de ov-behoefte van (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden bij de ov-partijen tijdig in beeld is?

Kunt u vertellen of uw knelpunten en spanningen op voorhand door Arriva of provincie worden gesignaleerd?

Kunt u vertellen of uw achterban's knelpunten en spanningen op voorhand door Arriva of provincie worden gesignaleerd?

Kunt u vertellen in hoeverre knelpunten en spanningen van (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden op voorhand door u worden gesignaleerd?

Kunt u vertellen in hoeverre knelpunten en spanningen van (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden op voorhand door de ov-partijen worden gesignaleerd?

Kunt u vertellen of vroegtijdig met u wordt overlegd en onderhandeld over te nemen besluiten?

Kunt u vertellen of vroegtijdig uw achterban wordt overlegd en onderhandeld over te nemen besluiten?

Kunt u vertellen in hoeverre u vroegtijdig met (potentiële) reizigers en belanghebbenden overlegt en onderhandelt over te nemen besluiten?

Kunt u vertellen in hoeverre de ov-partijen vroegtijdig met (potentiële) reizigers en belanghebbenden overlegt en onderhandelt over te nemen besluiten?

Kunt u aangeven of Arriva/provincie openstaan voor het overnemen van uw signalen?

Kunt u aangeven of Arriva/provincie openstaan voor het overnemen van uw achterban's signalen?

Kunt u aangeven in hoeverre u openstaat om signalen van (potentiële) reizigers en belanghebbenden over te nemen?

Kunt u aangeven in hoeverre de ov-partijen openstaat om signalen van (potentiële) reizigers en belanghebbenden over te nemen?

Kunt u vertellen of acties en maatregelen die Arriva/provincie passen bij uw kenmerken?

Hoe ervaart u de ruimte die Arriva/provincie als organisatie heeft om uw betrokkenheid naar eigen inzichten in te richten?

Hoe ervaart u de ruimte die medewerkers van Arriva/provincie krijgen van het management om de samenwerking met u vorm te geven?

Kunt u vertellen of acties en maatregelen die Arriva/provincie passen bij uw achterban's kenmerken?

Hoe ervaart u de ruimte die Arriva/provincie als organisatie heeft om uw achterban's betrokkenheid naar eigen inzichten in te richten?

Hoe ervaart u de ruimte die medewerkers van Arriva/provincie krijgen van het management om de samenwerking met u vorm te geven?

Kunt u vertellen in hoeverre acties en maatregelen die u neemt passen bij kenmerken van (potentiële) reizigers en belanghebbenden?

Kunt u vertellen in hoeverre Arriva/provincie als organisatie de ruimte die heeft om betrokkenheid van (potentiële) reizigers en belanghebbenden naar eigen inzichten in te richten?

Kunt u vertellen in hoeverre medewerkers van Arriva of provincie de ruimte van het management om de samenwerking met (potentiële) reizigers en belanghebbenden vorm te geven?

Kunt u vertellen in hoeverre acties en maatregelen die de ov-partijen nemen passen bij kenmerken van (potentiële) reizigers en belanghebbenden?

Kunt u vertellen in hoeverre de ov-partijen als organisatie de ruimte die heeft om betrokkenheid van (potentiële) reizigers en belanghebbenden naar eigen inzichten in te richten?

Kunt u vertellen in hoeverre medewerkers van Arriva of provincie de ruimte van het management om de samenwerking met (potentiële) reizigers en belanghebbenden vorm te geven?

2. Burgerbetrokkenheid

2.1 Mate van participatiecapaciteiten

(Psychologische, technische en ICT-vaardigheden en toegang tot bronnen)

Kunt u vertellen of u...

...op hetzelfde niveau als de professionals van Arriva/provincie overleg voert?

... de eigen inzet coördineert?

... culturele verschillen met Arriva of provincie probeert te overbruggen?

... medestanders motiveert?

... conflicten met Arriva of provincie vermijdt?

... gegevens over het ov weet te verkrijgen?

... risico's van keuzes en standpunten goed beoordeelt?

... transparantie verlangt en bewerkstelligt?

... kennis heeft die Arriva of provincie niet hebben?

... energie heeft om hun belang na te streven?

... ideeën en creativiteit inbrengt om het ov te verbeteren?

... bijdraagt in het vergroten van draagvlak?

... tijd heeft om hierin te investeren?

Kunt u vertellen of uw achterban...

...op hetzelfde niveau als de professionals van Arriva/provincie overleg voeren?

... de eigen inzet en die van de achterban coördineren?

... culturele verschillen met Arriva of provincie overbruggen?

... medestanders motiveren?

... conflicten met Arriva of provincie vermijdt?

... gegevens over het ov weten te verkrijgen?

... risico's van keuzes en standpunten goed beoordelen?

... transparantie verlangen en bewerkstelligen?

... kennis hebben die Arriva of provincie niet hebben?

... energie om hun belangen na te streven?

... ideeën en creativiteit inbrengen om het ov te verbeteren?

... bijdragen in het vergroten van draagvlak?

... tijd hebben om hierin te investeren?

Kunt u vertellen in welke mate (potentiële) reizigers en belanghebbenden...

...op hetzelfde niveau overleg kunnen voeren met u?

... de eigen inzet en die van hun achterban coördineren?

... culturele verschillen met u overbruggen?

... medestanders motiveren?

... conflicten met u vermijden?

... gegevens over het ov weten te verkrijgen?

... risico's van keuzes en standpunten goed beoordelen?

... transparantie verlangen en bewerkstelligen?

... kennis hebben die u niet heeft?

... energie hebben om hun belangen na te streven?

... ideeën en creativiteit inbrengen om het ov te verbeteren?

... draagvlak vergroten?

... tijd hebben om hierin te investeren?

Kunt u vertellen in welke mate (potentiële) reizigers en belanghebbenden...

...op hetzelfde niveau overleg kunnen voeren met de ov-partijen?

... de eigen inzet en die van hun achterban coördineren?

... culturele verschillen met de ov-partijen overbruggen?

... medestanders motiveren?

... conflicten met de ov-partijen vermijden?

... gegevens over het ov weten te verkrijgen?

... risico's van keuzes en standpunten goed beoordelen?

... transparantie verlangen en bewerkstelligen?

... kennis hebben die de ov-partijen niet heeft?

... energie hebben om hun belangen na te streven?

... ideeën en creativiteit inbrengen om het ov te verbeteren?

... draagvlak vergroten?

... tijd hebben om hierin te investeren?

2.2 Mate van participatiebereidheid

(Verbondenheid met ov en persoonlijke waarden)

Kunt u vertellen of...

... u individuele wensen nastreeft en bewerkstelligt in het ov?

... u betrokken wordt op een kleinschalig schaalniveau?

... Arriva/provincie geïnteresseerd is in de mening van u? En in hoeverre leven ze in uw situatie in?

... zaken als plezier, ethiek of variëteit een rol voor u speelt om te participeren?

Kunt u vertellen of...

... uw achterban individuele wensen nastreven en bewerkstelligen in het ov?

... uw achterban betrokken wordt op een kleinschalig schaalniveau?

... Arriva/provincie geïnteresseerd is in de mening van uw achterban? En in hoeverre leven ze in uw achterban's situatie in?

... zaken als plezier, ethiek of variëteit een rol voor uw achterban spelen om te participeren?

Kunt u vertellen in hoeverre...

... (potentiële) reizigers en belanghebbenden individuele wensen na kunnen streven en bewerkstelligen in het ov?

... (potentiële) reizigers en belanghebbenden betrokken worden op een kleinschalig schaalniveau?

... u geïnteresseerd bent in de mening van (potentiële) reizigers en belanghebbenden? En in hoeverre leeft u in hun situatie in?

... zaken als plezier, ethiek of variëteit een rol voor (potentiële) reizigers en belanghebbenden spelen om te participeren?

Kunt u vertellen in hoeverre...

... (potentiële) reizigers en belanghebbenden individuele wensen kunnen nastreven en bewerkstelligen in het ov?

... (potentiële) reizigers en belanghebbenden betrokken worden op een kleinschalig schaalniveau?

... de ov-partijen geïnteresseerd is in de mening van (potentiële) reizigers en belanghebbenden? En in hoeverre leeft de ov-partijen in hun situatie in?

... zaken als plezier, ethiek of variëteit een rol voor (potentiële) reizigers en belanghebbenden spelen om te participeren?

... zaken als het opdoen van nieuwe contacten of het beïnvloeden van uitkomsten voor je omgeving een rol voor u speelt om te participeren?

... zaken als kostenreductie of een betere dienstverlening nastreven een rol voor u speelt om te participeren?

... zaken als het opdoen van nieuw (achterban's) contacten of het beïnvloeden van uitkomsten voor je omgeving een rol voor uw achterban spelen om te participeren?

... zaken als kostenreductie of een betere dienstverlening nastreven een rol voor uw achterban spelen om te participeren?

... zaken als het opdoen van nieuwe contacten of het beïnvloeden van uitkomsten voor je omgeving een rol speelt voor (potentiële) reizigers en belanghebbenden om te participeren?

... zaken als kostenreductie of een betere dienstverlening een rol voor (potentiële) reizigers en belanghebbenden spelen om te participeren?

... zaken als het opdoen van nieuw (achterban's) contacten of het beïnvloeden van uitkomsten voor je omgeving een rol voor (potentiële) reizigers en belanghebbenden spelen om te participeren?

... zaken als kostenreductie of een betere dienstverlening een rol voor (potentiële) reizigers en belanghebbenden spelen om te participeren?

2.3 Mate van participatiemogelijkheden

(Aantal en variëteit groepen en organisaties)

Kunt u vertellen of u bij meerdere groepen/verbanden/organisaties kunt aansluiten die door Arriva/provincie betrokken worden?

Wat is uw ervaring met de verscheidenheid tussen deze groepen/verbanden/organisaties?

2.4 Aanwezigheid van een oproep tot participatie

(Communicatiekanalen en prikkels)

Kunt u aangeven of u op verschillende wijzen benaderd wordt door Arriva/provincie, zoals via internet/sociale media als via bijeenkomsten?

Kunt u iets vertellen over de frequentie dat Arriva/provincie u benadert?
Kunt u vertellen of Arriva/provincie u prikkelt om te gaan participeren (zoals met korting op ov)?

Zo ja, kunt u aangeven of deze prikkels passen bij u?

Kunt u vertellen of uw achterban bij meerdere groepen/verbanden/organisaties kan aansluiten die door Arriva/provincie betrokken worden?

Wat is uw achterban's ervaring met de verscheidenheid tussen deze groepen/verbanden/organisaties?

Kunt u aangeven of uw achterban op verschillende wijzen benaderd wordt door Arriva/provincie, zoals via internet/sociale media als via bijeenkomsten?

Kunt u iets vertellen over de frequentie dat Arriva/provincie uw achterban benadert?
Kunt u vertellen of Arriva/provincie uw achterban prikkelt om te gaan participeren (zoals met korting op ov)?

Zo ja, kunt u aangeven of deze prikkels passen bij uw achterban?

Kunt u vertellen in welke mate u groepen/verbanden/organisaties van (potentiële) reizigers en belanghebbenden betreft?

Hoe kijkt u/Arriva/provincie aan tegen de verscheidenheid tussen deze groepen/verbanden/organisaties?

Kunt u aangeven in hoeverre (potentiële) reizigers en belanghebbenden op verschillende wijzen door u benaderd worden, zoals via internet als via bijeenkomsten?

Kunt u vertellen in hoeverre u (potentiële) reizigers en belanghebbenden frequent benadert?
Kunt u vertellen in hoeverre u (potentiële) reizigers en belanghebbenden prikkelt om te gaan participeren (zoals met korting op ov)?
En kunt u vertellen in hoeverre u deze prikkels vindt passen bij (potentiële) reizigers en belanghebbenden?

Kunt u vertellen in welke mate de ov-partijen groepen/verbanden/organisaties van (potentiële) reizigers en belanghebbenden betreft?

Hoe kijkt de ov-partij aan tegen de verscheidenheid tussen deze groepen/verbanden/organisaties?

Kunt u aangeven in hoeverre (potentiële) reizigers en belanghebbenden op verschillende wijzen door de ov-partijen benaderd worden, zoals via internet als via bijeenkomsten?

Kunt u vertellen in hoeverre de ov-partijen (potentiële) reizigers en belanghebbenden frequent benadert?
Kunt u vertellen in hoeverre de ov-partijen (potentiële) reizigers en belanghebbenden prikkelt om te gaan participeren (zoals met korting op ov)?
En kunt u vertellen in hoeverre de ov-partijen deze prikkels vindt passen bij de (potentiële) reizigers en belanghebbenden?

2.5 Aanwezigheid van terugkoppeling

Kunt u vertellen of u bent ingelicht over hoe Arriva/provincie is omgegaan met uw input in hun afweging?

Kunt u vertellen of u door Arriva/provincie bent ingelicht over wat het uiteindelijke resultaat is van uw inbreng?

Kunt u vertellen of de terugkoppeling door Arriva/provincie afgestemd is op uw ingebrachte belang en die van andere (potentiële) reizigers en belanghebbenden?

Kunt u vertellen of uw achterban is ingelicht over hoe Arriva/provincie is omgegaan met uw achterban's input in hun afweging?

Kunt u vertellen of uw achterban door Arriva/provincie is ingelicht over wat het uiteindelijke resultaat is van uw achterban's inbreng?

Kunt u vertellen of de terugkoppeling door Arriva/provincie afgestemd is op uw achterban's ingebrachte belang en die van andere (potentiële) reizigers en belanghebbenden?

Kunt u vertellen in hoeverre (potentiële) reizigers en belanghebbenden worden ingelicht over hoe u bent omgegaan met hun input in de afwegingen?

Kunt u vertellen in hoeverre u (potentiële) reizigers en belanghebbenden inlicht over wat het uiteindelijke resultaat is van hun inbreng?

Kunt u vertellen of uw terugkoppeling afgestemd is op het door (potentiële) reizigers en andere belanghebbenden ingebrachte belang?

Kunt u vertellen in hoeverre (potentiële) reizigers en belanghebbenden worden ingelicht over hoe de ov-partijen is omgegaan met hun input in de afwegingen?

Kunt u vertellen in hoeverre de ov-partijen (potentiële) reizigers en belanghebbenden inlicht over wat het uiteindelijke resultaat is van hun inbreng?

Kunt u vertellen of de terugkoppeling door de ov-partijen afgestemd is op het ingebrachte belang van (potentiële) reizigers en belanghebbenden?