

# Spoorgovernance: van meer markt naar meer overheid

In december 2010 hindert de sneeuw de treinenloop. Voor de Tweede Kamer lag dit niet aan het weer, maar aan 'de governance op het spoor'. Dat zien we ook bij andere gevoelige spoordossiers, zoals de toiletten in treinen, het snellere spoorvervoer, en de veiligheid van spoor en overwegen. Maar hoe staat het er eigenlijk voor met de governance op het spoor?

## IN HET KORT

- De dreiging van aanbesteding van het hoofdrailnet is een belangrijke prikkel tot presteren voor de NS.
- In provinciale regio's zien we een governance via aanbesteding; in stadsregio's is meer grip vanuit het openbaar bestuur.
- De aanpak van het Rijk lijkt aan het verschuiven naar een meer hiërarchische relatie met de sector.

## WIJNAND VEENEMAN

Universitair  
hoofddocent aan  
de Technische  
Universiteit Delft

**H**et governance-debat gaat de afgelopen decennia vooral over marktwerking (Heine, 2018), met de grote veranderingen in de sector die in de jaren negentig zijn ingezet.

De verwachting van de wetgevers was dat de markt de efficiëntie en kwaliteit zou gaan verbeteren. In het debat lijkt het soms alsof de markt toen nieuw was in de sector, maar voorafgaand aan de splitsing in ProRail en NS speelde concurrentie ook al een rol bij specifieke transacties, zoals de aanschaf van treinen en het inhuren van schoonmakers. De splitsing versterkte wel de concurrentiemogelijkheden, maar tegelijk bleef de NS de belangrijkste vervoerder, met de dreiging dat het bedrijf ooit vervangen zou kunnen worden. De splitsing was nodig om de keuze voor een specifieke leverancier van treindiensten door de overheid zelf mogelijk te maken, in plaats van dat er een onoverkomelijke monopolist zat.

De spoorwereld voegde zich moeizaam naar de versimpeling zoals die in het debat doorklonk in de dichotomie tussen een sterke overheidscontrole enerzijds en een marktwerking anderzijds. Zo zagen we op de regio-

nale lijnen dat marktwerking soms juist leidde tot meer invloed van de decentrale overheden. Ze konden ineens heel precies van de vervoerders eisen wat ze wilden, en deden de vervoerders dat niet dan kregen die het contract niet. En soms loste de introductie van de markt problemen wel op maar creëerde ook hele nieuwe, met succes op regionale lijnen en juist moeilijke momenten op het hoofdrailnet, bijvoorbeeld bij winters weer.

Vanuit een governanceperspectief zal ik deze schijnbare paradoxen verhelderen, en bied ik aanknopingspunten voor de voorliggende keuzes aangaande de inrichting van het spoor in het bijzonder die wat betreft de aanbesteding of hernieuwde onderhandse gunning van het Nederlandse hoofdrailnet aan de NS.

## Het nut van het governanceperspectief

Het governanceperspectief kijkt naar de interacties van stakeholders en de wijze waarop die worden vormgegeven door de instituties: de vastgelegde spelregels dus (Bevir, 2012). De term *regels* moet daarbij breed worden geïnterpreteerd. Een voorbeeld van spelregels is de eerdergenoemde scheiding tussen ProRail en NS. In die nieuwe organisatievorm moesten de infrastructuurbeheerder en exploitant een nieuwe vormen vinden van met elkaar omgaan. Een ander voorbeeld is te vinden in de afspraken tussen vervoersautoriteiten en vervoerders, die ook richting geven aan de ontwikkeling van de sector. Het doel van de spelregels is uiteraard om de interacties in de spoorsector in lijn te brengen met wat wij van de sector willen.

Daarmee is het onderzoek van de governance gericht op de wijze waarop door die regels de interactie tussen stakeholders geconditioneerd wordt en wat die conditionering dan oplevert. Als we begrijpen hoe bepaalde regels – zoals die aangaande de rol van concurrentie – het gedrag veranderen, dan kan dat weer gebruikt worden om het governance-ontwerp te verbeteren en te richten op specifieke doelen (Hirschhorn et al., 2019). Of beter, om het gedrag van de stakeholders

te richten op het realiseren van publieke waarden, inclusief een betere ervaring voor de reiziger. Ik bespreek hier drie governanceperspectieven: de governance van waarden, de lagen van governance en de verschillende vormen van governance.

### Governance van waarden

Publieke waarden (Jørgensen en Bozeman, 2007) geven aan welke prioriteit een overheid stelt met het oog op, in dit geval, de spoorsector. Het zijn de achterliggende waarden die het publiek van de overheid vraagt om te borgen, een verzoek dat de overheid honoreert (De Bruijn en Dicke, 2006). In dat publieke debat gaat het

vooral nog niet om precieze doelen, maar hoofdzakelijk om waarden. Zo verwacht de overheid veiligheid op het spoor (een waarde), *hoe* veilig wordt pas later bepaald. Zo wil de overheid vervoer van goede kwaliteit (een waarde), maar *wat* exact die kwaliteit moet zijn wordt pas later uitgewerkt, bijvoorbeeld in punctualiteitsregels. Zo moet het spoorvervoer duurzaamheid (een waarde) tonen, maar of daar ook maximale emissies bij worden afgesproken, wordt pas later bepaald. Dit is het verschil tussen de publieke waarden waarover je in kranten leest en waarover de politiek debatteert, en doelen die bijvoorbeeld in een concessie-overeenkomst worden genoemd.

Vanuit een internationale inventarisatie onderscheid ik vijf typen publieke waarden die op verschillende plekken aangrijpen en die veel opduiken in beleidsnota's en concessies (zie ook Veeneman, 2006). Het eerste type heeft betrekking op de *positieve externe effecten* van spoorvervoer. Meer reizigers in de trein kan leiden tot waarden buiten het spoor, gezien de *mobiliteit* met minder congestie en de *leefbaarheid* van steden. Meer spoorvervoer wordt in principe geacht om meer van deze publieke waarden te creëren. Deze waarden komen het meest naar voren in algemene beleidsnota's. Het tweede type heeft betrekking op *algemene dienst-karakteristieken*. Denk hierbij aan de *kwaliteit* van de dienstverlening (punctualiteitsregels) of de *betrouwbaarheid* van de informatie (eisen aan reizigersinformatie), zoals vastgelegd in concessies. Hieruit komen vaak conditionerende regels, in plaats van tot de ruimte die de regels van type 1 vaak creëren. Type 3 heeft betrekking op *specifieke kwetsbare groepen*, en is daarmee een verbijzondering van type 2. Overheden zien de waarde van treinvervoer voor deze groepen en stellen aanvullende eisen, zoals de *toegankelijkheid* van treinen en *betaalbaarheid* van diensten. Type 3 leidt ook tot conditionerende regels. Het vierde type heeft betrekking op de *negatieve externe effecten* die spoorvervoer ook heeft. Denk aan regels voor de veiligheid van goederentreinen, emissies van dieseltreinen, of geluidsoverlast van hogesnelheidstreinen, waarmee de overheid de sector conditioneert. Het gaat daarbij niet over de interactie tussen vervoerder en reizigers, maar over de effecten van het spoorstelsel op zijn omgeving, bijvoorbeeld op de aanwonenden bij het spoor. Het vijfde en laatste type heeft betrekking op de *manier van werken*. Dat kunnen waarden zijn die geprojecteerd worden op de overheid, zoals betrouwbaarheid van bestuur, democratische legitimiteit van besluitvorming, en verantwoording over de besteding van de middelen.

## Governanceveranderingen

### KADER 1

In een complexe omgeving als het spoor is het lastig om veranderingen te ontwerpen met voorspelbare positieve effecten. Veel governanceveranderingen hebben ongewenste bijeffecten die pas in deze complexe werkelijkheid naar boven komen. Dit deed Lindblom (1959) verzuchten dat er nogal vaak sprake is van 'doormodderen'. Etzioni (1986) constateerde dat verandering van governance veelal twee fasen kent (Veeneman, 2002).

Zo zijn er grootschalige veranderingen aan de hand in het grote eenduidige verhaal, zoals bij de harde splitting tussen ProRail en NS tijdens de introductie van de marktwerking op het spoor. Het verhaal was, vanuit een heel strategisch perspectief, dat de monopoliepositie van de vervoerder dé reden was voor de vermeende slechte dienstverleningskwaliteit en de beperkte efficiëntie. Een grote verandering heeft een dergelijk groot verhaal nodig, ook als dit die complexe omgeving nogal simplificeert. Dat zijn veelal processen die ook gerelateerd zijn aan de hogere lagen van Williamson, gericht op veranderingen in de wet.

Die grote veranderingen ziet Etzioni gevolgd worden door kleine aanpassingen, niet passend binnen dat grote verhaal, maar juist meer om de verschillende perspectieven een plaats te verlenen. Waar het grote verhaal bijvoorbeeld een duidelijk gescheiden communicatie van NS en ProRail vereist, wordt bij verstoringen de

communicatie tussen ProRail en NS weer versimpeld en opengesteld, om het oplossen van de verstoringen makkelijker te maken. Dat zijn kleine aanpassingen vanuit een heel operationeel perspectief, dat maar slecht in het grote verhaal past. Die aanpassingen worden dan vastgelegd in sneller aanpasbare governance-elementen: concessies, procedures, of simpelweg werkafspraken, op de onderste lagen van Williamson.

Beide fasen hebben hun specifieke rol. De eerste is om een onoverzichtelijke kluwen aan governance op te schonen, de tweede om de governance weer effectief te laten zijn binnen die complexe omgeving met veel verschillende stakeholders en waarden. Het ene is niet beter dan het andere, maar er zijn wel momenten waarop de toepassingen opportuener zijn. Net na een grote wijziging weer alles veranderen, zal slecht werken.

Voor grootschalige veranderingen betekent dit dat de nieuwe regels niet zo star moeten zijn dat kleine aanpassingen onmogelijk zijn. Bij de introductie van de markt op het spoor in het Verenigd Koninkrijk werden de nieuwe rollen verregaand vastgelegd. Toen Railtrack faalde bleek het een enorme klus om Network Rail weer op een nette manier binnen de overheid te halen. Je zou kunnen stellen dat het Vierde Spoorpakket dit risico loopt. Bij een dergelijke implementatie is de balans tussen duidelijke sturing en ruimte voor bijsturing altijd lastig.

Een governancevorm moet de realisatie van al die verschillende publieke waarden ondersteunen. Of anders gezegd: de governance moet de interacties van de stakeholders zo vormgeven dat die waarden geborgd zijn. De Europese Unie is een voorstander van marktwerking, omdat de verwachting was dat de concurrentie tussen vervoerders de kwaliteit van de dienstverlening (type 2: publieke waarde) zou versterken.

Hoewel die redenering – governance moet publieke waarden borgen – in de kern logisch is, is het lastig om dit goed te doen. Dat komt ten eerste doordat de prioriteit van publieke waarden verschuift continu (zie ook kader 1). Na een ongeluk bij de Singelgracht in Amsterdam worden de regels voor het beveiligingssysteem aangescherpt. Ten tweede worden veel regels die waarden moeten borgen juist vastgelegd voor langere tijd, in wetten, in daartoe opgerichte organisaties, in langlopende contracten, maar ook in cultuur. De regels hoe men bij het spoorbeveiligingssysteem om moet gaan met de remcapaciteit van treinen, zijn gebaseerd op treinen uit de jaren vijftig. Die vele verschillende regels kunnen operationeel conflicterend zijn. Druk op het vergroten van de punctualiteit leidt tot de neiging om de afstand tussen de treinen te verkleinen, terwijl voor de veiligheid juist een ruime afstand cruciaal is. Aldus raken al die regels elkaar in de uitvoering.

Specifieke publieke waarden kunnen ook eigenstandig verankerd worden, wat de omgang met die conflicten zoals bovengenoemd bemoeilijkt. Als een gemeentelijke inspectie een metrotunnel per direct wil sluiten, omdat die niet aan de brandveiligheidsregels voldoet, dan is het lastig om daar tegenin te gaan, zelfs wanneer de tunnel al 25 jaar veilig is en fietsende reizigers veel onveilig zijn. De waarde ‘veiligheid’ is dan sterk verankerd in het systeem, maar kan conflicteren met de meest effectieve besteding van de publieke middelen.

Publieke waarden en de borging ervan zijn vaak ook helemaal niet zichtbaar of onderkend; je merkt pas dat er een probleem is als dit zich voordoet. Dat de splitsing in ProRail en NS de kwaliteit van de dienst zou schaden, werd voor de splitsing onderschat, maar dit bleek wel degelijk tot problemen te kunnen leiden.

- En tot slot, een publieke waarde wordt vaak geborgd met expliciete doelen die een moeizame relatie hebben met de achterliggende waarde. Toen de vervoersconcessie voor het hoofdnet sterke prikkels gaf tot vertrekpunctualiteit, ontstond het beeld dat de NS wel keurig op tijd vertrok, ook als het spoor verderop nog niet vrij was. En dan is een trein die langs het perron

wacht toch waardevoller voor de reiziger dan een die ergens op de vrije baan staat te wachten. Governance gericht op vertrekpunctualiteit bleek maar matig effectief bij het verbeteren van de dienstverleningskwaliteit voor de reiziger.

De realiteit is daarom dat met veel verschillende publieke waarden en veel instrumenten voor de borging er een spaghetti aan regel ontstaat die soms lastig uit elkaar te halen is.

## Governance in lagen

Een manier om die spaghetti te ontwarren is door eens te kijken hoe governance in verschillende lagen is opgebouwd, elk met zijn eigen karakteristiek. Het idee van een gelaagde governance komt van Williamson (1998), en Koppenjan en Groenewegen (2005) vertalen Williamsons perspectief naar de infrastructuur toe. Hier bouw ik op voort wat betreft de spoorsector.

Die eerste laag noemt Williamson ‘inbedding’, en de onderliggende cultuur dekt de lading ook. Cultuur is vaak vanzelfsprekend en krijgt daarom weinig aandacht. Maar die cultuur is in Japan of Zwitserland anders dan in Nederland, en dat betekent dus ook dat daar de spoorsector op een andere cultuur stoelt. De Japanse focus op punctualiteit en de Zwitserse op integraliteit zijn in Nederland verre van vanzelfsprekend. Die cultuur bepaalt ook deels de rol die men van de overheid verwacht of hoe contracten worden gezien, en dat is dus allemaal sterk bepalend voor hoe aldaar de spoorsector opereert. Cultuur is niet iets wat snel verandert, en doelgericht aansturen op die verandering is een kwestie van een hele lange adem.

Een tweede laag is de wetgeving, die deels de cultuur codificeert en erop voortbouwt. Deze laag krijgt, in tegenstelling tot de cultuur, juist veel aandacht. De eerdergenoemde discussie over marktwerking gaat erover hoe de wetgeving, op Europees en nationaal niveau, moest veranderen om de concurrentie tussen de aanbidders van treindiensten mogelijk te maken. Die wetgeving is structurerend voor de wijze waarop de stakeholders met elkaar omgaan. Wetgeving kan weliswaar iets sneller veranderen dan cultuur, en doet dat dan meer in een gericht proces, maar die verandering is nog steeds langzaam.

In laag drie vinden we de arrangementen die het gedrag direct vormgeven, natuurlijk ook weer binnen de context van cultuur en wet. Williamson noemt vooral de contracten, maar de structuur van de organisatie is ook belangrijk. Terwijl de contracten vastleggen hoe de

relatie tussen twee stakeholders geformaliseerd wordt, zo legt de hiërarchie binnen een organisatiestructuur van een groot aantal stakeholders vast hoe die relaties geformaliseerd worden. Dit is de laag waarop de afspraken gemaakt worden omtrent het rijden van treinen of het beheren van het spoor in concessies, maar ook wat betreft het inkopen van spooronderhoud, treinen en nog veel meer. Of, iets smaller, waarop er een procesontwerp ontstaat voor een beslissing over een nieuw stationnetje. Ook de discussie over het al of niet samenvoegen van ProRail en NS richt zich op deze laag.

In laag vier vinden we de directe transacties en

nia langzaam aan onacceptabel wordt, wat regels weer minder noodzakelijk maakt. En ook al brengt het wat structuur, de governance spaghetti valt nog steeds alleen maar als complex te beschouwen. Beter kijken naar de markt, de hiërarchie en het netwerk helpt misschien ons weer een stapje verder.

### Governance in vormen

Publieke waarden kunnen dus geborgd zijn op verschillende niveaus, maar ook op verschillende manieren. Powell (2003) beschrijft de drie vormen die governance kan krijgen: markt, hiërarchie en netwerk.

#### Markt

Bij markt-governance komt de sturing voort uit de mogelijkheid van de sturende partij om te kunnen kiezen tussen gestuurde partijen die onderling concurreren. Denk aan de reiziger die kan kiezen tussen verschillende vervoerders. Maar vaak is ook de overheid namens de reiziger de sturende partij of principaal. Vervoerders zijn overigens niet altijd de gestuurde partij of agent. In een relatie met schoonmaakbedrijven bijvoorbeeld zijn vervoerders weer de principaal. Die keuze van de principaal coördineert de markt: agenten die niet leveren wat gewenst is, worden gedwongen om iets anders te gaan doen en agenten die wel leveren wat gewenst is, kunnen groeien.

Markt-governance kent duidelijke problemen, zoals risico's van monopolisering of kartelvorming, waarbij de agenten en niet de principaal de keuze bepalen. Ook kan er door kennisasymmetrie waardevernauwing optreden. Een voorbeeld hiervan is een principaal die kiest voor de laagste prijs en daarbij andere waarden, zoals duurzaamheid, arbeidsverhoudingen en veiligheid, uit het oog verliest.

#### Hiërarchie

Bij hiërarchie kan er niet gekozen worden, maar is er een duidelijke machtsrelatie. Denk aan de overheid die haar eigen spoorbedrijf gewoon kan opdragen wat het moet doen – bijvoorbeeld punctueler zijn, milieuvriendelijker zijn of meer treinen inzetten.

Dat ziet er dus overzichtelijk uit, maar ook hiërarchie kent problemen. De kennis zit veelal bij het spoorbedrijf, waardoor de overheid lang niet altijd effectief kan sturen. Daarbij is de prikkel voor de agent om de opdrachten te volgen niet altijd even groot, aangezien de kosten van stevig ingrijpen voor de principaal aanzienlijk kunnen zijn, mede vanwege die kennisasymmetrie.

## Het governanceplaatje is even complex als veranderlijk

interacties van de stakeholders, waarbij Williamson zich beperkt tot economische transacties, zoals het nemen van de trein. Maar ook andere interacties kunnen meebepalen hoe de spoorsector ervoor staat. Een minister die in de Kamer aangeeft niet tevreden te zijn met de prestaties van het spoor. ProRail dat op de televisie komt vertellen dat het overwegen gaat sluiten. Een treindienstleider die een machinist toestemming geeft om door te rijden. Allemaal interacties die geconditioneerd worden door de arrangementen, wetgeving en de cultuur.

Waarden kunnen op de verschillende lagen geborgd worden, met verschillende regels. Sommige waarden zijn in de cultuur geborgd. Andere krijgen ook een wettelijke basis. Weer andere krijgen een plaats in een arrangement als een contract of een organisatievorm. En vaak krijgen waarden borging door directe interactie.

En zijn tussen die lagen allerlei relaties. Als iets al in de cultuur vastligt, dan is wettelijk vastleggen minder noodzakelijk, aangezien de cultuur het gedrag al bepaalt. Als bijvoorbeeld – zoals in Zwitserland – zwartrijden binnen de cultuur totaal niet geaccepteerd is, dan zijn aanvullende regels minder nodig. Is het in de cultuur wel geaccepteerd maar onwenselijk, dan zijn er op de andere drie lagen stevige interventies nodig – met wetgeving, reizigershandvest, pasjes, poortjes en controles. Dat kan dan uiteindelijk tot een cultuurverandering leiden waarbij zwartrijden in een tijdspanne van decen-

### Netwerk

Bij een netwerk is er geen duidelijke machtsrelatie en kan er op dat moment ook niet gekozen worden. Denk aan de samenwerking tussen een spoorvervoerder en een netwerkbeheerder. Netwerkgovernance krijgt in het publieke debat relatief weinig aandacht, maar het heeft een duidelijke kracht en wordt enorm veel gebruikt. Het biedt de mogelijkheid om principaal en agent ruimte te geven om hun eigen waarden, belangen en doelen in te brengen. Het houdt de belofte in van een optimale en integrale oplossing die nuttig is voor alle betrokken stakeholders. Maar ook hier zien we weer dat kennisasymmetrie en strategisch gedrag die kracht kunnen aantasten.

### De beste vorm

Bij elke vorm van governance worden er voordelen geclaimd. Als voordelen worden genoemd: een sterkere klantgerichtheid, directere lijnen qua sturing aangaande hiërarchie en meer integrale oplossingen door een netwerk. Echter, een agent kan de principaal-agentrelatie in alle drie de vormen omkeren door zijn kennisvoorsprong strategisch te gebruiken. Een spoorvervoerder en netwerkbeheerder weten meer van het spoor dan een overheid die wat meer afstand tot de uitvoering heeft. Dat kan belemmerend werken bij de keuze tussen concurrenten van die overheid bij markt-governance, de werking van de macht bij hiërarchische governance, en de samenwerking bij netwerkgovernance.

De randvoorwaarden maken daarom uit welke vormen van governance het beste werken. Zo staat of valt de effectiviteit van markt-governance bij de mogelijkheid van de principaal om te kunnen kiezen – er moeten immers concurrenten zijn. Als een sector (zoals vaak bij infrastructures) tendert naar het versterken van de positie van de grootste partij, dan wordt concurreren met die partij lastig. Vandaar dat overheden in zo'n geval vaak ingrijpen en meer hiërarchisch gaan sturen.

In de praktijk kiezen actoren op alle eerder genoemde niveaus van Williamson vaak voor een bepaalde vorm. Overheden die niet tevreden zijn over de prestaties van een spoorvervoerder zullen over het algemeen eerst eens gaan praten (netwerkgovernance op interactieniveau), dan eens dreigen met de boetes uit de concessie (hiërarchische governance op arrangementniveau) en ten slotte de marktordening aanpassen zodat een andere vervoerder gekozen kan worden (markt-governance op wetgevingsniveau). Het governanceplaatje blijft complex, hetgeen we terugzien in hoe de governance verandert.

### Huidige model van aan- en inbesteden

In Nederland is de governance richting markt opgeschoven. Voor de *regionale lijnen* heeft competitie zijn intrede gedaan via de aanbestede concessies: geregeld wordt er via aanbesteding een nieuwe vervoerder gekozen. Op *stedelijke en nationale netwerken* is er onderhandse gunning of inbesteding, maar wel met de dreiging dat men in de volgende concessieperiode een andere vervoerder zal moeten kiezen.

Beide modellen hebben vanuit governanceperspectief scherpe randjes. Een aanbesteding is krachtig wanneer het gaat om kosteneffectiviteit; de sector wordt gericht op het goedkoop leveren van een bepaald product of een bepaalde dienst (Hirschhorn et al., 2018). Het risico daarbij is dat noodzakelijke innovaties in de sector als geheel onder druk komen te staan. Juist vanwege het belang van systeemintegratie in de spoorsector is dit relevant. Het is technisch noodzakelijk dat treinen, rails, energie, beveiliging en controle naadloos samenwerken. Voor de reiziger is het daarnaast gewenst dat betaalsystemen en reisplanningssystemen het gehele openbaar vervoer dekken, of zelfs de mobiliteit in den brede. Innovaties moeten daarom vaak ook door vele stakeholders gezamenlijk uitgevoerd worden. De opbrengsten en kosten zijn daarbij voor de verschillende stakeholders lang onzeker. Voor vervoerders die door aanbestedingen kostenbewust zijn, is die onzekerheid zeer relevant, en ze voelen van daaruit een prikkel om risico's te mijden en slechts beperkt mee te innoveren.

Ook onderhandse gunning en inbesteding kennen een scherp randje. De overheid heeft die betwistbaarheid versterkt, mede onder invloed van Europese regels, bijvoorbeeld door overdracht van infrastructuur en rollend materieel aan de overheid om de toetreding van nieuwe spelers te vereenvoudigen. Maar blijven leunen op die betwistbaarheid, die mogelijkheid om het uiteindelijk aan te besteden, is risicovol. Een overheid die aangeeft bereid te zijn tot aanbesteding van stedelijke of nationale netwerken heeft daar capaciteit en expertise voor nodig. Deze worden zwakker als ze decennialang niet aangesproken worden, en de boodschap aan de vervoerder dat een aanbesteding om de hoek ligt wordt minder krachtig. Daarbij is het een strategie die de overheid een enkele keer kan gebruiken. Als er bij aanbesteding een nieuwe vervoerder wint, dan kan men volgens de Europese regels niet meer naar inbesteding terugkeren.

## Evaluatie

Deze modellen worden in Nederland verschillend toegepast in drie deelmarkten: regionaal spoor, hoofdrailnet en stedelijk spoor.

### *Regionale markten positief en stabiel*

Bij de regionale markten is er duidelijk gekozen voor markt-governance. De aanbestedingen maken het voor decentrale overheden mogelijk om veel invloed uit te oefenen bij hun vervoerderskeuze. Gedurende de concessieperiode biedt het contract hun ook de mogelijkheid om zich hiërarchisch op te stellen tegenover de vervoerder. Toch blijkt dat er gedurende de concessieperiode veelal sprake is van netwerk-governance: overheid en vervoerder ontwikkelen samen het aanbod. Decentrale overheden ontberen vaak de kennis die voor het uitvoeren van de hiërarchie noodzakelijk is. Netwerk-governance biedt overheden de mogelijkheid om *hands-on* te zijn, en zeer direct de ontwikkelingen mede te kunnen bepalen. We moeten constateren dat het model in die regionale markt goed heeft gewerkt, met veelal efficiëntieverbeteringen en reizigersgroei (Ministerie van V&W, 2008). Het lijkt dan ook een stabiele situatie.

### *Hoofdrailnet positief en instabiel*

De situatie op het hoofdrailnet heeft ook positieve uitkomsten. Maar er zijn twee belangrijke verschillen. Ten eerste is de aanpak van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat meer *hands-off*, waarbij er sterker contractueel gestuurd wordt en minder inhoudelijk dan in de regio's. Die aanpak, veelal sturend op prestatie-indicatoren en minder op het aanbod, bood de NS ruimte om zelf te optimaliseren. De grotere complexiteit van het hoofdrailnet vraagt daar ook om. Deze complexiteit vereist meer kennisontwikkeling voor hiërarchisch sturen, maar het ministerie koos ervoor zich te richten op die contractuele, en niet op inhoudelijke sturing, en daar de competenties op te richten.

Die *hands-off* aanpak via netwerk-governance loopt tegen grenzen aan bij investeringen die de netwerk-beheerder en vervoerder samen moeten doen (Van de Velde et al., 2012). Voor investeringen in andere bovenleidingspanning, nieuwe beveiligingssysteem of geluid-beperkende maatregelen moeten trein én infrastructuur worden aangepast, met soms grote consequenties voor de kostenstructuur. Bij dergelijke grote investeringen zijn ook de belangen groot, omdat ze de kostenstructuur tussen de actoren onderling sterk omgooien.

Langzamerhand komt er daarom meer hiërarchie in

de aansturing op het hoofdrailnet. Drie ontwikkelingen wijzen daarop. Ten eerste is in de laatste vervoerconcessie een Investeringscommissie opgenomen die conflicten tussen NS en ProRail kan beslechten. Ten tweede is de investering in de ombouw naar het spoorveiligheidssysteem ERTMS nu gepositioneerd bij het ministerie. En ten derde krijgt ProRail een andere rol in de omvorming naar een zelfstandig bestuursorgaan, minder naast de NS onder het ministerie, maar wel dicht bij de overheid. Dit is te zien als een versterking van de rol van het ministerie in de sector. Vergeleken met het buitenland is het hiërarchische model echter nog beperkt. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben overheden een veel sterkere positie tegenover de sector.

Ten tweede is er een verschil tussen regio en Rijk. Hoewel het hoofdrailnet aanbesteed kan worden, is dat niet gebeurd. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu koos de afgelopen jaren steeds voor onderhandse gunning en inbesteding, maar de aanbesteding ligt nog wel op tafel. Dit hybride model gaf de NS prikkels om goed te presteren, zonder een sterkere rol voor de overheid. Dat bood de NS ook weer de mogelijkheid om de focus te leggen op de reiziger en op de samenwerking met ProRail. Het hield de overheid en de vervoerder efficiënt en effectief, zeker als je de prestaties van het spoor in internationale context beschouwt.

Het is echter een aanpak die op termijn aan kracht kan inboeten. Hij leunt op de geloofwaardigheid van een aanbestedingsmogelijkheid. Het ministerie heeft die geloofwaardigheid op peil gehouden door steeds druk te zetten op de omvang van de concessie voor het hoofdrailnet en de taken van NS. Denk aan het uit de concessie nemen van de regionale lijnen voor de eerste concessie. Meer recente voorbeelden zijn het uit de concessie nemen van de stoptreinen op het hoofdrailnet in Limburg en de discussie daarover in het noorden van het land. Maar ook het ter discussie stellen van de rol van NS op stations past hierin, en de schaduw die het Vierde Spoorpakket van de Europese Unie vooruitwerpt ten aanzien van de mogelijke verplichte aanbesteding in de toekomst.

Druk blijven uitoefenen met een mogelijke markt-governance is een eindige strategie om drie redenen. Ten eerste is de geloofwaardigheid van de aanbesteding van het hoofdrailnet eindig. Als de concessie decennium na decennium steeds weer wordt inbesteed, verdwijnt de prikkel langzaam maar zeker. Ten tweede, wanneer de geloofwaardigheid op peil wordt gehouden door de concessie steeds verder uit te kleden, dan wordt de complexi-

teit van de afstemming tussen verschillende vervoerders steeds groter. Een hoofdlijnnet uitgekleed tot intercity's die alleen een rondje Randstad doen is geen hoofdlijnnet. Ten derde, de kans is groot dat de Europese regels op enig moment dit meer hybride model doorkruisen, met de eerdergenoemde mogelijke verplichting tot aanbesteden.

### *Grootstedelijk vervoer positief en stabiel*

Voor het stedelijke spoorvervoer kozen de vervoersautoriteiten van de drie grote steden tevens voor hiërarchische sturing met ook de dreiging van aanbesteding. Ook daar zijn de resultaten positief, met de nodige groei in reizigersaantallen en meer vervoer voor minder geld. Die dreiging werd in het stedelijk vervoer in Rotterdam en Den Haag vooral ontwikkeld door de busconcessie werkelijk aan te besteden, niet door de railconcessie te verkleinen. Amsterdam koos ervoor om veel directer de stedelijke spoorvervoerder GVB aan te sturen en ook de eigen expertise als vervoersautoriteit sterk te ontwikkelen. Dat is een ontwikkeling die Rotterdam en Den Haag nu aangeven ook te gaan volgen (Veeneman, 2019). De invulling van de regio's lijkt stabiel, omdat ze al meer controle als autoriteit naar zich toe getrokken hebben en de Europese regels dit model accepteren.

### **Tot slot**

Het Nederlandse model is sterk in het hybride gebruik van netwerk-governance, met op de achtergrond markt-governance. Directe samenwerking en toewerken naar meer integrale oplossingen zijn mogelijk, terwijl de dreiging van aanbesteding een stevige prikkel biedt aan de vervoerder. De overheid, vooral het Rijk, hield zich op de achtergrond, zowel financieel als inhoudelijk. Dat maakte een focus op de reiziger mogelijk. Deze aanpak kan echter een zwakte worden.

Ten eerste, er zijn grote investeringen nodig die het spoor weer up-to-date maken. Dat gaat via investeringsdossiers met een conflictueus karakter. Daarvoor zou een sterkere coördinatie tussen netwerkbeheerder en spoorvervoerder nuttig zijn. De investeringscommissie, de verantwoordelijkheid van het ministerie voor de ombouw naar spoorveiligheidssysteem ERTMS en de rol van ProRail dichter bij de vervoerder gaan dat waarschijnlijk niet geheel oplossen, omdat die coördinatie een balans moet bieden tussen beide perspectieven, spoorvervoerder en netwerkbeheerder. De positie van de hier genoemde Investeringscommissie kan op dit moment te reactief genoemd worden, wat conflicten over investeringen slepend kan maken.

Ten tweede is het kiezen voor onderhands gunnen van concessies, zowel stedelijk als op het hoofdlijnnet, een spel op het scherpst van de snede. Het moet geloofwaardig zijn dat ooit een aanbesteding kan plaatsvinden, maar de kosten en risico's van die aanbesteding kunnen hoog zijn. Uiteindelijk zal het onvermijdelijk zijn dat de overheden hun positie als sturende partij versterken en meer vanuit hiërarchie de relatie met de vervoerder aangaan. Wanneer dat werkelijk nodig zal zijn, is nog afwachten.

### **Literatuur**

- Bevir, M. (2012) *Governance: a very short introduction*. Oxford, VK: Oxford University Press.
- Bruijn, H.D. de, en W. Dicke (2006) Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration Review*, 84(3), 717–735.
- Etzioni, A. (1986) Mixed scanning revisited. *Public Administration Review*, 46(1), 8–14.
- Heine, S. (2018) *Waarom kabinet-Rutte III de problemen op het spoor niet gaat oplossen*. Artikel op decorrespondent.nl, 23 januari.
- Hirschhorn, F., W. Veeneman en D. van de Velde (2018) Inventory and rating of performance indicators and organisational features in metropolitan public transport: a worldwide Delphi survey. *Research in Transportation Economics*, 69, 144–156.
- Hirschhorn, F., W. Veeneman en D. van de Velde (2019) Organisation and performance of public transport: a systematic cross-case comparison of metropolitan areas in Europe, Australia, and Canada. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 124, 419–432.
- Jørgensen, T.B. en B. Bozeman (2007) Public values: an inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381.
- Koppenjan, J. en Groenewegen, J. (2005) Institutional design for complex technological systems. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 5 (3), 240–257
- Lindblom, C.E. (1959) The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Ministerie van V&W (2008) *Spoor in beweging; eindrapport evaluatie spoorwetgeving*. Rapport te vinden op [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).
- Powell, W.W. (2003) Neither market nor hierarchy. In: J. Handel (red.), *The sociology of organizations: classic, contemporary, and critical readings*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 104–117.
- Veeneman, W. (2002) *Mind the gap: bridging theories and practice for the organisation of metropolitan public transport*. Proefschrift TU Delft. Delft: Delft University Press..
- Veeneman, W.W., D.M. van de Velde en Lutje Schipholt, L. (2006) The value of bus and train; Public values in public transport, *European Transport Conference*, Noordwijk
- Veeneman, W.W. (2019) *Tendering in the Netherlands, 20 years of experience*. Proceeding of the Thredbo Conference of Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Singapore.
- Velde, D.M. van de, C. Nash, A.S.J. Smith et al. (2012) *EVES-Rail: economic effects of vertical separation in the railway sector*. Report to CER – Community of European Railway and Infrastructure Companies, by inno-V (Amsterdam). Te vinden op [www.cer.be](http://www.cer.be).
- Williamson, O.E. (1998) The institutions of governance. *The American Economic Review*, 88(2), 75–79.