

De aansturing van het spoor

In de seminarreeks 'De Toekomst op de Rails' presenteren wetenschappers hun visie op de ontwikkelingen in het personenvervoer op de rails. In het zevende seminar op vrijdag 15 februari 2019 stond de aansturing van het openbaar vervoer centraal. Wat is de relatie tussen overheden en de vervoerders?

Verschillende overheden hebben verschillende redenen om zich te bemoeien met de voorziening van openbaar vervoerdiensten. Wijnand Veeneman (TU Delft en NGInfra) beschrijft in zijn presentatie de relatie tussen aansturing en publieke waarden. Discussianten Richard van Zwol (Raad van State) en Geertje Hegeman (Royal HaskoningDHV) benadrukken de noodzaak om mobiliteit als dienst te benaderen. Hoe kunnen overheid en vervoerder binnen het Nederlandse model samenwerken om dit zo goed mogelijk te leveren?

Bestuur

Het Nederlandse model op het spoor werkt met onderhandse gegunde concessies (nationaal en de grote steden) en aanbestede concessies (regionaal). Alle concessies kunnen ingetrokken worden en hebben een beperkte looptijd. Met de bijkomende eventuele open toegang is er voor vervoerders onzekerheid over de toekomst. "Dat levert marktdruk, ook waar niet aanbesteed wordt", volgens Veeneman. Hij beschrijft verschillende manieren om naar bestuur te kijken. Volgens Williamson (2000) heeft de manier waarop de relatie tussen partijen vorm krijgt vier niveaus: de relatie bij de dagelijkse interactie, het contract van de relatie, de context van wet- en regelgeving en de cultuur. Bestuur kan ook bekeken worden vanuit verschillende typen relaties tussen politiek, via ambtelijk, naar uitvoering (Veeneman et al., 2009) of vanuit markt, hiërarchie en netwerk (Powell, 1990). Deze laatste typen kunnen elkaar bijten: netwerk-governance (polderen) in de cultuur kan op termijn ondermijnt worden door een sterke oriëntatie op de markt. De afstemming tussen ProRail en NS leunt sterk op netwerk-governance en werkt goed. Op een aantal aspecten zou de overheid sterker kunnen coördineren. "De investeringscommissie die daarvoor in het leven geroepen is relatief zwak, vergeleken met voorbeelden uit Engeland en Duitsland."

Aansturing van de vervoerder suggereert een overheid die allesbepalend is. Dat is maar beperkt gewenst. Veeneman stelt dat de relatie tussen overheid en vervoerder altijd een (weliswaar ongelijke) tweerichting relatie moet zijn.

Publieke waarden

In de relatie borgt de overheid publieke waarden. Publieke waarden zijn bijvoorbeeld de toegang tot het openbaar vervoer voor kwetsbare groepen, maar ook de kwaliteit van werken voor het personeel, wat essentieel is voor het functioneren van de sector.

Het lastige is dat publieke waarden momentopnamen zijn. “Publieke waarden zijn geen afvinklijstjes.” stelt Van Zwol. Het publiek noemt hierbij dat het maatschappelijk debat elke dag plaatsvindt; de vervoerder en de overheid moeten dus flexibel zijn. Daarnaast kunnen deze waarden soms conflicterend zijn, zoals de afweging tussen beschikbaarheid en veiligheid. Ook verschillende instituties die samenwerken in het openbaar vervoer kunnen verschillende waarden hebben. Zo worden er door toeschouwers een aantal voorbeelden beschreven waarbij de toezichthouder (ongewild) innovatie bemoeilijkt omdat samenwerking tussen verschillende partijen om aan een publieke waarde te voldoen niet zomaar toegestaan is.

Prestatie-indicatoren kunnen enerzijds een middel zijn om beter aan de publieke waarden te voldoen, maar er ontstaat ook vaak een discrepantie tussen de meetbare indicator en de achterliggende gedachte. Veeneman beschrijft een situatie waarbij vertrekpuntualiteit werd geoptimaliseerd, maar dat treinen hierdoor na driehonderd meter na vertrek voor een rood sein stonden. De trein vertrok op tijd, maar daar is de reiziger niet bij gebaat. Integendeel: die gaat erop achteruit, want sommige mensen hadden de trein nog kunnen halen als die iets later was vertrokken, wat niet uitmaakt voor de aankomsttijd, vanwege het rode sein. In dit geval geeft de prestatie-indicator niet de werkelijk gewenste situatie weer. “Verbreedt de kijk op publieke waarden,” zegt Veeneman. “Zo is de taak van de vervoerder niet alleen een basistaak, maar sluit dit ook beter aan op de vraag.”

Ook de eigen maatschappelijke betrokkenheid van vervoerders werd benoemd. Zo ging de NS zonder aansturing van de overheid op groene stroom rijden. Een strakke aansturing en marktorientatie kan dan averechts werken. “Maatschappelijke waarden kunnen juist ook aangegrepen worden voor eigen succes” volgens Hegeman. Naast dat vervoerders de publieke waarden in acht moeten nemen, blijft het voor hen van belang ook financieel succesvol te zijn.

Mobiliteit als dienst

Van Zwol: “Dit vraagstuk is veel breder dan de overheid tegenover de vervoerder.” Om alle partijen goed op elkaar aan te laten sluiten is er dus de noodzaak om integraal te kijken. Nederland heeft in het openbaar vervoer een overheersende nationale focus. “Dat heeft ons prachtig spoor opgeleverd,” volgens Veeneman. Maar nu liggen de verbetermogelijkheden vooral regionaal. Dit speelt ook binnen gemeentes en provincies. De grote investeringsbehoeften van burgemeesters van de vier grote steden in het openbaar vervoer, waarover ze momenteel met de minister spreken, illustreert waar we nu staan, maar sluit niet aan bij de sterk nationale governance.

Van Zwol stelt dat er één nationale vervoersautoriteit zou moeten zijn die mobiliteit als dienst als functioneel vraagstuk bekijkt. “Is marktwerking echt het probleem?” De puzzels van de fragmentatie en complexiteit zijn de afzonderlijke partijen niet te verwijten. Er wordt op het

moment veel waarde gehecht aan het hybride model, maar volgens Veeneman is dat op termijn kwetsbaar. “De mobiliteitssector vraagt om gemengde governance met plaats voor markt, hiërarchie en netwerk.” De verplichting van de aanbesteding ter versterking van de markt wordt ouderwets; veel overheden zouden zelf een goede balans tussen de genoemde drie kunnen kiezen. “De vervoerders met onderhandse gegunde concessies ondervinden marktdruk, en die hybride marktsituatie is uiteindelijk onstabiel.” Hegeman stelt dat de vervoerder bewegingsvrijheid moet hebben om de kwaliteit van het openbaar vervoer te kunnen waarborgen. De aanbestedingen van vervoersdiensten en de organisatorische scheiding van infrastructuur en vervoersdiensten komen in latere seminars uitgebreider aan de orde.

Verbetering

Kortom, een vorm van aansturing met meer hiërarchie is nodig, zodat ook de publieke waarden die anders niet goed naar voren komen worden gewaarborgd. “De scholieren staan nu op het Malieveld,” stelt Hegeman. Dit had de overheid al eerder kunnen zien aankomen. De wijze waarop deze hiërarchie zou moeten plaatsvinden moet flexibel zijn, zodat we bijvoorbeeld makkelijker van de huidige nationale focus over kunnen stappen op een regionale focus. Daarnaast moet er ook niet alleen gekeken worden naar waar in geïnvesteerd wordt, maar ook op welke manier. “Het gaat er niet om waar de aanbestedingen over gaan, maar het gaat erom hoe we het als mobiliteitssector samen gaan doen.” Van Zwol hoopt dat vervoerders zich hierbij meer in het publieke debat laten gelden. “Vervoer kan alleen goed gebeuren als we weten wat er speelt.”

Literatuur

Powell, W.W. (1990) *Neither market nor hierarchy: network forms of organization*. Research in organizational behaviour, 12, 295-336.

Veeneman, W., W. Dicke en M. De Buijne (2009) *From clouds to hailstorms: a policy and administrative science perspective on safeguarding public values in networked infrastructures*. International journal of public policy, 4(5), 414-434.

Williamson (2000) *The new institutional economics: taking stock, looking ahead*. Journal of economic literature, 38(3), 595-613.