

Ordening van het **openbaar vervoer**

Twintig jaar geleden is in Nederland de discussie gestart over marktwerking in het openbaar vervoer. Er zijn inmiddels stappen in die richting gezet, maar er is ook veel aarzeling, met een hybride model als gevolg. Wat betekent dit voor de overheidssturing?

Een belangrijk breekijzer voor marktwerking in het openbaar vervoer zijn de EU-richtlijnen voor het spoor. Non-discriminatoire toegang is een van de eisen in de richtlijnen, die in december van 2012 zijn geactualiseerd.¹ Met het recht op toegang wordt concurrentie in de spoorsector geïntroduceerd. Voor goederenvervoer is deze al gerealiseerd, voor het internationaal personenvervoer wordt dit nu geëffectueerd. Voor het nationaal spoorvervoer lukt dit nog niet erg.

Liberalisering

De Europese Commissie wil met het Vierde Spoorpakket verdere stappen in de richting van liberalisering zetten door in 2019 volledige toegang voor concurrenten te realiseren.² Vanuit verschillende lidstaten is er sterke weerstand tegen verdere liberalisering, die tot dusverre met succes is uitgesteld en vertraagd. Bij stads- en streekvervoer is de liberalisering al verder gevorderd, de Europese eis van aanbesteding is daar al van toepassing. De mogelijkheid van ondershandse gunning aan de eigen vervoersbedrijven van overheden blijft echter in grootstedelijke gebieden mogelijk.

Bij de liberalisering van het personenvervoer kunnen de lidstaten kiezen tussen concurrentie op en om de markt. Bij concurrentie op de markt zijn concurrerende vervoerders op dezelfde trajecten actief, bij concurrentie om de markt hebben vervoerders voor de concessieperiode een (regionaal) monopolie, waarbij hooguit sprake is van een beperkte overlap van concessiegebieden. In Nederland is uiteindelijk gekozen voor het principe van concurrentie om de markt, met het oog op de schaarse capaciteit in de railinfrastructuur en de wens een (regionaal) sa-

menhangend aanbod in het openbaar vervoer te realiseren.

In de praktijk wordt maar een beperkt deel van het openbaar vervoer in Nederland aanbesteed. In de spoorsector nog geen tien procent, in het stads- en streekvervoer circa zestig procent. Onderhandse gunning is nog steeds dominant in die markt. Het zijn uit vervoerskundig perspectief de meest aantrekkelijke stukken van het systeem van het openbaar vervoer - het hoofdrailnet voor het spoor en het openbaar vervoer in de drie grote steden - die niet worden aanbesteed.

De kern van het openbaar vervoer blijft buiten de concurrentie, ondanks het recente voornemen nog enkele spoorlijnen te decentraliseren.³ Concurrentie blijft tot dusverre beperkt tot minder aantrekkelijke delen van het openbaar vervoer. Daarin zijn de commerciële vervoersbedrijven actief.

Marktwerking

In het economisch beleid wordt onderscheid gemaakt tussen liberalisering en privatisering. Liberalisering staat voor het bevorderen van concurrentie op de goederen- en dienstenmarkt, privatisering voor de overdracht van eigendom van overheidsaandeelhouders naar private aandeelhouders. In theorie zorgen beide voor grotere efficiency, maar economen gaan ervan uit dat liberalisering voor sterkere efficiencyprikkels zorgt dan privatisering.

1 Richtlijn 2012/34/EU – één Europese spoorwegruiimte.

2 European Commission, *The fourth railway package, completing the single European railway area to foster European competitiveness and growth*, Brussels, 30-1-2013.

3 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Lange Termijn Spooragenda; visie, ambitie en doelen*, Den Haag, februari 2013.

Dit neemt niet weg dat ook aan privatisering efficiencyprikkels worden toegedicht. Deze lopen via de kapitaalmarkt, waarbij private eigenaren primair sturen op rendement. De ultieme sanctie van kapitaalverschaffers bij onvoldoende rendement is het afstoten van de aandelen.

Overheidsaandeelhouders hebben in de regel meerdere belangen en meerdere *stakeholders* en daardoor een minder scherpe focus dan private eigenaren. Bovendien zal de overheid nooit de aandelen louter vanwege te lage rendementen afstoten. Deze verschillen verklaren waarom privaat eigendom tot grotere efficiencyprikkels leidt.

Privatisering van overheidsbedrijven in een geliberaliseerde markt levert derhalve additionele efficiencyprikkels op, zoals in de telecom- en energiesector. Hierbij geldt uiteraard de premisse dat er geen sprake is van (risico op) marktfalen in de desbetreffende sectoren. Bij marktfalen verdampen alle (po-

groter zijn geworden. In jargon: de *agency* problemen zijn toegenomen.⁴ Dit is onder meer zichtbaar bij de drinkwaterbedrijven.

Ondanks het feit dat eigendom als sturingsinstrument aan effectiviteit inboet, blijft de overheid in veel sectoren hieraan vasthouden. Daaraan liggen naast politieke gevoeligheden ook strategische overwegingen ten grondslag. Overheidseigendom fungeert dan vooral als beschermingsconstructie. Bij een liberaliserende markt in ontwikkeling kan overheidseigendom een nuttig instrument zijn om onvolkomenheden in de regelgeving te corrigeren. Het gouden aandeel in KPN heeft lang deze functie vervuld. Overheidseigendom kan derhalve in aanvulling op andere instrumenten (regelgeving, regulering, concessies) worden benut om als *last resort* publieke of maatschappelijke belangen te borgen.

Logistieke samenhang

Voor de meeste gebruikers van het openbaar vervoer bestaat de reis uit een keten van diensten en modaliteiten, die vaak door verschillende bedrijven worden aangeboden. De kwaliteit van het openbaar vervoerproduct is daarmee afhankelijk van de afstemming van diensten tussen verschillende aanbieders. Dit kan een combinatie van collectief vervoer zijn (bus, trein, metro), maar ook een combinatie van collectief met individueel vervoer (fiets, auto). Een reis die zich beperkt van station tot station of van halte naar halte is een uitzondering.

Collectief vervoer kan alleen goed functioneren als de vervoersketen van deur tot deur goed georganiseerd is. Goed georganiseerd betekent snel, comfortabel en niet teveel gedoe. Zover is het nog lang niet. De rijksadviseur voor de infrastructuur verzuchtte onlangs: 'Als je eenmaal in de trein of bus zit, dan is het OV zo slecht nog niet. Maar waarom kost het zoveel stress om uit te vinden welk perron je moet hebben en hoe je daar moet komen? Door de moeizame samenwerking tussen vervoerders komt daar maar langzaam verandering in. Terwijl met veraangename zoveel te winnen is.'⁵

De betekenis van de keten legt de paradox van de decentralisatie en de concurrentie in het openbaar vervoer bloot. De rijksoverheid heeft met de decentralisatie van het regionale openbaar vervoer de bevoegdheden voor invulling van de vervoersconcessies bij provincies en stadsregio's gelegd. Decentralisatie heeft in combinatie met de verplichte aanbesteding van vervoersconcessies weliswaar voor dynamiek in

Goed georganiseerd betekent snel, comfortabel en niet teveel gedoe

tentiële) welvaartswinsten. Het bankwezen is hiervan het recente voorbeeld. Het socialiseren van de verliezen van banken heeft niet alleen veel geld gekost, maar ons ook in een diepe economische crisis gestort.

Overheidseigendom minder effectief

Overheidseigendom als sturingsinstrument voor het borgen van publieke of maatschappelijke belangen heeft in de loop van de tijd aan kracht ingeboet. De verminderde effectiviteit van overheidseigendom als sturingsinstrument is het gevolg van een grotere complexiteit in en variatie aan publieke dienstverlening, waardoor de informatiekloof (of informatiescheefheid) tussen aandeelhouders en bedrijfsmanagement groter is geworden. Dit is in veel sectoren door schaalvergroting versterkt, waardoor de spreiding in het aandeelhouderschap en de bestuurlijke afstand

4 Veraart, M., *Sturing van publieke dienstverlening, Privatiseringsprocessen doorgelicht*, Assen, 2007.

5 Boomen, T. van den, T. Venhoeven, *De Mobiele stad, Over wisselwerking van stad, spoor en snelweg*, nai010 uitgevers, 2012.

de sector van het openbaar vervoer gezorgd, maar tegelijkertijd ook voor versplintering van de verantwoordelijkheden in de keten.

Door samenwerking tussen vervoerders en overheden te bevorderen, wordt nu getracht door meer afstemming tot een beter ketenproduct voor de reiziger te komen.⁶ De reiziger moet in die visie niet lastig worden gevallen met de consequenties van de versplintering. Hij moet het openbaar vervoer als één bedrijf ervaren. De samenwerking heeft een maatschappelijke meerwaarde zolang het voor de reiziger beter vervoer oplevert.

Tegelijkertijd beperkt samenwerking echter de reikwijdte van de eerder voorgenomen marktwerking en de impulsen die daarvan uitgaan. Een sterke overheidsregie op de dienstverlening (dienstregeling, tarieven) verkleint de scope van de concurrentie tot een efficiënte exploitatie van toegewezen openbaar vervoer-lijnen. Nuttig, maar beperkt.

Uiteindelijk zitten de mogelijkheden voor concurrentie in het openbaar vervoer waarschijnlijk veel meer in aanvullende diensten op het klassieke systeem. Dit hoeft niet alleen betrekking te hebben op aansluitende mobiliteitsdiensten, maar ook allerlei voorzieningen gericht op gemak en comfort voor de reiziger, zoals de flexibele kantoorfaciliteiten en winkels in en bij grotere stations.

Splitsing complex

Een ander aspect van de versplintering van verantwoordelijkheden is de splitsing tussen exploitatie en beheer van de spoorweginfrastructuur. Voor het bevorderen van concurrentie in het railvervoer schrijft de Europese Unie splitsing tussen exploitatie en infrabeheer voor, waarbij een boekhoudkundige scheiding nu de minimumvereiste is. Dit komt echter moeizaam van de grond, vandaar dat de Europese Commissie in het recent ingediende Vierde spoorwegpakket verdergaande stappen wil zetten. Zij wil het liefste volledige splitsing zoals in Nederland. Een *holding* met Chinese muren tussen exploitatie en infrabeheer wordt in de voorstellen van het Vierde spoorwegpakket ook toegestaan.

Het is de vraag in hoeverre de lidstaten hierin mee willen gaan, maar de verwachting is dat zij de voorstellen zullen afzwakken. De Nederlandse praktijk leert, dat de splitsing NS-ProRail voor veel problemen heeft gezorgd, zodat regelmatig stemmen opgaan voor hereniging van beide organisaties.⁷ De problemen zijn het gevolg van de sterke verwe-

Wikipedia.nl (W. van Eck)



Een Arriva-trein op station Groningen

venheid van operationele processen en investeringsopgaven tussen exploitatie en infrabeheer. Dit zijn structurele problemen die tot dusver niet door betere

De meest succesvolle spoorwegondernemingen zijn geïntegreerde bedrijven

samenwerking zijn opgelost. Natuurlijk zorgt vergaande splitsing voor meer transparantie in de sector, maar de prijs in termen van synergieverliezen is hoog. Het is niet toevallig dat juist de meest succesvolle spoorwegondernemingen in Zwitserland en Japan geïntegreerde bedrijven zijn.

Overheidseigendom

Het aantal aanbieders in de markt van het openbaar vervoer is beperkt door de hoge toetredingsdrempels. Die zijn het gevolg van de hoge kapitaalintensiteit, verzonken kosten en schaalvoordelen. Dit is met name het geval bij railbedrijven. Daarmee komen overheden met eigen vervoersbedrijven die actief liberalisering willen stimuleren, in een spagaat terecht.

6 Manifest van de samenwerkende vervoerders en overheden op initiatief van Rover en Urgenda, *Samen op reis, Op stap naar een beter OV*, 14 maart 2013.

7 Eerste Kamer der Staten Generaal, *Verbinding verbroken, Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag 2012.

Het gunnen van een concessie aan een ander bedrijf betekent immers het einde van het eigen overheidsbedrijf. In ons land geldt dat voor de stadsvervoerders van de drie grote steden en de NS. Op korte termijn gaat het verlies van de concessie door het eigen bedrijf gepaard met hoge maatschappelijke kosten. Op langere termijn kan met het wegvallen van het eigen bedrijf de overheid te afhankelijk worden van een beperkt aantal aanbieders op de sterk oligopolistische markt van het openbaar vervoer.

Om deze spagaat te voorkomen zullen overheden terughoudend blijven om de bevoorrechte positie van het eigen bedrijf aan te tasten met als gevolg dat de liberalisering wordt afgeremd. De praktijk is dat in de Europese Unie, met uitzondering van Groot-Brittannië, bijna alle openbaar vervoer-bedrijven overheden als eigenaar hebben.

Bedrijven in overheidshanden concurreren niet zozeer op de eigen markt, maar vooral op buitenlandse markten. Dit geldt voor de NS, maar ook voor de

van de beheerconcessie aan ProRail tot 2025, bevestigt de status quo. De wens tot verdere liberalisering van de markt wordt echter vanuit Den Haag tot dusverre niet weersproken, doch echte stappen in die richting blijven uit.

Dit is niet alleen het gevolg van wispelturige politiek, er liggen ook structurele oorzaken aan ten grondslag. Genoemd zijn de blijvende onderlinge afhankelijkheid bij het leveren van de mobiliteitsdiensten, de hoge toetredingsdrempels, het overheidseigendom van vervoersbedrijven en de complicaties bij de scheiding van exploitatie en infrabeheer. De decentralisatie van enkele regionale lijnen en de liberalisering van het internationale personenvervoer kunnen in de komende jaren nog voor wat extra concurrentieprikkels zorgen. Daarentegen zal meer regie en samenwerking in het openbaar vervoer juist dempend op de concurrentie werken. Het ordeningsmodel blijft het komende decennium hybride. De vraag is wat de consequenties hiervan zijn voor de sturing van de overheid in die sector. Hoe kan de sturing worden verbeterd gegeven deze constellatie?

In de kern is samenwerking een vorm van zelfregulering

‘commerciële’ dochters van buitenlandse bedrijven die hier in het streekvervoer actief zijn. Arriva is dochter van Deutsche Bahn, Veolia en Connexxion van het Franse Caisse de Dépôts. Beide bedrijven zijn in handen van de staat.

Dit verschijnsel is overigens ook zichtbaar in andere netwerksectoren (energie, telecom, post). Voor busvervoer speelt dit minder sterk, omdat de verzonken kosten en toetredingsdrempels minder hoog zijn. De sociale kosten van verlies van de concessie voor het eigen busbedrijf zijn derhalve veel lager.

Hybride ordeningsmodel

Met het stoppen van de aanbesteding in de drie grote steden en de voorgenomen gunning van de concessie van het hoofdrailnet aan NS voor de periode 2015-2025, blijft de concurrentie op de nationale en regionale markten beperkt. Ook de recente gunning

Alternatieve ordeningsmodellen

De uitwerking van de sturing in dit artikel beperkt zich om pragmatische redenen tot de hybride ordening. Dit neemt niet weg dat het nodig is kort bij alternatieve en meer eenduidige ordeningsmodellen stil te staan. Het succes van het hybride model leunt sterk op vrijwillige samenwerking van actoren.

Wordt het toch ieder voor zich, dan wordt de sturing diffuus en zullen de resultaten mager zijn. Een coherent ordeningsmodel verdient dan de voorkeur, waarbij het concurrentiemodel en het monopolie-model kunnen worden onderscheiden.⁸

De keuze voor marktwerking als dominant allocatiemechanisme past in de lijn die de Europese Commissie voorstaat. Een consequente doorvoering van dit model vraagt verdergaande splitsing van functies, waaronder mogelijk ook het vastgoed. Het voordeel van het concurrentiemodel is dat er meer efficiency-prikkels zijn en dat het opknippen van functies voor meer transparantie in de sector zorgt.

De nadelen van het concurrentiemodel zijn echter sub-optimalisatie van de keten en synergieverliezen als gevolg van splitsing. Ingewikkeld in het concurrentiemodel is de samenwerking tussen exploitatie en infrabeheer en de vervoersbedrijven onderling. In dit model vraagt sturen op de keten een sterke

⁸ Veraart, M., Ordeningskeuze nodig bij concessie hoofdrailnet, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 2012, nr. 1, p.29-37.

en dwingende overheidsregie. Normaliter zou de infrabeheerder hiervoor in aanmerking komen, maar ProRail is daar niet toe geëquipeerd. Meer concurrentie in de markt introduceren vraagt echter om het maken van een markt met een sterke 'regulator'. Dit kan spanning opleveren met de regie op de keten.

Tegenover het concurrentiemodel staat het monopoliemodel. Dat model heeft schaal en synergie als grote voordelen, zeker als het om geïntegreerde bedrijven gaat. De voordelen zijn in potentie groot, gezien de eerder genoemde structuurkenmerken van de sector. Een nadeel van het model is dat efficiëncyprikkels zwakker zijn. Ook de aansturing van de monopolist is lastig vanwege *agency* problemen. Het krijgen van greep op de monopolist stelt hoge eisen aan de *governance*. Het afdwingen van samenwerking in de keten tussen de nationale en regionale monopolisten wordt niet gehinderd door concurrerende belangen, maar vraagt wel om regie vanuit de rijksoverheid. Een duidelijke lange termijnvisie en een heldere afbakening van taken zijn daarbij belangrijke ingrediënten.

Als het hybridemodel uiteindelijk niet blijkt te werken, zal de rijksoverheid een keuze uit een van beide modellen moeten maken. Op korte termijn is deze keuze niet aan de orde, maar er dient wel voor gewaakt te worden dat op langere termijn de keuzevrijheid is gewaarborgd. Met dat voor ogen dient kritisch naar de besluitvorming over het vierde spoorwegpakket te worden gekeken. Het mag niet zo zijn dat door een ondoordachte implementatie van deze voorstellen, de keuze voor een monopoliemodel in de toekomst wordt geblokkeerd.

Concessies als basis

In de Wet Personenvervoer 2000 en de spoorwetgeving is gekozen voor introductie van de methodiek van concessies als centraal sturingsinstrument voor het vaststellen van dienstverleningseisen. Deze methodiek past bij de huidige 'marktordening', omdat een concessie zowel in concurrentie kan worden aanbesteed als onderhands worden gegund.

Op twee onderdelen is verbetering van het instrument gewenst. Op de eerste plaats moeten contracten innovatiever en robuuster worden. Een aantal van de huidige contracten heeft perverse prikkels die innovatie belemmeren en onvoldoende flexibel zijn om veranderingen in de 'markt' te kunnen adresseren. In het kader van het initiatief Toekomst

van het OV hebben overheden en vervoerders zich verplicht tot een innovatief en robuust modelcontract te komen.

De tweede gewenste aanpassing is afstemming tussen de verschillende concessies. Voor reizigers is het lastig over concessiegrenzen heen te reizen of van vervoerder te wisselen. In stedelijke gebieden in het buitenland kan met één kaartje van alle modaliteiten gebruik worden gemaakt. Het wordt tijd dat dit in Nederland ook zo is.

Afstemming tussen concessies vraagt een langetermijnvisie op de inrichting van het systeem, mede in relatie tot andere vervoersmodaliteiten. Het ministerie dient het voortouw te nemen bij het ontwikkelen van deze langetermijnvisie op het openbaar vervoer. Dit is een van de belangrijkste aanbevelingen van de Commissie-Kuiken.⁹ Met de Lange Termijn Spooragenda wordt daar een eerste aanzet voor gegeven. Tegelijkertijd dient het ministerie het voortouw te nemen bij de afstemming tussen alle lopende vervoers- en beheerconcessies op centraal en decentraal niveau. Bundeling van regionale contractgebieden zal de afstemming een stuk eenvoudiger maken.

Toezicht vraagt maatwerk

Naast het algemene toezicht op de naleving van wet- en regelgeving is in het hybride model specifiek toezicht nodig op de toegang tot netwerken en bijhorende faciliteiten, diensten en tarieven. Dit is voor een belangrijk deel bij de NMa belegd, waarbij met de nieuwe richtlijnen vanuit de EU uitbreiding van bevoegdheden voor de deur staat.

Het toezicht moet zich, gegeven de beperkte samenwerking, in de komende periode vooral richten op het beter functioneren van het systeem. De uitdaging voor de NMa is om effectief toezicht te ontwikkelen op samenwerkingsvormen en het overgangsg gebied tussen het gereguleerde collectieve vervoer en het niet-gereguleerde individuele vervoer. Toezicht op samenwerking is schaatsen op dun ijs, omdat dit als bewuste concurrentiebeperking van marktpartijen kan worden opgevat.

De opgave voor de NMa is hier niet met een te beperkte juridische bril naar te kijken, maar samenwerking vanuit maatschappelijk rendement van de keten

9 Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor, *Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor*, Rapport 2012, nr. 32707.

te beoordelen. Het ministerie moet er voor zorgen dat de NMa hiervoor de juiste opdracht en ruimte krijgt. Het kan niet zo zijn dat in wetgeving wordt uitgegaan van vergaande concurrentie, terwijl de beleidspraktijk er een is van beperkte concurrentie en samenwerking. In dat geval zou de NMa in een spaagaat terechtkomen.

Autoriteit

In de kern is samenwerking een vorm van zelfregulering. De mogelijkheid van arbitrage is nodig op het moment dat is afgesproken dat de opstelling van de individuele organisatie niet de effectiviteit van de vervoersketen in de weg mag staan. Er wordt op dit moment met oprichting van de Permanente Structuur een vorm van arbitrage in het leven geroepen om conflicten rond de ov-chipkaart op te lossen. Het is raadzaam het werkingsgebied van deze structuur te verbreden. Zaken als grensconflicten bij concessies en het afstemmen van producten en tarieven lenen zich ook voor arbitrage.

Verbetering in de keten kan niet zonder betere samenwerking van overheden en vervoerders

Het is verstandig de arbitrage in één orgaan te bundelen en deze wettelijk te verankeren. Arbitrage per onderwerp regelen leidt namelijk tot nieuwe versnippering van verantwoordelijkheden in de sector. In de huidige uitwerking treedt arbitrage pas na een beroep van een van de gerechtigde partijen in werking. Er wordt niet gekozen voor *ex-ante* ingrijpen. Deze keuze past bij de marktordening zoals die voor de komende periode geldt, maar het vaststellen van wie bij de arbitrage gerechtigden zijn, vraagt verdere invulling. Ervan uitgaande dat het belang van de reiziger bij de beoordeling het ijkpunt is, is het raadzaam naast institutionele spelers ook groepen reizigers of klanten de gelegenheid te geven een procedure te starten.

Rol overheidseigendom

Overheidseigendom blijft een nuttig instrument in

het openbaar vervoer om gaten in de sturing te dichten. De betekenis van eigendom is de zeggenschap over de bedrijfsvoering van de organisatie. De zeggenschap wordt in de praktijk door regelgeving beperkt, onder meer om publieke belangen te borgen. Hoe dekkender de regelgeving en de institutionele vormgeving zijn, hoe meer eigendom zijn betekenis voor sturing of bescherming van publieke belangen verliest.

Privatisering is in principe dan ook mogelijk en met het oog op de efficiency soms ook wenselijk. Zolang dit echter nog niet het geval is, kan de overheid met eigendom publieke belangen beschermen waar regelgeving (nog) tekortschiet. De overheid kan dan corrigerend of blokkerend optreden, om ongewenste effecten te voorkomen. In het openbaar vervoer is dit voorlopig nodig. Privatisering is daarmee niet aan de orde.

Eigendom en opdrachtgeverschap zijn bij de overheidsbedrijven in één hand met uitzondering van de NS. Daar is het ministerie van Infrastructuur en Milieu opdrachtgever en het ministerie van Financiën aandeelhouder. In het huidige staatsdeelnemingenbeleid wordt publiek aandeelhouderschap als instrument gezien voor de behartiging van publieke belangen.¹⁰ Het is niet zichtbaar in welke mate publiek aandeelhouderschap daar voor wordt gebruikt. Het heeft er echter alle schijn van dat het publiek aandeelhouderschap van de NS vooral financieel gedreven is en los staat van andere beleidsinstrumenten.

Om die reden heeft de Commissie-Kuiken voorgesteld het aandeelhouderschap van NS weer over te dragen aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu.¹¹ Dit kan de oplossing zijn, doch de essentie is dat de beschikbare instrumenten gebundeld worden ingezet. Nu zeggen bewindslieden nog te gemakkelijk dat ze 'daar' niet over gaan.

Besluit

Voor verbetering van de sturing van het bestaande hybride model zijn geen grote ingrepen in de ordening nodig. De wettelijke verankering van de Permanente Structuur en het onderhoud van wetgeving zijn waarschijnlijk de belangrijkste aanpassingen in formele zin. Een grote zorg is, dat wet- en regelgeving met verwachte en blijkbaar gewenste marktordening in de pas blijven lopen. Een voortvarende implementatie van de voorstellen in het Vierde Spoorwegpakket kan hiermee op gespannen voet

¹⁰ Stellinga, B, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, WRR, Den Haag, 2012

¹¹ Zie noot 4

staan. Daarnaast is het de opgave de bestaande instrumenten effectief te benutten en gebundeld in te zetten. Dit laatste gebeurt nu onvoldoende.

Verder kan verbetering in de keten niet zonder betere samenwerking van overheden en vervoerders. Behalve *commitment* van partijen, vraagt dit ook een gedragen langetermijnvisie op de bijdrage van het openbaar vervoer aan de mobiliteitsvraag. Met het vaststellen van een Lange Termijn Spoor Agenda wordt daar een voorzichtig begin mee gemaakt. Of dit allemaal lukt, zal de proef op de som zijn voor het huidige hybride model.

Indien het antwoord negatief is, ligt de stap naar een eenduidiger ordeningsmodel voor de hand. Dit betekent of meer concurrentie of toch meer de

voordelen van geïntegreerde monopolies benutten. Evaluaties dienen uitsluitsel te geven over de vraag of de ingeslagen weg voldoende werkt. Indien dit niet het geval is, is aanpassing van de organisatie van het openbaar vervoer en het bijhorende sturingsmodel onvermijdelijk. Het is van belang tijdig een heldere keuze te maken, waarbij ook rekenschap wordt gegeven van het bijhorende transitieproces.¹² Het is mogelijk dat de uitvoering van de Lange Termijn Spooragenda het geschikte kader is om met open vizier de werking van het hybride model tussentijds te evalueren. ■

12 Zie noot 4

Modern koningschap

Beatrix was een veelzijdige koningin. In *Beatrix, koningin der Nederlanden* (Houten: Spectrum, 2013) wordt dat veelzijdige beeld laag voor laag blootgelegd. Het boek verscheen ter gelegenheid van de 75e verjaardag van de vorstin. Een team van specialisten, onder redactie van koningshuiskenner Han van Bree, belicht in het boek de vele kanten van Beatrix' persoonlijkheid en de wijze waarop zij invulling aan haar hoge ambt heeft gegeven. Rode draad door het boek zijn Beatrix' pogingen om een afgeschermd privésfeer te combineren met een publieke functie. Beatrix staat erom bekend dat ze een inhoudelijk koningschap voorstond, betrokken en goed geïnformeerd. Maar het is ook een representatief ambt en ook op dat aspect heeft Beatrix in de afgelopen dertig jaar duidelijk haar stempel gedrukt. Aan de hand van foto's uit archieven en van persfotografen rijst een boeiend beeld op van de wijze waarop Beatrix aan het moderne koningschap vorm heeft gegeven. De foto toont de vorstin tijdens Koninginnedag in het Groningse Warffum in 2004.

