

Het verknijpte bestuur

Het verknipte bestuur

*Over efficiency, samenhang en toewijding
bij publieke dienstverlening*

JOOP KOPPENJAN

eløven
international publishing

Deze rede is in verkorte vorm uitgesproken op 3 februari 2012 bij gelegenheid van de openbare aanvaarding van de leerstoel 'Bestuurskunde, in het bijzonder beleidsprocessen in de publieke sector, bij de opleiding Bestuurskunde van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Published, sold and distributed by Eleven International Publishing
P.O. Box 85576
2508 CG The Hague
The Netherlands
Tel.: +31 70 33 070 33
Fax: +31 70 33 070 30
e-mail: sales@budh.nl
www.elevenpub.com

Sold and distributed in USA and Canada
International Specialized Book Services
920 NE 58th Avenue, Suite 300
Portland, OR 97213-3786, USA
Tel: 1-800-944-6190 (toll-free)
Fax: +1 503 280-8832
orders@isbs.com
www.isbs.com

Eleven International Publishing is an imprint of Boom uitgevers Den Haag.

ISBN 978-94-90947-44-6
© 2012 J.F.M. Koppenjan | Eleven International Publishing

This publication is protected by international copyright law.
All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the publisher.

Printed in The Netherlands

INHOUD

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Inleiding: verknijpte dienstverlening | 7 |
| 2 | Wat is goede publieke dienstverlening? | 12 |
| 3 | Knippen en plakken | 14 |
| 4 | Knippen in de spoordienstverlening | 17 |
| 5 | Het risico van verknijpte dienstverlening | 20 |
| 6 | Theoretisch intermezzo: hoe te plakken? | 22 |
| 7 | Het plakwerk bij regionale spoordienstverlening | 24 |
| 8 | Een onderzoeksagenda: bestuurlijke assemblages | 31 |
| 9 | Dankwoord | 37 |
| | Literatuur | 41 |
| | Over de auteur | 47 |

1 INLEIDING: VERKNIPTE DIENSTVERLENING¹

Mijnheer de rector magnificus, zeer gewaardeerde toehoorders,

Op 18 februari 2011 boden de regionale spoorvervoerders Arriva, Connexion, Syntus en Veolia, verenigd in de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) de minister van Infrastructuur en Milieu, Melanie Schultz van Haegen, het Nieuwe Spoorplan aan (FMN, 2011a). De minister stond op dat moment voor de keuze het Nederlandse hoofdrailnet openbaar aan te besteden of voor de komende 15 jaar opnieuw onderhands aan de NS te gunnen. In hun plan pleitten de regionale spoorvervoerders het hoofdrailnet niet als één geheel aan de NS te gunnen, maar de Hoge Snelheidslijn, het intercitynetwerk en regionetten van stoptreinen apart en vooral ook openbaar aan te besteden. Daarmee zou de monopoliepositie van de NS worden doorbroken. Door de aanbesteding van regionetten kunnen de regionale stoptreindiensten die de NS stiefmoederlijk behandelt, door de komst van toegewijde marktorganisaties opbloeien tot op de regio afgestemde vervoersdiensten, aldus de FMN.

Het Nieuwe Spoorplan kan natuurlijk worden afgedaan als een marketing pitch van de regionale vervoerders om een grotere voet tussen de deur tot de spoorvervoersmarkt te krijgen. Maar tegelijkertijd laten verschillende evaluaties zien dat de regionale spoorvervoerders, net als de busbedrijven die het aanbestede streekvervoer verzorgen, het de afgelopen jaren over het algemeen goed hebben gedaan (Van de Velde et al., 2010; Twynstra Gudde, 2010; Ministerie van Economische Zaken, 2008; WRR, 2008). Soms is er een scheve schaats gereden, zoals door Syntus op de lijn Arnhem-Winterswijk. Maar over het geheel genomen zijn de regionale vervoerders efficiënter dan de NS. Zij hebben nieuwe reizigers de trein in gekregen op lijnen die door de NS als onrendabel waren afgeschreven. Klanten waarderen hun dienstverlening ook hoger dan die van de NS (Franssen et al., 2011; Consumentengids, 2011; KpVV, 2011). Daarom verdient het Nieuwe Spoorplan het serieus genomen te worden.

Inmiddels heeft de minister zich voorgenomen de HSL-concessie bij het hoofdrailnet te voegen en deze geïntegreerde concessie onderhands voor de periode tot 2025 aan de NS te gunnen. Toch heeft ze het Nieuwe Spoorplan niet geheel terzijde geschoven. Zij heeft de openbare aanbesteding van twee regionale stoptreindiensten in Limburg aangekondigd en laat voor een drietal andere diensten nagaan of die zich daar ook voor lenen. Tijdens een midterm review gedurende de komende concessieperiode wil ze bezien of andere lijnen

1 Hans Hufen, Erik-Hans Klijn, Martin de Jong, Roelof te Velde, Sandra van Thiel, Lasse Gerits, Dick Wolfson en Steven van de Walle ben ik erkentelijk voor hun adviezen in verschillende stadia van de totstandkoming van deze openbare les. Nienke Beintema past dank voor de Engelse vertaling en Neal Ryan voor zijn bereidheid die vertaling een laatste redactionele slag te geven.

aanbesteed kunnen worden. Daarmee houdt de minister de deur naar de realisatie van onderdelen van het Nieuwe Spoorplan op de langere termijn op een kier (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a).

Opsplitsen en aanbesteden: is dat wel een goed idee?

De vraag is natuurlijk of het pleidooi van de FMN om het hoofdrailnet op te splitsen en openbaar aan te besteden een goed idee is. Het voorstel heeft veel van een anachronisme. Volgens sommigen staat het woord 'aanbesteden' met grote letters op het voorhoofd van de leden van het kabinet Rutte geschreven (NRC, 10 december 2011). Toch gaat het FMN-voorstel in tegen het dominante denken over de organisatie van publieke dienstverlening. De *magic concepts* uit de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw zoals efficiency, resultaatgericht werken, prestatiemeting, verzelfstandiging en marktwerking hebben hun magie verloren. Ze bewerkstelligen nu een omgekeerd effect: deze termen staan voor alles wat fout is aan publieke dienstverlening (vergelijk Pollitt & Hupe, 2011).

De talrijke vertragingen en verstoringen van treindiensten waar de reizigers de afgelopen jaren mee geconfronteerd werden, hebben sterk aan deze ommekeer in het denken bijgedragen. Boosdoeners waren onder meer bevroren wissels, bladeren op het spoor en vierkante wielen. Maar uiteindelijk wordt toch de opsplitsing van het spoorbedrijf als voornaamste oorzaak gezien. De logistieke processen van vervoerder NS zijn sterk met die van infrastructuurbeheerder Prorail verweven. Nederland kent een van de meest intensief bereden railnetwerken in de wereld. Daardoor leidt de splitsing tussen NS en Prorail tot afstemmingsproblemen. Daarom vinden niet alleen NS en de vakbonden, maar ook hoe langer hoe meer politici dat het gedaan moet zijn met marktwerking op het spoor. Verder opknippen van het railnetwerk door het toelaten van nieuwe vervoerders zal volgens hen afstemmingsproblemen vergroten, tot verknipte dienstverlening leiden en in het ergste geval tot Engelse toestanden (Thijssen, 2011; Berghuis en Veraart, 2011).

Het gedoe rond het openbaar vervoer is overigens kinderspel bij wat elders aan rampspoed over ons is uitgestort als gevolg van het omarmen van organisatievormen en managementwijzen die aan de private sector zijn ontleend. Ik noem:

- De hoogte van salarissen van bestuurders in verzelfstandigde overheidsdiensten, zoals bij het COA, ziekenhuizen, woningbouwcorporaties;
- Mislukte vastgoedavonturen van zorginstellingen zoals thuiszorgorganisatie Philadelphia waardoor op de zorg voor cliënten bekribbeld moest worden (Chavannes, 2009).

- De stopwatchcultuur in de zorg, waardoor verpleegkundigen in ziekenhuizen, verzorgingshuizen en thuiszorg geen tijd meer hebben voor contact met hun patiënten of cliënten (De Blok & Pool, 2010).
- De aanbestedingen in de thuiszorg, die ertoe leidden dat thuiszorgorganisaties zoals thuiszorggigant Meavita failliet gingen, dat er niet meer met vaste contracten gewerkt kan worden en dat in sommige gevallen zoals bij Thuiszorg Rotterdam huishoudelijke diensten afgestoten worden naar schoonmaakbedrijven (Koster, 2009).
- Het onder druk van rendementseisen lichtvaardig uitreiken van diploma's aan langstuderenden door de hogeschool Inholland (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

Publieke dienstverlening organiseer je niet als koekjesfabriek

Hoewel elk van deze gebeurtenissen zijn eigen verhaal kent, is er ook een rode draad die ze verbindt. Deze rode draad is dat politici en bestuurders zich in de afgelopen decennia hebben laten verleiden door magische concepten als efficiency, resultaatgericht werken, prestatiemeting en marktwerking, waardoor de kwaliteit van de publieke dienstverlening in het geding kwam. Met deze erkenning zijn we aangeland in wat binnen de bestuurskunde wel het post-New Public Management-tijdperk wordt genoemd (Bouckaert et al., 2010). Niet langer geloven we de mantra's van het uit Angelsaksische landen overgewaaid en door economen geïnspireerde New Public Management (NPM), namelijk dat de overheid als bedrijf bestuurd kan worden, dat de inefficiëntie van de overheidsorganisatie bestreden kan worden door het opknippen van voorheen binnen overheidsbureaucratieën geïntegreerde dienstverlening, bijvoorbeeld door verzelfstandiging of privatisering van overheidsonderdelen. Of dat de overheid beter bestuurd kan worden door het hanteren van uit het bedrijfsleven geleende managementinstrumenten zoals contracten, aanbestedingen, prestatiebesturing en benchmarking (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992; Pollitt et al., 2007; Van de Walle & Hammerschmid, 2011).

Zoals de Amsterdamse PvdA-wethouder Lodewijk Asscher het in zijn verontwaardiging over de diploma-affaire bij InHolland zei: 'Een onderwijsinstelling run je niet als een koekjesfabriek' (HP/De Tijd, 29 april 2011).

Maar als publieke dienstverlening niet als koekjesfabriek georganiseerd kan worden, hoe dan wel? Als het juist is dat NPM in de publieke sector misplaatst is, en wij mede als gevolg van de kredietcrisis het neoliberale denken hebben afgezworen en het post-NPM-tijdperk zijn binnengetroten, wat wacht ons dan daar?

Terug naar de Weberiaanse verzorgingsstaat?

Kunnen we teruggrijpen op de geïntegreerde dienstverlening door een overheidsbureaucratie in de goede zin van het woord, zoals die Max Weber voor ogen stond (Fry & Raadschelders, 2008)? Een neutrale, rationele organisatie die zich in dienst stelt van het publieke belang zoals door de instituties van de representatieve democratie geformuleerd? Een overheid waarbinnen overheidsdienaren zich niet laten leiden door eigenbelang, maar de hen opgedragen regels en procedures volgen en zich daarbij laten leiden door een intrinsieke public service motivatie, dat wil zeggen door de wens zich in te zetten voor het algemeen belang en openbare dienstverlening (Hughes, 2003)? Mogen we verwachten dat professionals in overheidsdienst met herwonnen zelfvertrouwen en trots op basis van hun intrinsieke motivatie hun vaardigheden en deskundigheid belangeloos voor hun cliënten zullen inzetten (Janzen et al., 2010)? En zal dit alles resulteren in een kwalitatief hoogwaardige en geïntegreerde publieke dienstverlening die op gelijke wijze en op basis van solidariteit geleverd wordt aan alle leden van de gemeenschap?

Een dergelijke Weberiaanse overheidsbureaucratie is misschien nog meer een anachronisme dan het voorstel van de FMN om het spoorvervoer openbaar aan te besteden. Het gaat voorbij aan het complexe, pluralistische, geïndividualiseerde karakter van de hedendaagse netwerkmaatschappij die niet centraal aangestuurd kan worden. Daarbij komt dat de werkelijkheid van de Weberiaanse overheidsbureaucratie een heel andere was. De representatieve democratie schiet als het mechanisme om het publiek belang gezaghebbend te formuleren tekort. De politiek is vaak niet leidend voor wat er binnen de overheidsorganisatie gebeurt. Processen binnen de overheidsorganisatie kenmerken zich niet door de neutrale uitvoering of door een ongewijzigde toepassing van instructies en procedures. Binnen het ambtelijke apparaat zijn er ongetwijfeld ambtenaren die zich, door een 'public service motivation' gedreven, dienend opstellen (Hughes, 2003; vergelijk Steijn & Groeneveld, 2009). Maar de bureaucratische werkelijkheid is er vaak ook een van het najagen van persoonlijke en organisatorische doelstellingen en bureaupolitiek. En van professionals die hun eigen koninkrijkjes hebben gebouwd en moeite hebben om te gaan met opgaven en hulpvragen die niet binnen de grenzen van hun eigen discipline passen.

Wat komt er na New Public Management?

Bij het betreden van het post-NPM-tijdperk lijken we met lege handen te staan als het gaat om de vraag hoe publieke dienstverlening te organiseren en te managen. Het instrumentarium van het NPM is uit de gratie en teruggvallen

op het oude vertrouwde bureaucratie-model, hoewel sommigen dat geen gek idee vinden (Olsen, 2005), lijkt niet bij de huidige tijd te passen.

Maar misschien is deze discussie vooral theoretisch. Hoezeer academici, politici en andere commentatoren ook constateren dat het tijdperk van het NPM en marktwerking voorbij is, de praktijk is daar nog volop van doordrenkt. De verklaring daarvoor kan zijn dat we helemaal niet van het NPM af willen. Zeker, we willen niet de mislukkingen. Maar we willen er vooral meer dingen bij. Naast de efficiency en transparantie die de Weberiaanse welvaartsstaat ons niet kon bieden, willen we nu tal van publieke belangen gerealiseerd zien waar we in het pre-NPM-tijdperk niet eens van konden dromen. Publieke belangen zoals leveringszekerheid, betrouwbaarheid, betaalbaarheid, toegankelijkheid, duurzaamheid, veiligheid (Beck Jørgenson & Bozeman, 2002; Van Gestel et al., 2008; Veeneman et al., 2009).

Christensen en Laegreid (2007) spreken in dit verband van *layering*: de organisatie van het openbaar bestuur kenmerkt zich niet door een penduleslag van Weberiaanse welvaartsstaat naar NPM en weer terug (Thelen, 2004; Olsen, 2009). In plaats daarvan slaan de verschillende organisatievormen die in de loop der tijd geïntroduceerd zijn als sedimenten op het bestuurlijke landschap neer. De meeste recente vernieuwingen worden aan het al bestaande toegevoegd. Volgens Pollitt en Bouckaert (2004) zijn daarom de continentale Europese democratieën waartoe Nederland behoort bespaard gebleven van de 'hard-edged' toepassingen van het NPM. Deze zijn bij ons afgezwakt en ingebed in de Weberiaanse traditie; ze moesten worden ingepast in wetgeving, recht doen aan het gelijkheidsbeginsel en altijd in dienst staan van de publieke zaak. Pollitt en Bouckaert (2004) spreken dan ook van de Neo-Weberiaanse staat (vergelijk ook Pollitt et al., 2007).

In het post-NPM-tijdperk zal aan deze mix een nieuwe laag worden toegevoegd. De spannende vraag is natuurlijk waaruit die laag zal bestaan en hoe die zich met de bestaande besturingsvormen zal mengen.

In deze oratie wil ik met u verkennen hoe de organisatie van de publieke dienstverlening er in het post-NPM-tijdperk uit zal kunnen zien. Ervan uitgaande dat in die nieuwe praktijk op het bestaande wordt voortgebouwd, zoek ik naar mengvormen die het goede van NPM combineren met de nieuwe eisen die we aan publieke dienstverlening stellen. Ik wil deze verkenning uitvoeren aan de hand van een ex ante analyse van de implicaties van een eventuele, gedeeltelijke invoering van het Nieuwe Spoorplan van de FMN. Hoe is het idee om via aparte concessies efficiencywinsten te boeken en zo bij te dragen aan de besparing binnen de spoorsector van 160 miljoen euro per jaar waaraan de minister zich heeft geëngaat, te combineren met de roep om kwaliteit en om de borging van publieke belangen bij publieke dienstverlening?

Maar voordat we verder gaan moeten we ons allereerst afvragen wat de eisen zijn die we aan publieke dienstverlening stellen.

2 WAT IS GOEDE PUBLIEKE DIENSTVERLENING?

Publieke dienstverlening houdt het leveren van diensten van publiek belang aan burgers in. Het betreft diensten die niet vanzelf door de markt of de samenleving geleverd worden en waarvan de gemeenschap vindt dat de overheid erin moet voorzien. Het kan gaan om bijvoorbeeld onderwijs, zorg, veiligheid, vervoer, energie en water. Aan publieke diensten worden andere eisen gesteld dan aan diensten en producten die door de markt geleverd worden. Lodewijk Asscher zei het al: 'Een onderwijsinstelling run je niet als een koekjesfabriek'. Publieke dienstverlening is geen product. Maar wat maakt publieke dienstverlening dan precies zo anders? Ik denk in ieder geval de volgende zaken:

1. Bij publieke diensten gaat het zelden om het realiseren van een enkelvoudige, heldere doelstelling. Bij spoorvervoer gaat het bijvoorbeeld niet alleen om reistijd, maar ook over frequentie, het aantal overstappen, toegankelijkheid, veiligheid. Kwaliteit van publieke dienstverlening is een meervoudig begrip. Publieke dienstverleners moeten proberen deze uiteenlopende en soms tegenstrijdige verlangens tegelijkertijd te realiseren (Steenhuisen, 2009). Daarbij zijn trade-offs onvermijdelijk. In het publieke debat wordt vaak ten onrechte verondersteld dat elk van deze waarden geoptimaliseerd kan worden.
2. Naast kosten en resultaten spelen er bij publieke diensten ook 'zachte' aspecten. In de zorg klagen dienstverleners dat zij geen tijd meer hebben voor een praatje met een patiënt of cliënt, terwijl het doorbreken van het sociale isolement van cliënten een belangrijk aspect van kwaliteit kan zijn. Zachte publieke waarden kunnen door het eenzijdig benadrukken van kosten en efficiency in de verdrukking komen (De Blok & Pool, 2010).
3. Bij publieke dienstverlening gaat het niet alleen om het resultaat, maar ook hoe dat resultaat tot stand komt. Met hoge beloningen kunnen misschien de beste managers ingehuurd worden. Maar hoge beloningen passen niet bij opvattingen over hoe er binnen de publieke sector beloond behoort te worden. De maat voor goede publieke dienstverlening wordt niet alleen bepaald door effectiviteit en efficiency, maar ook door legaliteit, legitimiteit en transparantie (Ringeling, 1993; WRR, 2004; Koppenjan et al., 2008).
4. Doordat kwaliteit van publieke dienstverlening een meervoudig begrip is, is het moeilijk deze eenduidig vast te stellen en met heldere prestatie-indicatoren te meten (De Bruijn, 2007).
5. Publieke dienstverlening kent geen gewone klanten. Het vraag- en aanbodmechanisme werkt vaak niet. De overheid biedt diensten aan. Deze sluiten niet per se op de vraag aan. Omdat de gebruiker niet altijd de kosten draagt,

- ligt overconsumptie op de loer, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg. Maar er is ook onderconsumptie. Niet alle klanten nemen overheidsdiensten in vrijwilligheid af. Niet iedere ontvanger van een werkloosheidsuitkering is even enthousiast over een aangeboden re-integratietraject. Voor sommigen reden te stellen dat de overheid geen klanten heeft (Berg, 2008). In ieder geval is de klant bij publieke dienstverlening niet vanzelfsprekend koning.
6. Publieke diensten staan zelden op zichzelf. Kwaliteit komt pas tot stand in samenhang met andere diensten. Bij probleemjongeren waar de jeugdzorg mee te maken krijgt kan er sprake zijn van een bijna onontwarbare klussen van problemen op school, in de thuissituatie, psychiatrische problemen en criminaliteit. Dienstverleners uit verschillende disciplines moeten samenwerken om resultaten te boeken. Integraliteit en samenhang zijn dus belangrijke eisen (Integraal Toezicht Jeugdzaken, 2009).
 7. Het organiseren van ketens van hulpverlening schiet vaak tekort omdat voor elke cliënt een andere keten nodig is. Gebruikers van diensten hebben vaak verschillende en specifieke behoeften, die niet samenvallen met de schaal of de vorm van een dienst die wordt aangeboden. Daarom moeten hulpverleners in individuele gevallen kunnen improviseren en hebben zij ruimte nodig om het aanbod op de specifieke hulpvraag af te stemmen. Publieke dienstverlening vraagt van dienstverleners daarom bijzondere toewijding. Het is wat anders dan bij Albert Heijn de vakken vullen. Maar toewijding is binnen de publieke sector niet vanzelfsprekend (Goossens, 2011).

Verknipte dienstverleners? Over agents en stewards

Een van de motieven achter de NPM-beweging was de constatering dat dienstverleners binnen overheidsbureaucratieën zich minder door een public service motivation laten leiden dan Weber veronderstelde. Publieke dienstverleners maakten zich juist vaak het strategisch gedrag van 'agents' eigen (Hughes, 2003). Volgens de agency theory gedragen agents zich berekenend, opportunistisch en gericht op het eigen belang (Jensen & Mecking, 1976; Hazeu, 2000; Ten Heuvelhof et al., 2009). Zij zijn niet intern gemotiveerd. In plaats van de kwaliteit van de dienstverlening centraal te stellen zijn agents erop gericht zo min mogelijk bij te dragen en zo veel mogelijk te profiteren.

Om daar paal en perk aan te stellen moeten volgens het NPM-gedachtegoed dienstverleners extern gemotiveerd worden, bijvoorbeeld doordat hun opdrachtgevers, hun 'principals', hen af rekenen op helder geformuleerde prestaties.

Maar volgens critici van het NPM is deze kuur erger dan de kwaal (bijvoorbeeld: Trappenburg, 2009; Chavannes, 2009). Door dienstverleners als 'agent' te behandelen, wordt hen de ruimte ontnomen om op basis van hun

professionaliteit in concrete gevallen de dienstverlening op de behoefte van de cliënt af te stemmen. Hierdoor raken zij ontmoedigd, vervreemden ze van hun missie, of vervallen ze in cynisme (vergelijk Tummers et al., 2009).

Goede dienstverlening vraagt niet om agents, maar om stewards. Dat zegt althans de stewardship-theorie die economen als reactie op de agency-theorie hebben ontwikkeld. Stewards zijn dienstverleners die toegewijd zijn aan de behartiging van de hun toevertrouwde publieke taak (Davis et al., 1997; Block, 1993; Mills & Waterhouse, 2008). Dat lukt volgens deze theorie niet door externe motivatie. Prestatiesturing, ingegeven door wantrouwen en de wens te controleren, werkt niet. Een steward wordt gedreven door zijn of haar interne motivatie. Om die te bevorderen zijn opleiding, training, motivering en inspiratie de middelen. En het toekennen van handelingsruimte en verantwoordelijkheid. Kortom, een op *commitment* gerichte sturingswijze in plaats van een op *controle* gerichte (Lawler, 1986; March & Olson, 1989).

Efficiency of kwaliteit?

Terug naar de vraag wat goede publieke dienstverlening is. Het is duidelijk dat efficiency niet allesbepalend is. De kwaliteit van publieke dienstverlening is belangrijk. Maar die is moeilijk te bepalen. Zeker is dat samenhang en toewijding belangrijk zijn. Efficiency is evenwel niet onbelangrijk. Juist omdat het marktmechanisme bij publieke dienstverlening niet optimaal werkt, ontbreken er prikkels om zuinig met de publieke middelen om te gaan. Bij goede publieke dienstverlening gaat het dus zowel om kwaliteit als om efficiency. De vraag is welke werk- en organisatiewijzen tot een dergelijke dienstverlening leiden.

3 KNIPPEN EN PLAKKEN²

De introductie van NPM, waaronder marktwerking, heeft geleid tot het opknippen van publieke diensten. Dit opknippen bestaat uit het opsplitsen van voorheen geïntegreerde activiteiten, taken of organisatievormen, gericht op het tot stand brengen van publieke diensten (Osborne, 2006; Hughes, 2003).

- Het knippen kan bestaan uit het specificeren van te leveren diensten en producten, waardoor deze los komen te staan van andere activiteiten die voorheen in samenhang werden uitgevoerd. In de thuiszorg gebeurt dat bijvoorbeeld door de afsplitsing van huishoudelijke hulp van de zorgtaak.
- 2 De terminologie van knippen en plakken heb ik 'geleend' van Ernst ten Heuvelhof, die deze termen bezigde om de organisatorische verkavelingen en de daaruit voortvloeiende managementopgaven bij het RandstadRail-project te onderzoeken (Ten Heuvelhof et al., 2008).

- Door aan de te leveren diensten prestatie-indicatoren te koppelen waarop dienstverleners worden afgerekend, wordt deze scheiding versterkt. Dienstverleners worden beloond om zich volledig op de realisatie van de gedefinieerde diensten te richten. Stilzwijgend worden zij ontmoedigd andere activiteiten te verrichten, die zij wellicht vroeger op grond van hun professionaliteit als een vanzelfsprekend onderdeel van hun taak beschouwden.
- Het knippen kan ook de organisatie van de dienstverlening betreffen, bijvoorbeeld doordat onderdelen van de overheidsorganisatie verzelfstandigd of geprivatiseerd worden, zodat zij zich op de bedrijfsmatige realisatie van een taak of dienst kunnen concentreren. Prorail is een voorbeeld van zo'n organisatie op afstand. Daaruit blijkt meteen dat dit knipwerk de afstemming met andere dienstverleners – in casu de NS – bemoeilijkt en dat er ook politieke complicaties zijn: ondanks een dergelijke knip behouden politici de aandrang tot sturing.
- Het knippen kan eveneens bestaan uit het aanbesteden en contracteren van voorheen intern tot stand gebrachte diensten. Ook dat betekent dat taken apart worden uitgevoerd en vaak dat een nieuwe partij met die taak belast wordt. Over wat voorheen intern geregeld kon worden, moet nu met een derde partij overlegd worden. Als het contract daar al ruimte voor laat.

Overigens omvat NPM meer dan het opknippen van publieke diensten. Bedrijfsmatige overwegingen kunnen bijvoorbeeld ook aanleiding vormen voor schaalvergroting. Volgens Pollitt & Bouckaert (2004) worden onder de noemer NPM heel verschillende en tegenstrijdige managementmethoden gevat. Daarnaast is het evenmin zo dat alle bestuurlijke veranderingen van de afgelopen jaren op NPM terug te voeren zijn. NPM was niet 'the only kid in town'. Zo zijn ook niet alle 'knippen' die momenteel in het openbaar bestuur worden aangetroffen terug te voeren op NPM. Elke vorm van organisatie en specialisatie houdt per definitie in dat er geknipt wordt. Ook de Weberiaanse welvaartsstaat kent zijn knippen. Verkokering noopt burgers en bedrijven die van publieke diensten gebruik willen maken tot een trektocht langs verschillende overheidsloketten (Hughes, 2003).

NPM heeft als nieuwe besturingswijze deze fragmentatie niet opgelost, maar juist versterkt. Voor sommigen is NPM daarom vooral slecht nieuws. De samenhang in de dienstverlening is verder versplinterd. De fixatie op wat meetbaar en efficiënt is leidt tot verwaarlozing van minder zichtbare, zachtere belangen. Tijd en geld verdringen kwaliteit. Publieke en professionele waarden komen in het gedrang. Bestuurders en managers raken de weg kwijt. Dienstverleners kunnen steeds minder op de behoeften van hun cliënten inspelen. Niet alleen is de dienstverlening letterlijk verknipt. Vervreemding en ontziening resulteren ook in verknipt gedrag (Trappenburg, 2009; Chavannes, 2009; Graham & Marvin, 2001; Versnel & Brouwer, 2011).

Anderen wijzen erop dat New Public Management in belangrijke mate heeft bijgedragen aan een veel effectievere, doelmatiger en meer geprofileerde overheid, die klantgerichter en transparanter werkt. In tegenstelling tot de communis opinio heeft het ontvlechten en opsplitsen van diensten in de sector van het streekvervoer en het regionale spoorvervoer geleid tot betere dienstverlening (Ministerie van Economische Zaken, 2008; WRR, 2008; Van de Velde et al., 2010; Franssen et al., 2011; Schut, 2009).

Het tragische is dat dat publieke dienstverlening niet per se tot een succes maakt. Gegeven de complexiteit van dienstverlening, leidt de opsplitsing van organisaties en diensten gericht op de optimalisatie daarvan, onvermijdelijk óók tot het doorsnijden van verbanden. De samenhang in dienstverlening wordt verbroken, waardoor deze niet meer aansluit bij de vraag van de gebruiker. Het opsplitsen van de dienstverlening op het spoor kan ertoe leiden dat de reiziger vaker moet overstappen, en apart moet in- en uitchecken of niet weet hoe aan informatie te komen. Specialisatie en opsplitsing zijn daarmee niet per se slechte ideeën. Maar zij creëren wel altijd weer de noodzaak tot coördinatie. En dat wordt vaak vergeten.

Coördinatie bestaat uit pogingen de verbindingen die door het opknippen zijn verbroken te herstellen. Ook deze coördinatietask is op zichzelf niet iets nieuws. De klassieke opdracht van het organiseren bestaat immers uit de combinatie van specialiseren en integreren. Maar juist door het vergaande knipwerk van het NPM wordt deze opgave belangrijk en kan niet langer alleen op traditionele coördinatievormen worden teruggevallen. In de literatuur wordt deze coördinatiebehoefte dan ook wel als dé opgave voor de overheid in het post-NPM-tijdperk gezien. In Engelstalige landen wordt in dit verband wel van de 'whole of government'-beweging gesproken en van de noodzaak tot het versterken van samenwerking: *joined-up government* (Bouckaert et al., 2010; Pollitt et al., 2007; Van de Walle & Hammerschmid, 2010). Idealiter leidt deze coördinatie ertoe dat de doelmatigheid van het NPM wordt gecombineerd met integratie, toewijding en kwaliteit. Vanzelfsprekend is dit niet omdat het knippen en plakken vanuit verschillende perspectieven gebeurt. Zo is het de vraag hoe prestatienormen die dienstverleners aansturen kunnen samengaan met intrinsieke vormen van motivatie zonder die te verdringen (March & Olsen, 1989; Snellen, 2007; Cachet, 2011).

Eerder beloofde ik u in deze oratie mee te nemen op verkenningstocht naar de mogelijke organisatie van de publieke dienstverlening in het post-NPM-tijdperk. We weten nu wat beter welke kant we op moeten. Onze verkenning zal zich moeten richten op de aard en implicaties van NPM-achtig knipwerk, de noodzaak tot plakken die daaruit voortvloeit en de nieuwe manieren van plakken die momenteel in de praktijk worden uitgetoet. Daartoe presen-

teer ik in het vervolg een analyse van het knip- en plakwerk waarmee de regionale spoordienstverlening te maken heeft. Ik baseer me daarbij zowel op de huidige praktijk van de regionale spoordienstverlening als op de implicaties van de eventuele invoering van delen van het Nieuwe Spoorplan.

4 KNIPPEN IN DE SPOORDIENSTVERLENING

Het personenvervoer op het hoofdrailnet is momenteel in handen van NS-Reizigers. De NS heeft hiertoe van het ministerie van Infrastructuur en Milieu een onderhandse concessie gekregen: een monopolie op de verzorging van spoordiensten gedurende de periode 2000-2015. Tijdens de duur van de concessie wordt de NS aangestuurd door het ministerie via een prestatiecontract. Voor het laten rijden van treinen is de NS afhankelijk van de beheerder van de infrastructuur, Prorail. Prorail zorgt voor de beschikbaarheid van railinfrastructuur en verdeelt de capaciteit op de rails. Als er iets fout gaat op het spoor, is het daarom al gauw de vraag wiens schuld dat is: die van de NS of van Prorail? Dit leidt tot het steeds terugkerende Zwarte Pietenspel tussen beide organisaties. Die momenten helpen niet bij het overbrengen van de boodschap dat de dienstverlening van de NS en Prorail internationaal gezien op een hoog peil staat, en dat op een van de meest intensief gebruikte en complexe spoornetwerken.

De NS is niet de enige vervoerder op het spoor. De exploitatie van de Hogesnelheidslijn-Zuid is ondergebracht in een aparte concessie. Deze is in handen van de zieltogende High Speed Alliance (HSA), waarbinnen de NS de belangrijkste partij is. Daarnaast zijn er de concessies van regionale spoorlijnen. Dit zijn spoorlijnen aan de randen van het hoofdrailnet die de NS als onrendabel beschouwde. De verantwoordelijkheid voor deze diensten is naar provincies en kaderwetgebieden rond een aantal grote steden gedecentraliseerd. Deze hebben de lijnen openbaar aanbesteed. Concessies kwamen in handen van regionale vervoerders als Arriva, Connexxion, Syntus en Veolia. In aanvulling op de vervoersopbrengsten, ontvangen deze bedrijven subsidies voor de uitvoering van deze vervoersdiensten

Begin 2011 stond de minister op het punt de concessie voor het hoofdrailnet opnieuw onderhands aan de NS te gunnen, met de voorwaarde dat de NS doelmatiger zou gaan werken en aan de bezuinigingsdoelstelling van 160 miljoen euro zou bijdragen. Bovendien was er de verleiding de kosten van de mislukte HSL-concessie van 2,4 miljard weg te moffelen door die concessie aan het hoofdrailnet toe te voegen en de NS mee te laten betalen. Met deze manoeuvre zou het perspectief van de concurrentie in de spoorsector voorlopig achter de horizon verdwijnen. Vanuit de wens van een samenhangende dienstverlening misschien verleidelijk. Maar als de diagnose luidt dat juist het *gebrek* aan con-

currentie aan de beperkte doelmatigheid van de NS-bureaucratie ten grondslag ligt, dan is dat een minder gelukkige ontwikkeling. En toen, in februari 2011, kwamen de regionale vervoerders met hun Nieuwe Spoorplan.

Het Nieuwe Spoorplan als institutioneel ontwerp

Zoals gezegd stelt het Nieuwe Spoorplan voor het hoofdnet op te knippen in aparte concessies: de HSL-concessie, een of drie intercitynetten en 5 regionetten (FMN, 2011a, 2011b).

Het plan is een blauwdruk voor de herinrichting van het spoorstelsel. Het is een verkeers- en vervoerskundig ontwerp met organisatorische consequenties. Daarmee is het dus ook een institutioneel ontwerp. Bestuurskundigen hebben moeite met blauwdrukken. Zij hebben de traditie de maakbaarheid van instituties te relativiseren. Zij wijzen op de kans van mislukking, transactiekosten en het risico van onbedoelde en ongewenste uitkomsten. Een bestuurskundige zal het Nieuwe Spoorplan daarom niet zien als blauwdruk dat met een *big bang* ingevoerd kan worden, maar als ontwikkelingsrichting. Dat leidt tot een pleidooi voor een geleidelijke opschaling van de bestaande praktijk van regionale dienstverlening. Een dergelijk stapsgewijs transitietraject biedt mogelijkheden tot leren, bijsturen en zo nodig terugschakelen (Koppenjan et al., 2012). Het knippen in het intercitynet is vanwege de complexiteit van dat stelsel en de onzekerheden waarmee dat gepaard gaat op dit moment één station te ver. En gegeven de voornemens van de minister is dit ook een gepasseerd station. Daarom richt ik mijn analyse op de introductie van de regionetten. Ik baseer me hierbij op het onderzoek naar de organisatorische implicaties van het Nieuwe Spoorplan dat ik in 2011 samen met collega-bestuurskundige Lasse Gerrits in opdracht van de SEOR, het onderzoeksinstituut van de Erasmus School of Economics, heb verricht (Franssen et al., 2011).

Geknipt voor regionale dienstverlening: buurtspoor voor de regio's?

De invoering van de regionetten zou betekenen dat stoptreindiensten in de regio's die nu door de NS verzorgd worden als aparte concessies aan regionale spoorvervoerders worden gegund. Al of niet via openbare aanbesteding. Het Nieuwe Spoorplan voorziet in 5 regionetten: Noord-Nederland, Overijssel-Twente, Gelderland, Brabant en Limburg.

Stoptreinen worden vervangen door regiosprinters. Deze regiosprinters bieden hogere frequenties, stoppen op meer stations, sluiten beter aan op busdiensten en bieden de mogelijkheid treindiensten beter op de wens en behoefte van de regionale reiziger en het beleid van de regionale overheden af te stemmen. De punctualiteit wordt verbeterd omdat de regiosprinters bin-

nen de regio blijven en niet verbonden zijn met de lange lijnen van en naar de Randstad. De olievlekwerking bij storingen blijft daardoor beperkt. Bovenal beoogt de invoering van de regionetten de toename van de reizigersgroei (FMN, 2011b).

Of het knipwerk rond de regionetten deze beloften in de praktijk zal kunnen waarmaken is natuurlijk niet zeker (Franssen et al., 2011; Ministerie van I&M, 2011b). Maar deze beloften zijn niet volledig uit de lucht gegrepen. Het plan van de regionetten bouwt voort op de successen van de eerdere decentralisatie en aanbesteding van spoordiensten. De regionale spoorvervoerders zijn erin geslaagd de door de NS afgeschreven onrendabele lijnen nieuw leven in te blazen. Door een hogere kwaliteit te leveren hebben zij nieuwe reizigers in hun treinen weten te lokken. Klanttevredenheidsonderzoek laat zien dat reizigers de dienstverlening van de private regionale spoorvervoerders hoger waarderen dan die van hun publieke concurrenten zoals de NS en de openbaarvervoerbedrijven van de drie grote steden. En dit alles terwijl zij goedkoper werken dan de NS, doordat ze minder overhead hebben en personeel en materieel efficiënter inzetten (Consumentengids, 2011; KpVV, 2011; Franssen, 2011). Regionale vervoerders zoals Arriva en Veolia zijn kleine, flexibele en zelfsturende organisaties, volledig toegespitst op de realisatie van een optimale dienstverlening binnen de concessie.

Overigens is de kleinschaligheid van bijvoorbeeld Arriva relatief. Het bedrijf maakt onderdeel uit van de Deutsche Bahn. Veolia is in Franse handen. De moederbedrijven van Connexion en Veolia zijn samengegaan in het nieuwe bedrijf Veolia Transev, een bedrijf dat in 28 landen actief is. Daarmee hebben de regionale vervoerders in de ogen van sommigen iets van een vijfde colonne: de grote angst is dat het Nederlandse NS door buitenlandse bedrijven als de Deutsche Bahn van het spoor wordt geconcurrereerd.

Daar staat tegenover dat publieke opdrachtgevers de zekerheid hebben dat de kleinschalige dienstverleners niet bij het minste of geringste omvallen, en gebruik kunnen maken van de middelen en expertise van grote internationale spelers.

De regionale spoorvervoerders hebben bewezen dienstverleners te zijn die meer doen dan het minimum. Die meedenken met de opdrachtgever, innovatieve ideeën aandragen en zich daarmee eerder als strategische partners van de overheid of stewards opstellen dan als agents, die slechts doen wat hen wordt opgedragen. En die meer toegewijd zijn aan regionale spoordienstverlening dan de in Utrecht zetelende NS.

5 HET RISICO VAN VERKNIPTE DIENSTVERLENING

Het knipwerk in aparte regionale spoorconcessies met heldere eisen en duidelijke financiële prikkels heeft geresulteerd in een efficiëntere en effectievere dienstverlening met toegewijde, slimme en slanke dienstverleners. En nu staat de minister voor de keus om dit knipwerk op grotere schaal te herhalen. Maar bieden in het verleden bereikte resultaten in deze sector een garantie voor de toekomst? Zeker nu het erom gaat grotere delen van het huidige, geïntegreerde samenhangende hoofdnet los te knippen.

Laten we daarom nu kijken welke knippen bij de gunning van regionetten aan regionale vervoerders in het spoorvervoer worden gezet en wat dat kan betekenen voor de samenhang, toewijding en kwaliteit van de dienstverlening. Hierna volgt een overzicht van de knippen die zouden worden gezet.

1. *Een knip tussen vervoerders*

Treinen van verschillende dienstverleners zullen van dezelfde rails en dezelfde stations gebruik moeten maken. Er zal sprake zijn van ‘samenloop’. Dat leidt tot afstemmingsproblemen. Volgens sommigen zelfs tot chaos (Thijssen, 2011). Vaak wordt in dit verband verwezen naar het Verenigd Koninkrijk waar na de privatisering van British Rail de dienstverlening enkele keren ernstig ontwricht raakte en een aantal ernstige ongevallen plaatsvond. In Engeland is echter de railinfrastructuur geprivatiseerd en opgeknipt en juist dat was de oorzaak van de problemen (Pollitt & Smith, 2002). In Nederland is de infrastructuur in één hand gebleven en zelfs naar de overheid teruggehaald. Met Prorail als publieke ‘infrastructuur provider’ is er dus sprake van een andere situatie. Volgens de regionale vervoerders verminderen de kortere regionale stoptreindiensten de complexiteit en kwetsbaarheid van het railsysteem en zullen er minder storingen optreden. Hoe dan ook, meerdere vervoerders op dezelfde infrastructuur betekent dat de samenloop georganiseerd moet worden.

2. *Een knip tussen concessies*

De regionetten optimaliseren dienstverlening binnen de concessies. Maar vervoerbehoefden van reizigers vallen niet samen met de grenzen van concessies. Er ontstaan dus nieuwe grenzen tussen intercitytreinen en stoptreinen, het regionale vervoer tussen regio's, tussen stoptreinen en bus- en taxivervoer, en tussen reeds bestaande en nieuwe concessies. Het kan zijn dat vervoerdiensten niet meer goed op elkaar aansluiten, dat het moeilijk wordt voor de reiziger om met hetzelfde kaartje over te stappen. Of dat de reiziger niet goed geïnformeerd wordt.

3. *Een knip in de organisatorische continuïteit*

Een nieuwe dienstverlener vervangt de oude. Wat gebeurt er met de erfenis van de NS? Personeel zal over moeten gaan. Voor een deel van het materieel geldt hetzelfde. Stelen de regiovervoerders dadelijk de show met spiksplinter-nieuwe regiosprinters? Hoe wordt kapitaalvernietiging voorkomen?

4. *Een knip in functionele samenhangen*

De regionale concessiehouders zijn efficiënt en hebben weinig overhead. De keerzijde is organisatorische anorexia. Door hun drang tot kostenbesparing houden deze dienstverleners weinig buffers aan. Daardoor kan de betrouwbaarheid van de dienstverlening in gevaar komen. Zo klaagt de NS dat kleine regiovervoerders zo efficiënt werken omdat ze de NS en hun regionale opdrachtgevers laten opdraaien voor allerlei bijkomende kosten. Regionale vervoerders hebben bijvoorbeeld geen reservematerieel en doen in geval van nood beroep op het materieel van de NS (Thijssen, 2011).

5. *Een knip in bestuurlijke samenhang*

De voorgestelde regionetten zijn anders geknipt dan de grenzen van provincies en voormalige kaderwetgebieden, die verantwoordelijk zijn voor het regionale verkeer- en vervoerbeleid. De vraag is dus wie er verantwoordelijk wordt voor de railconcessies. En hoe bestuurders de afstemming regelen ten aanzien van concessies die bestuurlijke grenzen overschrijden. Daar komt bij dat het opdrachtgeverschap voor het bus- en treinvervoer niet altijd in een hand ligt. Zo is het busvervoer in de noordelijke provincies ondergebracht bij het OV-bureau Groningen Drenthe, terwijl de provincies de spoorconcessies beheren. Dat maakt afstemming tussen beide vervoersvormen moeilijk (Franssen et al., 2011).

6. *Een knip tussen overheid en dienstverleners*

Met de introductie van de regionetten gaat de overheid een relatie aan met verschillende private aanbieders. Daarbij maakt de overheid zich afhankelijk van onzekere ontwikkelingen van de markt. De recente fusie van Connexxion en Viola en het nog recentere voornemen van het moederbedrijf Veolia de transporttak te verkopen zijn voorbeelden van deze onzekerheden. (NRC, 6 december 2011). Buitenlandse ervaringen leren dat introductie van marktwerking vaak gevolgd wordt door fusies of overnames. Afname van concurrentie kan vervoerders minder efficiënt en toegewijd maken (Koppenjan, 2008a).

Benodigd plakwerk

Gunning van de regionetten biedt uitzicht op de voordelen van NPM: het opknippen van dienstverlening in heldere taken die efficiënt en transparant

uitgevoerd kunnen worden. Maar daarmee worden wel knippen in de dienstverlening gezet. Die kunnen ten koste gaan van de samenhang en kwaliteit van de dienstverlening. En uiteindelijk ook de efficiency bedreigen. Het zetten van knippen in de dienstverlening is dus onverstandig zolang niet gegarandeerd is dat er ook geplakt wordt. Er is behoefte aan coördinatie van de nieuwe afstemmingsrelaties die door de introductie van regionetten ontstaan.

6 THEORETISCH INTERMEZZO: HOE TE PLAKKEN?

Maar hoe moet dit plakwerk bij de introductie van de regionetten eruitzien? Laten we voor de beantwoording van die vraag eerst eens kijken wat de bestuurskundige theorievorming over coördinatie zegt. In de literatuur worden drie reacties op verknijpte dienstverlening beschreven (Bouckaert et al., 2010). Ik licht deze coördinatiewijzen hier kort toe.

Coördinatiewijze 1: herstel van hiërarchische coördinatie

Een eerste reactie op verknijpte dienstverlening bestaat uit de instelling van centrale coördinerende organen, het versterken van toezicht, een actievere bemoeienis van politieke partijen of vertegenwoordigende organen, of de re-integratie van eerder afgesplitste organisaties in de publieke organisatie (Bouckaert et al., 2010).

Of hiërarchische coördinatie het passende antwoord is op verknijpte dienstverlening, hangt in sterke mate af van hoe deze vorm krijgt. Indien deze vorm van coördinatie ingegeven is door de gedachte dat de definitie van publieke belangen voorbehouden is aan de Tweede Kamer en dat activiteiten centraal aangestuurd moeten worden, dan lijkt dit niet te passen bij de aard van de complexiteit van publieke dienstverlening en de specifieke vragen naar publieke diensten. De roep om hiërarchische coördinatie lijkt vaak te zijn ingegeven door een nostalgisch verlangen naar het herstel van de Weberiaanse verzorgingsstaat (Koppenjan et al., 2011).

Coördinatiewijze 2: concurrentiebevordering en smart contracting

Marktwerking schiet als coördinatiemechanisme tekort als concurrentie ontbreekt en monopolies dienstverleners verleiden tot strategisch gedrag. De monopoliepositie van de NS stelt deze dienstverlener in staat om door verslechtering van de dienstverlening op het hoofdrailnet reizigers in de verlieslijdende Fyra te dwingen (NRC, 20 september 2011). Versterken van concurrentie is dan een mogelijke oplossing. Maar met marktinstrumenten kan ook op een meer gerichte wijze worden gecoördineerd. Bijvoorbeeld door bij aanbestedingen en contracten niet alleen op kosten, maar ook op kwaliteit en integraliteit te sturen. Of door publieke waarden met aanvullende eisen in contracten te borgen, kwaliteitsprikkelers in te bouwen of regie- en afstemmingsverplichtingen

bij private partijen neer te leggen (Van Twist & Veeneman, 1999; Veeneman et al., 2006; Koppenjan & Verlaan, 2009). Zonder risico's is dit slim contracteren en aanbesteden niet. Het veronderstelt dat de opdrachtgever vooraf precies weet welke belangen en behoeften geborgd moeten worden. Het kan erin resulteren dat contracten volgestopt worden met aanvullende eisen aan opdrachtnemers. Daarmee wordt wantrouwen uitgedrukt. En het beperkt de ruimte voor dienstverleners om kwaliteit te leveren. Zeker als opdrachtgevers er met 'slimme' contracten op uit zijn opdrachtnemers te vlug af te zijn, kan dat opdrachtnemers weer aanzetten tot slim ontwijkgedrag (Stout, 2007).

Coördinatiewijze 3: *netwerk governance*

Netwerk governance is een vorm van coördinatie gericht op het bevorderen van interactie tussen autonome, maar wederzijds afhankelijke partijen (Bouckaert et al., 2010; Kickert et al., 1997; Torfing & Sørensen, 2008; Klijn, 2008). Versnipperde dienstverlening wordt dan hersteld door horizontale afstemming en samenwerking tussen bij dienstverlening betrokken partijen. Bij dienstverlening is een groot aantal partijen betrokken: politici, bestuurders, beleidsmakers, managers, toeleveranciers, dienstverleners, gebruikers of cliënten, en degenen die gebruikers ondersteunen. Er is dus niet sprake van enkelvoudige principal-agent relaties tussen opdrachtgevers en dienstverleners, maar van ingewikkelde interactiepatronen tussen meerdere principals en agents. Er is sprake van een *samenstel* oftewel *netwerk* van actoren (Putters, 2009). Binnen dit netwerk kan het *samenspel* tussen deze actoren in verschillende speltypen resulteren.

- Bestuurders, politici en managers kunnen proberen zelf de dienstverlening te bepalen of de partijen die dicht bij de gebruikers of de problematiek staan de middelen en steun geven om dat te doen.
- Managers en opdrachtgevers kunnen opdrachten dichttimmeren of dienstverleners en uitvoerders ruimte geven en met hen samen te werken.
- Dienstverleners kunnen hun eigen belangen en percepties volgen of diensten proberen af te stemmen op de verwachtingen van opdrachtgevers, andere dienstverleners en klanten.
- Gebruikers, klanten, cliënten en mensen en organisaties die hen ondersteunen kunnen zich ontwijkend of consumerend opstellen of zelf actief aan de kwaliteit van de dienstverlening bijdragen.

Dienstverlening kan dus de vorm aannemen van een kat- en muisspel waarin elk van de betrokkenen zijn eigen inzet maximaliseert ten koste van het gemeenschappelijke of algemene belang. Maar ook van een samenspel waarin de uiteenlopende eisen die aan dienstverlening worden gesteld op een zo goed mogelijke manier worden samengebracht. De kwaliteit van de dienstverlening zal sterk afhangen van de mate waarin partijen erin slagen hun inspanningen af te stemmen en de tegenstrijdige eisen die gesteld worden met elkaar te

verzoenen (Noordegraaf, 2008; Putters, 2009). Dit is een moeizaam proces, dat niet altijd vanzelf goed gaat. Netwerk governance bestaat uit management-activiteiten die erop gericht zijn deze samenwerking te bevorderen en in goede banen te leiden. Het hiervoor geschetste samenspel tussen partijen betrokken bij dienstverlening vraagt om een manier van coördineren oftewel *governance* die dit mogelijk maakt (Rhodes, 1996; Kersbergen & Van Waarden, 2004). Een governance-wijze waarin eenzijdig door een overheidspartij vooraf de inhoud en kwaliteit van publieke dienstverlening wordt gedefinieerd, zoals bij hiërarchische coördinatie en dichtgetimmerde contracten het geval is, past hier niet. Een dergelijke op controle gerichte governance-wijze organiseert wantrouwen en belemmert partijen al interacterend en improviserend tot goede, samenhangende en toegewijde dienstverlening te komen (Van de Walle & Vogelaar, 2010). In plaats van controle is er behoefte aan *netwerk governance*: een governance-wijze die partijen ruimte biedt en tot samenwerking aanzet; die hen daarbij faciliteert, de middelen en mogelijkheden verschaft, en motiveert (Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn, 2008; De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2010; Wolfson, 2010). Williamson (1979) spreekt in dit verband van 'relational contracting'. Hierbij geldt dat netwerk governance niet mag ontaarden in vrijblijvende interactie, waarbij kosten en transparantie – zaken die met het knippen werden beoogd – maar uiteindelijk ook kwaliteit uit het oog verloren raken.

In deze paragraaf heb ik drie mogelijke manieren van het herstel van de samenhang in versnipperde dienstverlening geschetst. Samenhangende en toegewijde dienstverlening vraagt om een governancewijze gericht op interactie. Uit het bovenstaande komt naar voren dat met name *netwerk governance* als coördinatievorm hoge ogen gooit. Betekent dat hiërarchische coördinatie en marktinstrumenten als coördinatiewijzen verder geen rol spelen? Laten we teruggaan naar het Nieuwe Spoorplan om te bekijken wat in de praktijk de rol kan zijn van deze drie manieren om verknijpte dienstverlening te plakken.

7 HET PLAKWERK BIJ REGIONALE SPOORDIENSTVERLENING

Ik schets vier mogelijke scenario's waarmee de nieuwe afstemmingsrelaties die door het invoeren van regionetten in het spoorstelsel ontstaan, kunnen worden gecoördineerd. Deze scenario's zijn denkoefeningen over ontwerpen van mogelijke coördinatiewijzen, van *governance-structuren*. Een governance-structuur bestaat uit de verzameling arrangementen waarmee de relaties tussen de verschillende partijen die bij een beleid, een project of een publieke dienst een rol vervullen worden organiseerd en aangestuurd. Hoewel deze scenario's gedachte-experimenten zijn, zijn zij niet van empirie verstoken. Ik bouw ermee voort op ervaringen met de institutionele vormgeving van het

regionale bus- en railvervoer in Nederland (Franssen et al., 2011; Van de Velde et al., 2010). De keuze tussen het eerste en tweede scenario ligt in handen van de minister van Infrastructuur en Milieu. Het verschil tussen scenario 2, 3 en 4 zit in de aard van de relatie tussen regionale vervoersautoriteiten en vervoerders.

Scenario 1: een ongedeeld hoofdnet

Het eerste scenario is de nuloptie: afzien van het Nieuwe Spoorplan en van de invoering van regionetten. Door de gunning van het hoofdrailnet als een geheel blijft de samenhang in het railvervoer gehandhaafd. Hiërarchische coördinatie krijgt vanuit Den Haag en Utrecht vorm. Om te voorkomen dat het railnetwerk een hapklare brok voor een buitenlandse concurrent is, ligt onderhandse gunning aan de NS voor de hand. Met dit scenario moet het water welhaast in de mond van de directieleden van de NS lopen. De prijs die voor deze coördinatiewijze betaald wordt, is de onzekerheid of een governance-structuur gerealiseerd kan worden die het kat- en muisspel tussen het trojka van neo-Weberiaanse bureaucratieën – het ministerie, Prorail en de NS – kan doorbreken. Dit scenario bestendigt het bestaande systeem, bant concurrentie uit, mist mogelijkheden tot regionalisering en sluit de door de EU gewenste internationalisering uit.

Scenario 2: decentralisatie waarbij regionale vervoersautoriteiten de regie nemen

In het tweede scenario wordt gekozen voor de invoering van regionetten in combinatie met de decentralisatie van het regionale spoorvervoer naar provincies en voormalige kaderwetgebieden. Deze decentralisatie is ingegeven door de gedachte dat provincies en kaderwetgebieden meer zicht hebben op wat de regionale vervoersvraag is. De overdracht van bevoegdheden en gelden zal door het ministerie geregeld moeten worden. Het ministerie moet ook kaders stellen om systeemintegratie te borgen. Die kaders houden onder andere de zorg voor operationele afstemming door Prorail in. Prorail heeft aangegeven de aansturing van de samenloop bij de introductie van de regionetten aan te kunnen (Prorail, 2011). De Wet Personenvervoer 2000 voorziet al in een regeling voor de overgang van personeel van NS naar regionale vervoerders. De dubbelrol van de NS bij gemeenschappelijke voorzieningen zoals het stationsbeheer, informatievoorziening, het beheer van materieel en de verdeling van opbrengsten is in dit scenario niet zonder problemen. Een evenwichtige rolverdeling vereist dat deze functies in onafhankelijke handen zijn. Dat vereist nader knip- en plakwerk door het ministerie.

In dit scenario is bestuurlijke afstemming nodig waar regionetten niet samenvallen met bestuurlijke grenzen zoals die tussen de noordelijke provincies. Regionale OV-bureaus zoals het OV-bureau Groningen Drenthe kunnen hierin voorzien, mits de verantwoordelijkheid voor bus- en spoorvervoer samengebracht wordt (Janssen et al., 2011). Net als in scenario's 3 en 4 krijgt

de NS in dit scenario concurrentie – zij het op bescheiden schaal. Doordat met regionetten grotere kavels ontstaan, is interesse van nieuwe vervoerders uit het buitenland te verwachten. Met dit scenario sorteert het Nederlandse spoorstelsel voorzichtig voor op verdergaande internationalisering, zonder dat de Nederlandse markt op ongehoorde wijze wordt opengesteld.

Scenario's 2, 3 en 4 maken het mogelijk het regionale spoorvervoer aan te laten sluiten bij de ambities van de regionale bestuurders en regionaal beleid. De afstemming tussen regionaal trein-, bus- en taxivervoer kan worden geoptimaliseerd. In deze scenario's krijgen regionale reizigersorganisaties de mogelijkheid hun wensen kenbaar te maken in het overleg rond aanbesteding en contractbeheer met de vervoerder en de decentrale overheden. Onder handhaving van systeemintegratie kan binnen de verschillende regionetten gedifferentieerd worden. Met de invoering van regionetten wordt dus in het hoofdtraject geknipt, maar tegelijkertijd wordt de samenhang binnen de regio versterkt.

Scenario 2 onderscheidt zich van de volgende scenario's door de wijze waarop de regionale vervoersautoriteiten de vervoerders aansturen. Zij doen dit door in contracten zo precies mogelijk de door de vervoerders uit te voeren diensten te omschrijven. Dit stelt de opdrachtgevende overheden in staat de publieke belangen die zij gerealiseerd willen hebben in het contract vast te leggen. Zij dragen zelf financiële risico's van de exploitatie. Zij kunnen dus ook besluiten hoe de opbrengsten worden besteed.

Scenario 3: decentralisatie waarbij de regionale vervoersmarkt zijn werk mag doen

Het derde scenario wijkt af van het tweede doordat decentrale overheden de spoordienstverleners in het contract veel meer ruimte gunnen en ook de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerders leggen. Deze hebben hierdoor financieel baat bij de toename van het aantal reizigers. Zij zullen daarom hun opbrengsten en ondernemerschap aanwenden om meer reizigers te vervoeren. Door marketing, maar ook door het frequent laten rijden van comfortabele treinen en door te zorgen dat stoptreinen aansluiten op de intercity's van de NS en busverbindingen van andere vervoerders.

In de huidige praktijk van het regionale spoor- en busvervoer komen scenario 2 en 3 allebei voor. Opvallend daarbij is dat er in de tijd een verschuiving waarneembaar is van het gebruik van globale contracten, zoals in scenario 3, naar gedetailleerde contracten zoals in scenario 2 (Van de Velde et al., 2010). Het kan dus zijn dat vervoerders zich niet als stewards gedragen en daarom meer controle behoeven. Het kan ook zijn dat regionale opdrachtgevers in hun rol groeien, meer kennis en ervaring opdoen en als gevolg daarvan zich meer gedetailleerd met het regionale vervoer bemoeien. Of dat de kwaliteit

van de dienstverlening ten goede komt valt nog te bezien. Het leidt wel tot de paradoxale situatie dat er een ontwikkeling gaande lijkt waarbij het streven naar meer markt in het openbaar vervoer uiteindelijk resulteert in een grotere rol van de overheid en een inperking van het ondernemerschap van marktpartijen.

Scenario 4: decentralisatie waarbij interactie en afstemming wordt gearrangeerd

In het tweede en derde scenario is het plakwerk exclusief in handen van respectievelijk overheden of dienstverleners. Dit vierde scenario is gebaseerd op de gedachte dat beide scenario's nadelen kennen. Als de overheden eenzijdig over dienstverlening besluiten, zoals in scenario 2, wordt miskend dat overheden als 'principals' moeilijkheden hebben om vooraf precies te bepalen wat de kwaliteit van dienstverlening moet zijn en welke kosten daaraan verbonden zijn. En dit scenario reduceert vervoerders tot passieve uitvoerders, tot 'agents' in plaats van 'stewards', zonder hen een prikkel te geven bij te dragen aan de kwaliteit van de dienstverlening. Scenario 2 resulteert in een governance-structuur gericht op controle.

Het plakwerk in handen leggen van opdrachtnemers, zoals in scenario 3 gebeurt, is evenmin zonder risico's. Het veronderstelt dat overheden zich niet met de inhoud van de dienstverlening zullen willen bemoeien en dat dat tijdens de hele concessieperiode zo blijft. En dat opdrachtnemers zich gedurende de 15-jarige concessieperiode onveranderd als toegewijde stewards zullen gedragen. Beide veronderstellingen zijn onwaarschijnlijk. Scenario 3 kenmerkt zich door een governance-structuur gericht op het bieden van ruimte aan dienstverleners. Maar in de behoefte aan voortdurende afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt niet voorzien.

Scenario 4 legt in het contract de verantwoordelijkheden en risico's voor de dienstverlening bij beide partijen. Omdat dienstverlening geen eenmalige activiteit is, doen zich in de loop der tijd bij voortdurende nieuwe, niet-voorziene omstandigheden voor. Dat leidt ook tot veranderende opvattingen over wat kwaliteit is. Alleen als betrokkenen in staat zijn voortdurend met elkaar af te stemmen over wat nodig is en wat zij van de dienstverlening verwachten, kunnen integraliteit, kwaliteit en toewijding gewaarborgd blijven. Dat vergt dat zowel opdrachtgever als opdrachtnemers financiële risico's dragen en prikkels hebben kosten te reduceren en de kwaliteit te verhogen. Van vrijblijvendheid mag geen sprake zijn. Concurrentie houdt de dienstverleners scherp. Maar prestatie-eisen en vergoedingen worden niet eenzijdig opgelegd. In het contract zullen overheden randvoorwaarden stellen over de publieke waarden die zij in de dienstverlening geborgd willen zien. Daarnaast biedt het contract ruimte aan de vervoerders om de dienstverlening te verbeteren, onder andere door ruime gebiedsconcessies en multimodale contracten. Bovenal zal het contract afspraken kennen over hoe in gezamenlijkheid de kwaliteit

van de dienstverlening wordt vastgesteld, verantwoord, geëvalueerd en bijgesteld. En afspraken over benefit sharing, waarbij in gezamenlijkheid over de herinvesteringen van opbrengsten wordt besloten. Overleg en consultatie, ook voorafgaand en tijdens gunningprocessen, zijn in dit scenario cruciale middelen om kennis te delen en een gemeenschappelijk beeld te ontwikkelen over wat goede dienstverlening is (vergelijk Schoenmaker 2010; Wolfson, 2010; Koppenjan, 2008a).

Wat zeggen deze scenario's over het plakken van verknijpte dienstverlening?

De beschreven scenario's schetsen mogelijke coördinatie wijzen. Scenario's 2, 3 en 4 geven zicht op mogelijkheden om de voordelen van op de regio gerichte concessies waarin kleinschalige, toegewijde concessieorganisaties de dienstverlening verzorgen te combineren met de behoefte aan samenhang en kwaliteit. Ik vat de inzichten uit deze scenario's in vier lessen samen.

Les 1: het Nieuwe Spoorplan gaat over meer dan aanbesteden

De scenario's laten zien dat de minister van Infrastructuur en Milieu in de discussie over het Nieuwe Spoorplan niet simpelweg voor de vraag staat of er openbaar aanbesteed moet worden om kosten te besparen of niet. Het Nieuwe Spoorplan stelt de aard van de dienstverlening op het spoor ter discussie. De minister moet de vraag beantwoorden wat voor spoordienstverlening we in Nederland willen. En welke publieke belangen en waarden we daarmee willen realiseren.

Willen we een samenhangend centraal aangestuurd stelsel waarin de dienstverlening op het hoofdnet wordt geoptimaliseerd? Met een neo-Weberiaanse besturingswijze gericht op het ministerie, Prorail en NS, waarbij de deur voor andere dienstverleners en buitenlandse aanbidders dichtblijft?

Of vinden we een spoorstelsel aangevuld met meerdere 'lean and mean' en toegewijde regionale dienstverleners aantrekkelijker? Een spoornet dat voorsorteert op een toekomst met meer concurrentie, regionale specialisering én op internationalisering?

Inmiddels is duidelijk dat de minister het Nieuwe Spoorplan niet volgt, en ook het idee van regionetten niet overneemt. Wel is zij voornemens een aantal stoptreindiensten aan te besteden en de aanbesteding van andere te overwegen. Hoewel daarmee op korte termijn de samenhang in de regionale dienstverlening die met de idee van regionetten werd beoogd niet gerealiseerd wordt, blijft het perspectief op het alsnog tot stand komen van regionetten in de toekomst bestaan. Tegelijk wordt met de onderhandse gunning van de geïntegreerde HSL-Zuid en hoofdnetconcessies de marktwerking op het spoor aanzienlijk teruggeschoefd. Het lijkt daarom waarschijnlijk dat ontwikkelingen op het spoor zich op grote lijnen volgens scenario 1 zullen vol-

trekken. Dat betekent voor het ministerie dat het manieren zal moeten vinden om binnen dat krachtenveld de NS en Prorail aan te sturen. Dit alles maakt de vooruitzichten voor marktwerking en openbare aanbesteding voor de periode na 2014 niet zonder meer gunstig.

Les 2: bij publieke dienstverlening zijn complexe bestuurlijke assemblages in het spel
 Het knip- en plakwerk in elk van de scenario's resulteert steeds in een specifieke collage oftewel assemblage van uiteenlopende werk- en organisatievormen. Deze assemblages zijn complex omdat zij zich niet tot één coördinatiewijze beperken, maar hiërarchische, markt- en netwerkachtige werk- en organisatievormen combineren. De wijze waarop dit gebeurt verschilt echter, zodat bestuurlijke assemblages een sterk uiteenlopend karakter kunnen hebben. Tabel 1 laat zien dat het knip- en plakwerk bij de gunning van regionetten resulteert in een totaal andere bestuurlijke assemblage dat die welke het beheer van het huidige hoofdrailnetwerk coördineert.

Tabel 1 Bestuurlijke assemblages rond het spoor

| | De huidige bestuurlijke assemblage | Mogelijke bestuurlijke assemblages bij de introductie van regionetten |
|--|---|--|
| <i>Rol centrale overheid</i> | Centrale aansturing door politiek en het ministerie van I&M | Politiek en ministerie stellen bestuurlijke kaders |
| <i>Opdrachtgever</i> | Het ministerie van I&M opereert als opdrachtgever; het ministerie van Financiën is aandeelhouder | Decentrale overheden opereren als opdrachtgever |
| <i>Capaciteitsmanagement</i> | Prorail zorgt voor capaciteitsverdeling; onheldere taakafbakening met NS | Prorail opereert als onafhankelijke capaciteitsverdelers |
| <i>Afstemming tussen dienstverleners</i> | Regionale spoordienstverleners schikken zich naar NS-werkwijze | Afspraken tussen dienstverleners regelen kaartintegratie, opbrengstverdeling, informatievoorziening, materieel |
| <i>Kenmerken dienstverleners</i> | Dienstverlener heeft kenmerken neo-Weberiaanse bureaucratie die integrale dienst verzorgt | Dienstverleners zijn concessieorganisaties die toegewijd zijn aan specifieke dienst |
| <i>Kenmerken contract</i> | Onderhandse gunning; geen concurrentie; prestatiecontract; opbrengstverantwoordelijkheid bij opdrachtnemer | Onderhandse gunning of openbare aanbesteding; concurrentie; opbrengstverantwoordelijkheid bij opdrachtnemer of opdrachtgever |
| <i>Financieel arrangement</i> | Vervlochten dienstverlening met onheldere kruissubsidiëring tussen rendabele en onrendabele lijnen en opbrengsten vastgoed stations | Herverdeling gelden loopt via de ministeries van I&M en Financiën |
| <i>Toezicht</i> | Toezicht bij ministerie, NMA en IVW | Toezicht bij regionale autoriteiten, NMA en IVW |

| | De huidige bestuurlijke assemblage | Mogelijke bestuurlijke assemblages bij de introductie van regionetten |
|--------------------------------|--|---|
| <i>Afstemming met omgeving</i> | Overleg met reizigersorganisaties en andere overheden op centraal niveau | Afstemming met regionale overheden en regionale reizigersorganisaties |

Les 3: niet elke bestuurlijke assemblage combineert efficiency en interactie even goed
 Voor de samenhang en kwaliteit van de dienstverlening is de vraag cruciaal in hoeverre deze bestuurlijke assemblages betrokkenen bij dienstverlening ondersteunen of belemmeren om te komen tot een goed samenspel gericht op efficiënte, transparante, toegewijde en samenhangende dienstverlening.

Het vierde scenario lijkt het meest-belovende scenario waar het om de realisatie van een op interactiegerichte governance-structuur gaat. Scenario 1 kent minder knippen, maar geeft geen zicht op een adequate aansturing van de relatie tussen overheid en uitvoerders en kent een grote afstand tot de regionale uitvoeringspraktijk. Scenario's 2, 3 en 4 kennen concurrentie en daarmee prikkels tot efficiency en transparantie. Scenario 2 legt de nadruk op controle door de publieke partijen en laat uitvoerders geen ruimte; scenario 3 geeft uitvoerders de ruimte, maar is zwak waar het om het arrangeren van interactie gaat.

Les 4: het proces van assembleren behoeft aandacht

De scenario's waarschuwen ons voor de omvang en onzekerheid van het reorganisatieproces dat bij het knippen en plakken aan de orde is. Het proces waarlangs nieuwe governance-structuren worden geïntroduceerd kent transactiekosten, verloopt niet zonder problemen en heeft een onzekere uitkomst. De praktijk rond aanbesteden in onder meer het streekvervoer heeft geleerd dat er bij de introductie ervan veel misgaat en dat pas in de tweede of derde aanbestedingsronde de juiste organisatie- en werkwijzen worden gevonden (Van de Velde et al., 2010; Koppenjan, 2008a). Pogingen om door geleidelijke invoering van nieuwe governance-structuren leren mogelijk te maken, kunnen het realiseren van samenhang evenwel bemoeilijken. De stapsgewijze aanbesteding van regionale spoorlijnen waar de minister op koerst, resulteert in een verzameling losgeknipte en apart aanbestede regionale lijnen, terwijl de regionetten juist samenhang beoogden. Niet alleen de vraag welke bestuurlijke assemblages tot goede dienstverlening leiden is dus van belang. Minstens zo belangrijk is de vraag hoe reorganisatie- en transitieprocessen waarmee nieuwe arrangementen worden geïntroduceerd verlopen en kunnen worden georganiseerd.

8 EEN ONDERZOEKSAGENDA: BESTUURLIJKE ASSEMBLAGES

Onze verkenningstocht naar de wijze waarom publieke dienstverlening in het post-NPM-tijdperk tot stand wordt gebracht heeft ons het volgende geleerd. In de praktijk zijn dienstverleners, bestuurders en politici voortdurend bezig hun werk- en organisatiewijzen aan steeds nieuwe verwachtingen aan te passen. Daarbij wordt volop geknipt en geplakt of geplakt en geknipt. Op deze manier vormen zich op uiteenlopende beleidsterreinen unieke bestuurlijke assemblages van organisatie- en coördinatiewijzen. Dat wil zeggen: collages van knip- en plakwerk die de sturingsrelaties vormgeven tussen de verschillende publieke en private partijen die op uiteenlopende bestuurlijke niveaus bij publieke dienstverlening zijn betrokken (Deleuze en Guattari, 1987; Schuilenburg, 2008; Toonen, 1989). Kenmerkend voor deze bestuurlijke assemblages is dat zij Weberiaanse, NPM- en netwerkachtige organisatie- en coördinatievormen combineren. Deze assemblages zijn dus samengesteld en hybride van aard.

Een tweede kenmerk van bestuurlijke assemblages is dat de betekenis van een specifiek arrangement dat er deel van uitmaakt, niet wordt bepaald door zijn inherente kenmerken, maar door de manier waarop het binnen het geheel past. Bijvoorbeeld: hiërarchische coördinatie kan in dienst staan van een op controle-gerichte governance-structuur. Maar het kan ook een governance-structuur gericht op interactie ondersteunen, waarbij politici en bestuurders op centraal niveau kaders en randvoorwaarden voor samenwerking stellen. Daarmee geven zij aan lokale partijen ruimte om dienstverlening op specifieke omstandigheden af te stemmen, terwijl systeemintegratie en publieke belangen geborgd blijven (Koppenjan et al., 2009). De *wijze* waarop bestuurlijke assemblages organisatie- en coördinatievormen combineren verschilt dus. Bestuurlijke assemblages krijgen daardoor een uniek karakter.

Onderzoek naar bestuurlijke assemblages rond publieke dienstverlening

De grote vraag is in hoeverre deze bestuurlijke assemblages recht doen aan de aard van publieke dienstverlening. Zoals Lodewijk Asscher zei: 'Publieke dienstverlening kan niet als een koekjesfabriek worden georganiseerd'. Het gaat om het realiseren van meervoudige doelen in een complex krachtenveld van partijen in steeds weer unieke situaties, waarbij sprake is van complexiteit en dynamiek die zich niet exclusief langs de lijn van hiërarchie, NPM of netwerk governance laten organiseren.

Daarvoor is een bestuurlijke assemblage nodig die het karakter heeft van een governance-structuur gericht op het bieden van ruimte en het bevorderen van interactie in plaats van een governance-structuur gericht op controle. Maar

dat is niet alles. Het gaat er ook om hoe zo'n governance-structuur kan worden gecombineerd met NPM-achtige arrangementen. Kern van mijn betoog is dat in een bestuurlijke assemblage die functioneert als governance-structuur gericht op interactie wel degelijk plaats is voor verzelfstandiging, prestatieafspraken, aanbestedingen en contracten en dergelijke, maar dat de manier waarop deze arrangementen worden gebruikt fundamenteel anders is. Zij worden niet eenzijdig door de ene partij aan de ander opgelegd, maar worden in overleg en interactie bepaald, toegepast, gemonitord, gehandhaafd en bijgesteld. Op die manier wordt ingespeeld op de complexiteit, afhankelijkheden en dynamiek die publieke dienstverlening kenmerken (Koppenjan, 2008b). Het vierde scenario voor de institutionele vormgeving van het regionale spoorvervoer geeft een idee hoe innovatieve governance-structuren, die efficiency en samenwerking combineren, eruit kunnen zien. Maar het is duidelijk dat dit idee verder onderzoek en uitwerking behoeft. Aan deze onderzoeksopgave wil ik de komende jaren mijn tijd en energie wijden.

In dit onderzoek wil ik achterhalen hoe het knip- en plakwerk op verschillende terreinen van publieke dienstverlening kan resulteren in innovatieve bestuurlijke assemblages die de kaders die door de politiek worden gesteld op succesvolle wijze weten te combineren met het op NPM geïnspireerde streven naar efficiency en met netwerk governance. Bestuurlijke assemblages dus die partijen betrokken bij publieke dienstverlening de prikkels, ruimte en motivatie bieden om door interactie en improvisatie een balans te bewerkstelligen tussen efficiency, transparantie, samenhang, kwaliteit en toewijding.

Naar New Public Governance

Dienstverlening die hierin slaagt beschouw ik als een voorbeeld van wat Stephen Osborne New Public Governance heeft genoemd (Osborne, 2006, 2010). New Public Governance is een empirisch en normatief theoretisch perspectief dat veronderstelt dat geïntegreerde en toegewijde dienstverlening een organisatie- en coördinatiewijze vereist die zich kenmerkt door horizontale afstemming en interactie. Dit perspectief is enerzijds een breuk met en een alternatief voor het Weberiaanse en NPM-gedachtegoed. Tegelijkertijd bouwt het erop voort: netwerk governance functioneert niet los van hiërarchische en NPM-achtige arrangementen, maar in wisselwerking daarmee, als een noodzakelijk en onmisbaar onderdeel van een omvangrijkere, hybride assemblage.

New Public Governance biedt practitioners een alternatief perspectief om in het post-NPM-tijdperk het openbaar bestuur en publieke dienstverlening vorm te geven. Voor bestuurskundigen biedt het een denkkader om complexe bestuurlijke praktijken en processen te onderzoeken, te begrijpen en aanbevelingen op te baseren.

Vanuit het New Public Governance-perspectief wil ik mijn onderzoek bij het departement Bestuurskunde van de EUR richten op de bestudering van innovatieve bestuurlijke assemblages in uiteenlopende sectoren van publieke dienstverlening. Daarbij staan drie vragen centraal:

1. Hoe is er binnen deze sectoren geknipt en geplakt? Oftewel: in welke mate en op welke manier zijn binnen bestuurlijke assemblages taken, diensten en organisatievormen met het oog op efficiency en transparantie gedefinieerd en afgebakend, en op welke wijze worden de verbindingen die hierdoor verbroken raken gecoördineerd met het oog op de zorg voor kwaliteit, toewijding en samenhang?
2. Hoe beïnvloedt dit knip- en plakwerk de publieke dienstverlening? Met andere woorden: in hoeverre slagen partijen betrokken bij publieke dienstverlening erin tot een samenspel te komen waarin zij door wederzijdse afstemming en improvisatie publieke diensten tot stand brengen die efficiëntie, transparantie, samenhang en kwaliteit combineren en in hoeverre worden zij daarbij gehinderd of ondersteund door de vigerende bestuurlijke assemblage?
3. Hoe verloopt het proces van assembleren? Dat wil zeggen: hoe en met welke gevolgen verlopen reorganisatie- en transitieprocessen gericht op het introduceren van nieuwe institutionele praktijken in sectoren van publieke dienstverlening en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden met betrekking tot ontwerp en het management van dit soort processen?

Deze onderzoeksvragen krijgen extra urgentie doordat de overheid zich in het huidige tijdsgewricht geplaatst ziet voor de noodzaak op tal van terreinen ingrijpende bezuinigingen te realiseren en daarbij vergaande organisatorische ingrepen niet schuwt. De vraag naar hoe in dit krachtenveld het streven naar efficiency met de roep om kwaliteit verenigd kan worden, is dus actueler dan ooit.

Bij de beantwoording van de drie genoemde onderzoeksvragen zal ik voortbouwen op de theorievorming over beleidsnetwerken en netwerk governance, een van de handelsmerken van de Rotterdamse bestuurskunde. De netwerkbenadering onderzoekt immers hoe governance-wijzen samenwerking tussen wederzijds afhankelijke partijen in situaties van complexiteit en onzekerheid bevorderen. Mijn onderzoek beoogt deze theorievorming op een aantal punten verder te brengen.

Allereerst breidt mijn onderzoek het toepassingsdomein van de netwerktheorie uit naar het terrein van publieke dienstverlening. In het buitenland richten netwerkstudies zich bij uitstek op publieke dienstverlening (Agranoff & McGuire, 2003; Provan, Isett & Milward; Keast, Brown & Mandell, 2007). In Nederland wordt de complexiteit van publieke dienstverlening vooral met behulp van de ketenbenadering te lijf gegaan (met enkele uitzonderingen:

Hupe & Klijn, 1997). Maar de samenhangen in publieke dienstverlening zijn te complex en te dynamisch om op die manier te benaderen. Een netwerkbenadering is passender en zal de aansluiting bij en de ontsluiting van de dominante internationale onderzoeksstroom naar publieke dienstverlening helpen te bewerkstelligen.

Ten tweede zal mijn onderzoek naar bestuurlijke assemblages resulteren in een verdere incorporatie van inzichten uit de institutionele theorievorming in de netwerktheorie en deze daarmee versterken (Williamson, 1979; Ostrom, 1990; Davies et al., 1997; Hall & Taylor, 1996). Een van de kritieken op deze benadering luidt immers dat de netwerktheorie zich vooral op interactieprocessen richt en de institutionele dimensie van netwerken verwaarloost (Blom-Hansen, 1997).

Ten derde richt mijn onderzoek zich op het proces van assembleren: de mogelijkheden en beperkingen van institutioneel ontwerp (Goodin, 1996; Koppenjan & Groenewegen, 2005). Dit laatste onderwerp is niet alleen in de netwerkbenadering stiefmoederlijk behandeld, maar in de hele Nederlandse bestuurskunde. Terwijl in de bestuurlijke praktijk hervormingen en reorganisaties aan de orde van de dag zijn. Het is hoog tijd dat de bestuurskunde niet alleen dit onderwerp serieus gaat onderzoeken, maar daarbij ook de stap naar aanbevelingen en ontwerp zet.

Ten vierde hoop ik in mijn onderzoek de netwerktheorie te verrijken met concepten en inzichten uit de complexiteitstheorie, de nieuwste telg aan de boom van het Rotterdamse onderzoek. Begrippen als nested governance systems, boundaries, zelfregulering, emergence en co-evolutie lijken beloftevolle concepten om de grenzen en het grensverkeer in de complexe settings van publieke dienstverlening te onderzoeken. Complexiteitstheorie lijkt ook vruchtbaar bij de analyse van pogingen nieuwe institutionele arrangementen in de praktijk van publieke dienstverlening te introduceren. Deze interventies doorbreken bestaande evenwichtsverhoudingen waarbij het de vraag is in hoeverre en onder welke condities een nieuwe, stabiele situatie ontstaat met betrouwbare publieke dienstverlening (Teisman et al., 2009).

Comparatief onderzoek naar bestuurlijke assemblages in publieke dienstverlening

Ik wil mijn onderzoek doen door vergelijking van innovatieve bestuurlijke assemblages op uiteenlopende terreinen van publieke dienstverlening. Behalve op infrastructuurgebonden dienstverlening zoals spoor, stads- en streekvervoer, weg- en waterbeheer, zal ik mijn onderzoek op niet-infrastructuurgebonden dienstverlening richten. Hoe is er in bijvoorbeeld de thuiszorg, de jeugdhulpverlening, de gezondheidszorg of het onderwijs geknipt en

geplakt? En heeft men daarmee een gelukkige combinatie weten te bereiken tussen het streven naar efficiency, kwaliteit, toewijding en samenhang?

Een comparatieve methode veronderstelt dat deze sectoren met elkaar vergeleken kunnen worden. Dat is niet vanzelfsprekend. Alleen al de aard van dienstverlening kan van volstrekt andere orde zijn. De betekenis van zorg voor een patiënt of een zorgbehoevende oudere is veel persoonlijker en indringender dan de vervoersdienst die een reiziger afneemt. Hoe vervelend het ook is als de trein verlaat is, of een overstap wordt gemist. Er zijn ook institutionele verschillen. Zo is het opmerkelijk dat het kabinet van openbare aanbesteding van het hoofdrailnet afziet, en die van het openbaar vervoer in de 3 grote steden doorzet. Terwijl ook daar sprake is van complexe infrastructuurele netwerken, waarbij bus, tram en metro een geïntegreerd geheel vormen, dat door aanbestedingen verknipt dreigt te raken (NRC, 10 december 2012; zie ook Van Ham & Baggen, 2008). Deze ongerijmdheid roept als het ware om vergelijkend onderzoek. Dat onderzoek kan laten zien dat elke sector in de loop der tijd zijn eigen ontwikkelingsgang heeft doorgemaakt; er is sprake van padafhankelijkheid (Hall & Taylor, 1996; Thelen, 2004). Vandaar dat er heel verschillende bestuurlijke assemblages zijn ontstaan. Identieke voorstellen kunnen daardoor in diverse sectoren heel verschillend uitwerken. Openbare aanbestedingen pakten in het streekvervoer goed uit; maar het is nog maar de vraag of dat succes in bijvoorbeeld het stadsvervoer, maar ook de thuiszorg, het reïntegratiebeleid voor arbeidsongeschikten en werklozen of de kinderopvang herhaald kan worden. Deze verschillen sluiten vergelijkend onderzoek niet uit. Sterker: vergelijkingen kunnen deze verschillen juist zichtbaar maken en verklaren. Vergelijkend onderzoek kan zo ook helpen bij het in kaart brengen van de mogelijkheden en beperkingen voor sectoren om van elkaar te leren (zie De Jong, 1999, over institutionele transplantaties).

Tot slot wil ik met een drietal korte uitstapjes naar verschillende beleidsterreinen u een indruk geven van hoe dit onderzoek eruit zou kunnen zien.

1. Op het terrein van de thuiszorg is bijvoorbeeld de huishoudelijke hulp losgeknipt van de verpleging en verzorging en via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning ondergebracht bij de gemeenten.³ Deze besteedden in 2007 de hulp volgens Europese regels openbaar aan omdat volgens het rijk moest. Zij letten daarbij vooral op kosten. Uit angst de aanbestedingen te verliezen en 'out of business' te geraken deden thuiszorgorganisaties biedingen onder de kostprijs. Een golf van fusies en faillissementen was het gevolg. Om tegen de lage vergoedingen zorg te kunnen bieden

3 Deze tekst is mede geïnspireerd op een aantal gesprekken met Charlotte van Bodegom, afgestudeerd aan de Rotterdamse bestuurskundeopleiding en werkzaam bij de Stichting Humanitas te Rotterdam.

werden medewerkers ontslagen en goedkopere alfahulpen ingezet. Deze 'de-skilling' zet zich momenteel voort door afstoting van huishoudelijke hulp naar schoonmaakbedrijven (Schut, 2009; De Blok & Pool, 2010; Koster, 2009). Tot zover het knipwerk en de daaruit voortvloeiende implicaties. Maar er worden in gemeenten ook plakpogingen ondernomen. Een aantal gemeenten heeft gekozen voor wat 'bestuurlijk aanbesteden' wordt genoemd. Europese aanbesteding blijkt niet onontkoombaar. In convenanten maken gemeenten afspraken met aanbieders van huishoudelijke diensten. Afspraken over onder welke condities diensten worden aangeboden, wie dat mag doen, hoe de kwaliteit wordt gemonitord en getoetst en wat dat voor de prijs betekent. Dit biedt perspectief op overleg met en betrokkenheid van dienstverleners (Robbe, 2011). In Rotterdam wordt bij de komende aanbestedingen gebiedsgericht aanbesteed. Consortia worden uitgenodigd te bieden op de regievoering van verschillende WMO-gerelateerde diensten op het niveau van wijken (Gemeente Rotterdam, 2011). Dit voornemen is niet zonder problemen. Het doet met deze zoveelste bocht in het gemeentelijk aanbestedingsbeleid een groot beroep op het atletisch vermogen van zorgorganisaties in de stad. Maar tegelijkertijd lijkt de gekozen werkwijze precies het streven naar het combineren van doelmatigheid en samenhang te belichamen waar het in New Public Governance om draait. Een ontwikkeling dus die het verdient door bestuurskundig onderzoek gevolgd te worden.

2. De beleidsdiscussie rond de jeugdhulpverlening stond vanaf de jaren negentig in het teken van het oplossen van de voor de Weberiaanse verzorgingsstaat typerende verkokering (Integraal Toezicht Jeugdzaken, 2009). De introductie van de gemeentelijke Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) kan opgevat worden als een poging tot het plakken van verknijpte dienstverlening door middel van netwerk governance. De centra beogen de samenwerking tussen professionals en hun instellingen te verbeteren en de hulpverlening aan jongeren toegankelijker te maken en beter op de vraag af te stemmen. Bijvoorbeeld voor jongeren die kampen met een stapeling van problemen. Die samenwerking van hulpverleners lijkt nog niet goed te lukken. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Gemeenten beschikken nog niet over de juiste expertise om te weten wie wanneer met wie moet afstemmen. CJG's worstelen met hun dubbelrol. Zij moeten zowel sturen als samenwerken in het netwerk van dienstverlenende instanties. Dat bemoeilijkt het bieden van handelingsvrijheid aan andere dienstverleners en het krijgen van hun vertrouwen. Bovendien zijn dienstverleners vaak niet alleen elkaars partners, maar ook elkaars concurrenten als het om schaarse middelen gaat. Onderzoek op dit terrein biedt de gelegenheid vast te stellen welke governance-praktijken tot succesvolle samenwerking leiden, onder welke omstandigheden de sturende rol van gemeenten daar-

aan bijdraagt, en in hoeverre een balans tussen kwaliteit en efficiency kan worden bereikt.⁴

3. Het landschap van het hoger onderwijs kenmerkt zich door grootschalige instellingen die op een NPM-achtige wijze aangestuurd worden. Hier heeft bedrijfsmatig denken eerder tot schaalvergroting en dus tot plakken geleid dan tot knippen. Dat heeft niet zonder meer tot bestuurlijke assemblages geleid die de dienstverlening ten goede kwamen. Uit de berichtgeving in de media en de rapporten van de onderwijsinspectie over de Hogeschool Inholland komt het beeld naar voren dat perverse prikkels hier een grote rol speelden. De managers waren meer bezig met groei- en rendementscijfers dan met kwaliteit. De ruimte voor docenten om op basis van hun professionaliteit kwaliteit te leveren kwam onder druk (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Hier nemen post-NPM-reparatiewerkzaamheden de vorm aan van voorstellen voor meer toezicht op en binnen deze organisaties. Hiërarchische coördinatie lijkt te leiden tot op controle gerichte governance-structuren. Maar oplossingen worden ook gezocht door het versterken van divisievorming. Daarbij gaat het om het verruimen van de handelingsvrijheid van en het delegeren van verantwoordelijkheden naar lokale vestigingen. Onderzoek kan nagaan in hoeverre deze uiteenlopende reacties bijdragen aan het ontstaan van governance-structuren die resulteren in onderwijs dat doelmatigheid paart aan kwaliteit, samenhang en toewijding, of dat juist bemoeilijkt.

In dit licht is het voornemen van de Rijksuniversiteit Leiden, de Technische Universiteit Delft en de Erasmus Universiteit om intensief samen te werken pikant (NRC, 22 juli 2011). Onzeker is op dit moment of dit uiteindelijk zal resulteren in een streven naar een fusie, en als het zover komt of deze instellingen daarmee het hbo achterna gaan. De uitgangssituatie is niet noodzakelijkerwijs hetzelfde. Schaalvergroting en fuseren is niet onder alle omstandigheden onverstandig. Dat maakt benieuwd naar de precieze beweegredenen en de governance-wijzen waarmee de beoogde samenwerking zal worden aangestuurd.

9 DANKWOORD

Ik kom tot een afronding. Zoals dat betaamt, wil ik dat doen door een aantal woorden van dank uit te spreken.

In de eerste plaats wil ik het College van Bestuur en de Faculteit bedanken voor het mij geschonken vertrouwen.

⁴ Met dank aan William Voorberg, als tutor verbonden aan onze opleiding, voor zijn input voor de tekst over jeugdhulpverlening.

Hooggeleerde professor Van Paridon, beste Kees,

Bedankt voor het vertrouwen dat je in me stelt. Ik bewonder de pragmatische en opgewekte manier waarop jij als spelverdeler binnen het departement de middelen en taken over medewerkers verdeelt. Die opgewektheid kun je goed gebruiken nu je in toenemende mate schaarste moet verdelen. Maar dat is jou als econoom natuurlijk toevertrouwd.

Waarde collega's van het departement bestuurskunde,

Na 14 jaar bij de TU Delft werkzaam te zijn geweest, hielp de hernieuwde kennismaking met collega's van weleer me snel thuis te voelen. Toch had ik niet het gevoel naar een eerdere werkkring terug te keren. Daarvoor is er te veel veranderd. Het departement heeft een enorme verjonging doorgemaakt en wordt bevolkt door mij voorheen onbekende, uitermate competente en toegewijde medewerkers. In deze uitdagende omgeving wil ik een bestuurskunde bedrijven waarbij fundamenteel onderzoek, toepassingsgericht onderzoek en onderwijs met elkaar worden vervlochten. Ik hoop daarbij 'partners in crime' te vinden. De afgelopen tijd heb ik met een aantal van jullie al intensief mogen samenwerken. Dat is mij uitstekend bevallen en ik kijk uit naar meer. Hopelijk is dat wederzijds.

Geachte oud-collega's van de TU Delft, de Faculteit Techniek, Bestuur en Management en de sectie Policy, Organization, Law and Gaming,

Het aangaan van nieuwe bindingen houdt helaas ook het doorsnijden van oude in. Ik kijk met plezier terug op een periode van 14 jaren waarin ik in een interdisciplinariteitomgeving met een enorme variëteit, vitaliteit en dynamiek heb mogen werken. Ik hoop dat we gelegenheden zullen blijven vinden om samen te werken, hoe onverbiddeijk institutionele grenzen ook zijn.

Hooggeleerde professor Ten Heuvelhof, beste Ernst,

Ik ben er trots op 14 jaar lang deel te hebben uitgemaakt van de uitmuntende groep bestuurskundigen die jij en Hans om je heen hebben verzameld. Dank voor de ruimte en mogelijkheden die je me in die jaren hebt geboden. Aan jouw aanmoediging en steun is het in belangrijke mate te danken dat ik vandaag hier sta.

Hooggeleerde collega-hoogleraren van het departement Bestuurskunde,

Het is mij een grote eer in jullie midden te verkeren en samen met jullie vorm te mogen geven aan de inhoud van het onderwijs en het onderzoek van dit departement.

Hooggeleerde professor Klijn, beste Erik-Hans,

De samenwerking met jou voelt alsof ik nooit ben weggeweest. Ik bewonder de tomeloze energie waarmee jij binnen het departement in tal van opzichten

een aanjaagfunctie vervult. Ik kijk uit naar wat onze samenwerking in de nabije toekomst gaat brengen. Maar je hebt het helemaal mis als het om de rol van management in netwerken gaat; it's the institution, stupid!

Hooggeleerde professor Teisman, beste Geert,

Wij hebben een oude belofte staan om eindelijk eens op onderzoeksgebied iets gezamenlijk te doen. De kans dat dat echt gaat gebeuren is de afgelopen tijd sterk toegenomen. Met ons college aan onze eerstejaarsstudenten is het ons op het terrein van onderwijs al gelukt!

Hooggeleerde professor Ringeling, beste Arthur,

Jij bent degene die me na mijn studie maatschappijgeschiedenis de wereld van de bestuurskunde heeft binnengeleid. Dank daarvoor. In minstens twee oraties hebben nieuw bij het departement aangestelde hoogleraren zich recentelijk opgeworpen als jouw opvolger. Ik weet niet of ik me hier nu in die rij moet scharen. Vast staat dat de reeks van onderzoeken waar je me in de loop der tijd bij betrokken hebt sterk aan mijn vorming als bestuurskundige hebben bijgedragen.

Dear Yanwei,

I admire the courage you showed in coming from Nanjing to the EUR to do your PhD during the next four years. I'm looking forward supervising you and collaborating in that trajectory with Vincent Homburg. I hope your research will increase our understanding of public administration in China and enhance the relationships the EUR is building with its Chinese counterparts, more specifically with the University of Nanjing.

Beste William,

Ik hoop dat het gaat lukken je onderzoek naar de kwaliteit van de publieke dienstverlening binnen de jeugdzorg van de grond te krijgen en kijk ernaar uit samen met Vincent Homburg en Kim Putters, hoogleraar bij de Faculteit Management van de Gezondheidszorg daarbij betrokken te zijn. Aan jouw talent, enthousiasme en voortvarendheid zal het niet liggen.

Beste studenten van de opleiding bestuurskunde,

Jullie begeleiden, onderwijzen en de weg wijzen gedurende jullie opleiding tot bestuurskundigen beschouw ik als de kern van mijn werkzaamheden. Ik hoop dat mijn fascinatie voor de organisatie en werking van het openbaar bestuur jullie zal kunnen inspireren.

Beste Tessa, Judy en Wilma,

In de aanloop naar het hoogleraarschap hield iemand me voor dat als je hoogleraar bent, mensen geneigd zijn je woorden voor waar aannemen. Daar heb

ik tot nu toe bij ons thuis helemaal niets van gemerkt. Jullie doen er alles aan om me met beide benen op de grond te houden. Daar ben ik jullie uitermate dankbaar voor.

Dames en heren, ik heb gezegd.

Literatuur

- Agranoff, R. & M. McGuire (2003), *Collaborative Public Management: New Strategies for local governments*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Beck Jørgenson, T. & B. Bozeman (2002), Public values lost? *Public Management Review*, 4 (1): 63-81.
- Berg, H. (2008), *De eigen aard van de overheid*, Delft: Eburon Uitgeverij.
- Berghuis, R. & M. Veraart (2011), Onzekerheid heeft negatieve gevolgen gehad voor kwaliteit vervoer, *Financieele Dagblad*, 15 januari.
- Block, P. (1993), *Stewardship. Choosing Service over Self-Interest*. San Franscisco: Berret-Koehler.
- Blok, J. de, & A. Pool (2010) *Buurtzorg: menselijkheid boven bureaucratie*, Utrecht: Boom/Lemma.
- Blom-Hansen, J. (1997), A new institutional perspective on policy networks, in: *Public Administration*, 75 (winter): 669-693.
- Bouckaert, G., B. Peters & K. Verhoest (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bruijn, J.A. de (2007), *Managing Performance in the Public Sector*, Oxon: Routledge.
- Cachet, L. (2011), *Werken en (door)werken. Over bestuurskunde als toepassingsgerichte wetenschap*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Chavannes, M. (2009), *Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek*, Uitgeverij NRC boeken, z.p.
- Christensen, T. & P. Laegreid (eds.) (2007), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Consumentengids 2011, *Enquête treinreizigers: Weer een mager zesje voor de NS*, feb 2009: 36-37.
- Davies, J.H., F.D. Schoorman & L. Donaldson (1997), Toward a Stewardship theory of management. *The Academy of Management Review*, 22 (1): 20-47.
- Deleuze G. & F. Guattari (1987), *A Thousands Plateaux. Capitalism and Schizophrenia*, Mineapolis: University of Minnesota Press.
- Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (2011a), *Het Nieuwe Spoorplan*, februari 2011.
- Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (2011b), *Het Nieuwe Spoorplan. Sneller en Beter*, mei 2011.
- Fry, B.R. & J.C.N. Raadschelders, *Mastering public administration. From Max Weber to Dwight Waldo*, Washington DC: CQ Press.
- Gestel, N. van, J.F.M. Koppenjan, I. Schrijver, A. van de Ven & W.W. Veeneman (2008), Managing Public Values in Public-Private Networks: A Comparative Study of Innovative Public Infrastructure Projects, *Public Money and Management* 28(3): 139-145.
- Gemeente Rotterdam, brief aan alle zorg- en welzijnsaanbieders, dd. 30 juni 2011, <http://www.lvg.org/digi/2011/35/Brief-wethouder-Rotterdam-aan-zorginstellingen.pdf>
- Goodin, R.E. (1996), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Goossensen, A. (2011), *Zijn is gezien worden. Prestatie en reductie in de zorg*, oratie, 15 april 2011, Universiteit van Tilburg.
- Graham, S. & S. Marvin (2001), *Splintering Urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London: Routledge.
- Hall, P. & R. Taylor (1996), Political science and the Three New Institutionalisms, *Political Science*, 44 (5): 936-957.
- Ham, H. van & Baggen, J.H. (2008). *Marktwerking en het stadsvervoer*, Santpoort: CVS.
- Hazeu, C.A. (2000), *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Heuvelhof, E., M. de Jong, M. Kars & H. Stout (2009), *Strategic behaviour in network industries: A Multi-disciplinary approach*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Heuvelhof, E.F. ten, J.F.M. Koppenjan, B. Broekhans, M. Leijten, W.W. Veeneman, & H. van der Voort (2008), *Het RandstadRail-project: Lightrail, Zware opgave. Onafhankelijk onderzoek Randstadrail Haagse deel*, TU Delft, in opdracht van het Stadsgewest Haaglanden.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons, *Public Administration*, 69 (1): 3-9.
- HP/De Tijd (2011) *Asscher: InHolland is zaak voor strafrechter*, 28 april 2011.
- Hughes, O. (2003), *Public Management and Administration, An Introduction*, 3rd ed, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hupe, P.L. & E.H. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Sardes.
- Inspectie van het Onderwijs (2011), *Belonen, Besturen en Toezicht bij Hogeschool Inholland*, 6 Juni 2011, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties
- Integraal Toezicht Jeugdzaken (2009), *Werkende ketens? Metarapportage integraal toezicht Jeugdzaken 2009 over zes onderzoeken naar ketensamenwerking*. Utrecht: onderzoek integraal toezicht, juli 2009.
- Jansen, T., G. van de Brink & J. Kole (2010), *Professional Pride, A Powerful Force*, Den Haag: Boom.
- Janssen, M., E. Maasland, J. Koppenjan & L. Gerrits (2011), *Het Nieuwe spoorplan: Inschatting Besparingen en Analyse Organisatorische en Bestuurlijke consequenties*, Rotterdam: SEOR, Erasmus School of Economics, in opdracht van de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN).
- Jensen, M. & W. Meckling (1976) *Theory of the Firm: Managerial behavior, Agency costs and capital structure*, *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- Jong, M. (1999), *Institutional Transplantation. How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?* Delft: TU Delft.
- Keast, R., K. Brown & M.P. Mandell (2007), Getting The Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies. *International Public Management Journal*, 10 (1): 9-33.
- Kersbergen, K. & F. van Waarden (2004), Governance as bridge between disciplines. *European Journal of Political Research*, 43 (20) 143-171.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.M.F. Koppenjan (eds.) (1997), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.
- Klijn, E.H. (2008), *'It's the management, stupid!'* *Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*, Den Haag: Lemma.

- Koppenjan, J.F.M. (2008a), Public Private Partnerships and Mega-Projects, in: H. Priemus, B. Flyvbjerg, & B. van Wee, (eds) *Decision-making on mega-projects: cost-benefit analysis, planning and innovation*, Cheltenham: Edward Elgar, 189-214.
- Koppenjan, J.F.M. (2008b), Creating a playing field for assessing the effectiveness of network collaboration by performance measures, *Public Management Review*, 10 (6): 699-714.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Koppenjan, J.F.M. & J. Groenwegen (2005), Institutional design for complex technological systems, *Int. J. Technology, Policy and Management*, 5 (3): 240-258.
- Koppenjan, J.F.M., M.B. Charles & N.F. Ryan (2008), Managing Competing Public Values in Public Infrastructure Projects, in: *Public Money and management*, June: 13-134.
- Koppenjan, J.F.M. & J. Verlaan (2009), *Tensions between contracting and asset management*, IEEE, ISS, Second Conference on Developing 21st Century infrastructure networks, Chennai, 1-8.
- Koppenjan, J.M., M. Kars & H. van der Voort (2009), Vertical Politics in Horizontal Policy networks: Framework Setting as Coupling Arrangement, *Policy Studies Journal*, 37 (4) : 769-792.
- Koppenjan, J.F.M., M. Kars & H. van der Voort (2011), Politicians as meta-governors. Can Metagovernance reconcile representative democracy and network reality? in: J. Torfing & P. Triantafyllou (eds.), *Interactive policy making, metagovernance and democracy*, Colchester: ECPR Press: 129-148.
- Koppenjan, J.F.M., N. Frantzeskaki, D. Loorbach & N. Ryan, (eds.) (2012), Governing Systems Transitions towards Sustainability: theoretical and Empirical Explorations, Special Issue, *Int. J. Sustainable Development*, 15 (1/2): 1-186.
- Koster, A, directeur Actiz, Brief aan de leden van de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer, 29 mei 2009.
- KpVV (2011) *OV-klantenbarometer. Onderzoek klanttevredenheid in het regionaal openbaar vervoer*, maart 2011, ov-klantenbarometer.info
- Lawler, E.E. (1986), *High Involvement Management*. San Francisco: Jossey-Bass.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Meier, K. & L.J. O'Toole (2001), Managerial strategies and behaviour in networks: a model with evidence from U.S. public education, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (3): 271, 293.
- Mills, D. & J. Waterhouse (2008), *Infrastructure asset management. Replacing simple agency with faithful stewardship*, paper IRSPM XII Brisbane Australia, 26-28 March 2008.
- Ministerie van Economische zaken (2008), *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*, Den Haag: Februari 2008.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011a), *HSA-Problematiek en beleidsvoornemen Hoofdrailnet*, brief Minister Schultz van Haegen aan de Tweede Kamer, dd.18 november 2011.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011b), *Het nieuwe spoorplan van FMN*, brief Minister Schultz van Haegen aan de Tweede Kamer, dd. 22 juni 2011.
- Noordegraaf, M. (2008), *Professioneel bestuur: de tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*, Utrecht.
- NRC (2011), *Universiteiten Rotterdam, Delft en Leiden fuseren*, 22 juli.

- NRC (2011), *Actiegroep dient klacht in tegen NS bij NMA*, 20 september.
- NRC (2011), *Veolia snijdt flink in Nederland*, 6 december.
- NRC (2011), *De laatste slag om het busvervoer*, 10 december.
- Olson, J.P. (2005), Maybe it is time to rediscover bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 1-24.
- Olson, J.P. (2009), Change and Continuity: An institutional approach to institutions of democratic government, *European Political Science Review*, 1 (1): 3-32.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S.P. (2006), The New Public Management. *Public Management Review* 8 (3): 377-387.
- Osborne, S. (2010), *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London: Routledge.
- Ostrom, V. (1889), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, rev. edn, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollitt, M.G. & A.S.J. Smith (2002), The restructuring and privatization of British Rail. Was it really that bad? *Fiscal studies* 23 (4): 463-502
- Pollitt, C. & Hupe, P. (2011), Talking About Government: The role of magic concepts, *Public Management Review*, 13 (5): 641-658.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2004), *Public management reform: A Comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., S. van Thiel & V. Homberg (eds) (2007), *New Public Management in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Putters, K. (2009), *Besturen met duivelselastiek*. Rotterdam: Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, Instituut beleid en management gezondheidszorg.
- Prorail (2011) *Beoordeling Net Noord Nederland/Overijssel-Twente/Brabant/Limburg/Gelderland Regio Sprinter*.
- Provan, K.G., K.R. Isett & H.B. Milward (2004), Cooperation and compromise. A network response to conflicting institutional pressures in community mental health. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 33: 389-514.
- Rhodes, R.A.W. (1996), The new governance: governing without government. *Political Studies* (XLIV), p. 652-667.
- Ringeling, A.B. (1993), *Het imago van de overheid. De beoordeling van de prestaties van de overheid*, Den Haag: Vuga.
- Robbe, T.H.G. (2011), *Bestuurlijk aanbesteden: waar komt het vandaan, mag het, wat is het en waar gaat het naar toe*, Robbe Adviesbureau/Robbe & Partners, www.timrobbe.nl
- Schoenmaker, R. (2010), *De ingeslagen weg: Een empirisch onderzoek naar de dynamiek van de aanbesteding van onderhoud in fysieke infrastructuur*. Delft: TU Delft.
- Schuilenburg, M. (2008), Een politiek van versplintering. Over eilandjes, denizens en margizens, in: H. Boutellier & R. van Steden, *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag: Boom, pp. 31-53.

- Schut, E. (2009), Is de marktwerking in de zorg doorgeschoten? *Socialisme en Democratie* (7/8): 68-80.
- Snellen, I. Th. M. (2007), *Grondslagen van de bestuurskunde. Een essay over haar paradigma's*, Den Haag: Lemma.
- Stout, H. (2007), *Weerbare waarden. Borging van publieke waarden in nutssectoren*, Delft: TU Delft.
- Steenhuisen, B. (2009), *Competing Public Values: Coping strategies in heavily regulated utility industries*. Delft: Delft University.
- Steijn, B. & S. Groeneveld (red.) (2009), *Strategisch HRM in de publiek sector*, Assen: Van Gorcum.
- Teisman, G. R., A. van Buuren & L. Gerrits (eds.) (2009) *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York: Routledge.
- Thelen, K. (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Thijssen, I. (2011), Spoorplitsing levert niets dan chaos op, *NRC Next*, 15 februari 2011.
- Toonen, T.A.J. (1990) *Internalisering en het openbaar bestuur als institutioneel ensemble. Naar een zelfbestuurskunde*, Den Haag: Vuga.
- Torfig, J. & E. Sørensen (2008), *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Trappenburg, M. (2009), Het verval van een vitale norm, *Socialisme en Democratie* (4): 19-18.
- Tummers, L., V. Bekkers en B. Steijn (2011), Policy Alienation of Public Professionals: Application in a new public management context, *Public Management Review*, 11 (5) 685-706.
- Twist, M. & W.W. Veeneman (red.) (1999), *Marktwerking op weg. Over Concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden Sectoren*, Utrecht: Lemma.
- Twynstra Guddé (2010), *Efficiencygegevens regionaal stads- en streekvervoer*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 19 november 2010.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, *Reconstructie van de HSL-zuid. De besluitvorming uitvergroet*, Tweede Kamer, 2004-2005, 29283, nr 8, Den Haag: SDU Uitgevers.
- Veeneman, W.W., W. Dicke & M. de Bruijne (2009), From clouds to hailstorms: a policy and administrative science perspective on safeguarding public values in networked infrastructures, *Int. J. Public Policy*, 4, (5) 414-434.
- Veeneman, W.W., L.L. Schipholt & D. van de Velde (2006), *De ademende concessie. Van goed aanbesteden naar goed beheren van concessies in het openbaar vervoer*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologische Speurwerk, 23 en 24 november 2006, Amsterdam.
- Velde, D. van de, D. Eerdman & H. Westerink (2010), *Public Transport tendering in the Netherlands*, Amsterdam, commissioned by Pteg, Amsterdam: inno-V.
- Versnel, H. & J.J. Brouwer (2001), *Stop de Amerikanen! Ten minste tien goede redenen om gewoon Europees te blijven*, Houten: Terra Lannoo.
- Walle, S. van de & G. Hammerschmid (2011), *Coordinating for cohesion in the public sector of the future*. Cocops Working paper 1, COCOPS www.cocops.eu
- Walle, S. van de & M. Vogelaar (2010), *Emergence in Public Administration, A literature review for the project 'A New Synthesis in Public Administration'*, Commissioned by Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Kennis, The Netherlands, Department of Public Administration, Erasmus University Rotterdam.

- Williamson, O.E. (1979), Transaction cost economics: the governance of contractual relations, *Journal of Law and Economics*, (22) October: 3-61.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport 70, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008), *Infrastructures. Time to invest*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wolfson, D.J. (2010), Situational contracting as a mode of governance, *Public Management Review*, 12 (6) 857-872.

Over de auteur

Prof. dr. Joop F.M. Koppenjan is hoogleraar bestuurskunde bij de opleiding Bestuurskunde (Faculteit der Sociale Wetenschappen) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Na een opleiding aan de pedagogische academie te hebben gevolgd en enkele jaren in het onderwijsveld te hebben gewerkt, studeerde hij maatschappijgeschiedenis aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Vanaf 1985 was hij werkzaam bij de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij in 1993 promoveerde op het proefschrift *'Management van de beleidsvorming'*. In 1996 vervolgde hij zijn loopbaan aan de Technische Universiteit Delft, waar hij tot augustus 2010 als hoofddocent aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management werkzaam was.

Hij doet onderzoek naar beleid, besluitvorming en sturing in beleidsnetwerken, privatisering en publiekprivate samenwerking, project- en procesmanagement en innovatienetwerken. Recentelijk richt hij zich in het bijzonder op vergelijkend onderzoek naar de organisatie en het management van publieke dienstverlening in infrastructuurgebonden sectoren zoals transport, energie en water en niet-infrastructuurgebonden sectoren zoals zorg, onderwijs en veiligheid.

Hij heeft in de jaren tachtig als staf lid meegewerkt aan het Enquêteonderzoek naar de paspoortaffaire en in 2004 aan het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur projecten (TCI) naar de besluitvorming over de Hoge Snelheidslijn-Zuid, de Betuwelijn en de Zuiderzeelijn.

Hij is staf lid van de onderzoekscholen Transport Infrastructure and Logistics (TRAIL) en de Nederlandse Onderzoeksschool voor Bestuurskunde (NOB). Momenteel is hij tevens als adjunct-professor verbonden aan de Southern Cross University, Lismore, New South Wales, Australië. Hij werkt onder meer samen met onderzoekers van het Center of Democratic Network Governance van de Universiteit van Roskilde in Denemarken, prof. Xi Bao van de School of Public Management van de Technische Universiteit van Dalia, China en dr. Ying Liang van the College of Sociology van de University of Nanjing, China.

Hij publiceerde in Nederlandse en internationale bestuurskundige tijdschriften zoals *Beleidswetenschappen*, *Bestuurskunde*, *Bestuurswetenschappen*, *Beleid en Maatschappij*, *Public Administration*, *Public Administration Review*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Money and Management* maar maakte ook uitstapjes naar niet-bestuurskundige bladen zoals *International Journal of Project Management*, *European Journal of Transport Infrastructure Research*, *Energy Policy*.

Hij is lid van de redactieraad van *Bestuurswetenschappen*, *Critical Policy Studies* en het nog op te richten *International Journal of Complex Governance Systems*.

In 2004 publiceerde hij samen met Erik-Hans Klijn de monografie *'Managing Uncertainty in Networks; a network perspective on problem solving and decision making'* (London: Routledge).

Hij is gedurende zijn loopbaan betrokken geweest bij een groot aantal onderzoeksprojecten voor uiteenlopende opdrachtgevers (bijvoorbeeld Ministerie van Binnenlandse Zaken, Veiligheidseffectrapportage (1994-1998); Provincie Noord-Brabant, Kaderstellende nota's (2005) Ministerie van Economische Zaken, Evaluatie NMA, (2010); Stadsgewest Haaglanden, Onderzoek naar ontsporingen bij RandstadRail (2008)). In 2011 deed hij samen met Lasse Gerris onderzoek naar de organisatorische implicaties van het Nieuwe Spoorplan van de FMN, in opdracht van SEOR, een onderzoeksinstituut van de Erasmus School of Economics.

Contactgegevens: prof. dr. J.F.M. Koppenjan, Opleiding Bestuurskunde, Erasmus Universiteit, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam, tel. 010-4082126/0651419918, E-mail: koppenjan@fsw.eur.nl, homepage: http://www.eur.nl/fsw/bsk/staff/profiles/profiel_mis/10112/