

# Grenzen(d) aan publieke verantwoording

Over publieke verantwoording in grensoverschrijdende samenwerking bij incidenten op het spoor



Bron: Vink, 2016.

Anne Heeger

17 oktober 2016 | *Masterscriptie*

**Begeleiders** Margo Trappenburg  
Thomas Schillemans

**Universiteit Utrecht**

**Departement** Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

**Masteropleiding** Bestuur en Beleid



## Voorwoord

'Grenzen(d) aan publieke verantwoording' vormt het afstudeeronderzoek dat ik heb geschreven ter afronding van de master Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Het is een studie naar publieke verantwoording in de grensoverschrijdende samenwerking op het spoor wanneer hier incidenten hebben plaatsgevonden.

Dit onderwerp heb ik gekozen nadat ik mij eerst – dankbaar – heb laten onderdompelen in mijn stage-organisatie, ProRail. Dit onderdompelen in het spoorwezen hield eigenlijk niet op en heeft geresulteerd in 1152 minuten in de trein, om vanuit standplaats Utrecht naar Rotterdam, Amsterdam, Zwolle, Eindhoven en Duisburg af te reizen. Dat komt neer op ruim 19 uur! Dit was waarschijnlijk niet gebeurd als ik niet zo enthousiast was geworden van de collega's en (tevens) respondenten bij ProRail, DB Netze, de RET en het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Via deze weg wil ik alle respondenten bedanken voor hun deelname aan dit onderzoek en hun geduld met mijn geringe kennis van het spoor. Zonder hun bijdragen van soms wel meer dan anderhalf uur had ik nooit begrepen hoe de realiteit er voor de incidentenbestrijders in de uitvoering, voor de treindienst- en verkeersleiders op de verschillende verkeersleidingsposten en voor de beleidsmedewerkers op het ministerie van IenM uitziet. Ik dank hen voor alle rondleidingen, uitleg van systemen en materieel en bovenal, voor hun openheid. Ze hebben mijn beeld van de gehele spoorsector in binnen- en buitenland erg verrijkt en zeer positief beïnvloed.

Mijn dank gaat specifiek uit naar mijn stagebegeleiders Remco Roos en Jorn Cornet voor het wegwijs maken binnen ProRail en het ondersteunen bij het inhoudelijke proces van het onderzoek, naar Maikel Tenpierik voor het inzichtelijk maken van de beleidskant van de spoorsector en naar Algemeen Leider Aart de Ruiter omdat hij mij vaak op sleeptouw heeft genomen.

Daarnaast wil ik natuurlijk veel dank uitspreken voor de ondersteuning van mijn begeleidster vanuit de UU, Margo Trappenburg en de feedback van mijn tweede begeleider, Thomas Schillemans. Ook illustrator Sander Vink verdient veel dank, omdat hij het voor elkaar heeft gekregen om de wereld van de incidentenbestrijding leven in te blazen voor de lezer. Tot slot mogen mijn altijd meedenkende en meelevende familie en vriend natuurlijk niet ontbreken in deze dankbetuiging.

Veel leesplezier!

Anne Heeger

Utrecht, 17 oktober 2016

## Samenvatting

'Grenzen(d) aan publieke verantwoording' is een afstudeeronderzoek voor de masteropleiding Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht en gaat over publieke verantwoording in grensoverschrijdende samenwerking bij incidenten op het spoor.

Met dit onderzoek wordt beoogd in kaart te brengen hoe de publieke verantwoording bij incidenten bij zes internationale grensovergangen verloopt in de samenwerking tussen de Nederlandse spoorpartij ProRail en het Duitse DB Netze en te achterhalen welke kwaliteit deze verantwoordingsarrangementen hebben, gezien vanuit het *cybernetische perspectief*. Dit perspectief veronderstelt dat het verantwoordingsproces bijdraagt aan het vergroten van het leervermogen van een organisatie. Deze kennis wordt vervolgens gebruikt om aanbevelingen te formuleren voor de toekomstige grensoverschrijdende samenwerking tussen ProRail en vervoerdersbedrijf, de RET, op de Rotterdamse 'Hoekse Lijn'. Vanaf 2017 zal op de Hoekse Lijn namelijk een grensgebied ontstaan omdat het beheer van deze tot op heden 'gewone' spoorlijn dan door ProRail wordt overgedragen aan de RET. De RET zal hier een metroverbinding van maken waarop buiten de spits ook goederentreinen zullen rijden.

Wanneer er in de toekomst incidenten plaatsvinden bij de grens tussen het beheergebied van ProRail en dat van de RET hebben beide spoorpartijen hier last. Zo wordt bijvoorbeeld de doorstroom van het trein- en metroverkeer tot op zekere hoogte ontregeld en kan een incident binnen korte tijd verder uit de hand lopen. Beide partijen hebben hierdoor belang bij een snelle afhandeling van de calamiteit. De kans dat zij elkaar opzoeken om het incident af te handelen is daarmee aanzienlijk. De vraag is echter, wat gebeurt er wanneer er tijdens deze gezamenlijke afhandeling steken zijn laten vallen? Wie moet zich dan naderhand verantwoorden aan wie? En hoe zorgt men ervoor dat in de toekomst niet dezelfde fouten worden gemaakt? Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

*Welke rol speelt publieke verantwoording in grensoverschrijdende samenwerkingen bij spoorgrensovergangen na calamiteiten en hoe draagt deze kennis bij aan goede publieke verantwoording op het grensgebied van de Hoekse Lijn, zodat hier kan worden geleerd van fouten?*

Om deze vraag te beantwoorden, wordt een drietal verwachtingen vanuit de wetenschappelijke literatuur onderzocht. Ten eerste wordt verwacht dat bij de zes Nederlands-Duitse grensovergangen meer sprake zal zijn van informele, horizontale verantwoording dan van verticale, politieke verantwoording. De tweede verwachting is dat verantwoording aan de grens waarschijnlijk ingewikkeld en onduidelijk zal zijn. De derde is dat in deze situatie zowel een verantwoordingstekort als een verantwoordingsoverlast kan worden gevonden.

Er is gebruik gemaakt van een multiple-case studie. Deze is onderzocht aan de hand van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Er zijn 13 documenten geanalyseerd (zoals de beheerconcessie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en een samenwerkingsovereenkomst tussen ProRail en DB Netze) en 10 interviews gehouden met respondenten van ProRail, DB Netze en het ministerie van Infrastructuur en Milieu om de zes Nederlands-Duitse casus in beeld te brengen. De respondenten zijn grotendeels bereikt aan de hand van doorverwijzing (sneeuwbal methode) en zijn afkomstig uit verschillende steden. Hun functies lopen uiteen van Officier van Dienst in de incidentenbestrijdingsorganisatie tot beleidsmedewerker op het ministerie. Tevens zijn er drie

documenten bestudeerd en drie respondenten gesproken om de ervaringen met verantwoording in samenwerkingsverbanden van de RET en haar wensen voor de Hoekse Lijn te inventariseren.

In dit afstudeeronderzoek wordt geconcludeerd dat publieke verantwoording in het samenwerkingsverband aan de internationale grens inderdaad als informeel en horizontaal kan worden gekenmerkt en in mindere mate als politiek. Er is daarnaast sprake van veel onduidelijkheid over het verantwoordingsproces bij zowel ProRail als DB Netze. Zo ontbreekt het vaak aan helderheid in de afspraken tussen beide partijen of ontbreken afspraken in zijn geheel. Ook voelen respondenten die in de uitvoering van hun beroep veel autonomie ervaren (zogenaamde *street-level bureaucrats*) zich onjuist gecontroleerd binnen hun eigen organisatie. De verantwoording in de samenwerking tussen ProRail en DB Netze vertoont echter geen tekenen van ingewikkeldheid, wat wel werd verwacht. Dit hangt waarschijnlijk samen met een belangrijke bevinding in het onderzoek, namelijk dat er doorgaans weinig contact is tussen beide organisaties. Men weet elkaar te vinden in de afhandeling van het incident, maar onderhoudt daarbuiten weinig contact. Het is dus niet opmerkelijk dat er, zoals verwacht, sprake is van verantwoordingstekort. Een verantwoordingsoverlast is ook gevonden, namelijk in de overproductie van informatie die aan het de controlerende persoon of organisatie (het *forum*) moet worden geleverd.

Deze bevindingen leiden tot een verdere conclusie, namelijk dat er met deze verantwoordingsarrangementen ontoereikend kan worden geleerd van fouten. In de drie fases van het verantwoordingsproces, te weten de informatie-, de debat- en de sanctiefase, kunnen veel obstakels worden geïdentificeerd die het leren van gemaakte fouten in de weg staan. Er vindt bijvoorbeeld vaak geen hoor en wederhoor plaats tussen de twee partijen (bijvoorbeeld in de vorm van gezamenlijke evaluaties), waardoor er over en weer geen nadere vragen worden gesteld en beiden onvoldoende reflecteren op hun eigen handelen.

Uit deze bevindingen wordt geconcludeerd dat publieke verantwoording in de samenwerking aan de internationale grens bij calamiteiten een kleine rol speelt. Wat is aangetroffen in deze studie *grenst* in sommige gevallen aan verantwoording – vandaar de titel op het voorblad –, en is vaak als gering aan te duiden.

Op basis hiervan worden de 6 casus ingezet als antivoorbeld voor de publieke verantwoording op de Hoekse Lijn en wordt gesteld dat ProRail en de RET er goed aan doen om het verantwoordingsproces mondeling en op papier helder vast te leggen. Daarnaast dienen ze na een gezamenlijke afhandeling van een incident gezamenlijk te evalueren en een werkgroep in het leven te roepen om verantwoordingstekort en –overlast te verhinderen en de resultaten uit de gezamenlijke evaluaties te implementeren. Deze aanbevelingen liggen grotendeels in lijn met de wensen van de RET.

Dit onderzoek wijst uit dat het in de spoorsector wellicht eerst behoorlijk fout moet gaan, voordat er tot inzicht wordt gekomen dat publieke verantwoording in samenwerkingsverbanden helder geregeld dient te zijn om het succes van de samenwerking te vergroten. Ook laat het onderzoek zien dat het niet vanzelfsprekend is dat er wordt geleerd van fouten na een incidentenafhandeling op het spoor.

# Inhoudsopgave

VOORWOORD .....	3
SAMENVATTING .....	4
<b>INHOUDSOPGAVE .....</b>	<b>6</b>
<b>1 GESTRANDE TREINEN .....</b>	<b>9</b>
1.1 SAMENWERKING .....	10
1.2 PUBLIEKE VERANTWOORDING .....	12
1.2.1 <i>Waarom is een probleem met publieke verantwoording erg?</i> .....	14
1.2.2 <i>Wat is publieke verantwoording niet?</i> .....	14
1.3 ONDERZOEKSVRAAG .....	15
1.4 DEELVRAGEN .....	15
1.5 DOEL VAN HET ONDERZOEK .....	16
1.6 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE .....	16
1.7 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE .....	17
1.8 LEESWIJZER .....	17
<b>2 INCIDENTENAFHANDELING IN BEELD GEBRACHT .....</b>	<b>18</b>
2.1 HOE GAAT DE AFHANDELING VAN EEN CALAMITEIT IN ZIJN WERK? .....	18
<i>Op operationeel niveau</i> .....	18
<i>Op (strategisch) beleidsniveau</i> .....	21
<b>3 THEORETISCH KADER .....</b>	<b>22</b>
3.1 WAT IS PUBLIEKE VERANTWOORDING? .....	22
3.1.1 <i>Actor-forumrelaties</i> .....	24
3.1.2 <i>Normatieve perspectieven</i> .....	27
3.2 PUBLIEKE VERANTWOORDING DOOR TWEE ACTOREN .....	28
3.2.1 <i>Verschuiving naar informele, horizontale verantwoording</i> .....	28
3.2.2 <i>Ingewikkelde en onduidelijke verantwoording</i> .....	29
3.2.3 <i>Verantwoordingstekort en verantwoordingsoverlast</i> .....	31
3.3 VERWACHTINGEN VANUIT DE LITERATUUR .....	33
<b>4 METHODE .....</b>	<b>34</b>
4.1 ONDERZOEKSDSIGN .....	34
4.1.1 <i>Casusselectie</i> .....	34
4.2 KWALITATIEVE ONDERZOEKMETHODE .....	34
4.3 DATAVERZAMELING EN SELECTIE .....	35
4.3.1 <i>Toelichting locaties en functies</i> .....	39
4.4 INTERVIEWS .....	41
4.5 ANALYSE .....	42
4.6 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT .....	42

<b>5</b>	<b>RESULTATEN ZES NEDERLANDS-DUITSE GRENSOVERGANGEN .....</b>	<b>44</b>
	BEVINDINGEN VANUIT DE DOCUMENTEN .....	45
5.1	EERSTE VERKENNING VAN DE DOCUMENTEN.....	45
5.2	WAT ZEGGEN DEZE DOCUMENTEN OVER VERANTWOORDING?.....	46
5.3	VERWACHTING 1 NADRUK OP INFORMELE, HORIZONTALE VERANTWOORDING .....	48
5.4	VERWACHTING 2 VERANTWOORDING IS INGEWIKKELD EN ONDUIDELIJK.....	50
5.5	VERWACHTING 3 VERANTWOORDINGSTEKORT EN VERANTWOORDINGSOVERLAST.....	52
5.5.1	<i>Verantwoordingstekort</i> .....	53
5.5.2	<i>Verantwoordingsoverlast</i> .....	54
	TUSSENCONCLUSIE .....	58
	BEVINDINGEN VANUIT DE INTERVIEWS .....	59
5.6	VERWACHTING 1 INFORMEEL, HORIZONTAAL.....	59
5.7	VERWACHTING 2 INGEWIKKELD EN ONDUIDELIJK.....	67
5.7.1	<i>Probleem van vele handen</i> .....	67
5.7.2	<i>Controle op street-level bureaucrats is moeilijk</i> .....	67
5.7.3	<i>Gebrek aan heldere afspraken</i> .....	69
5.8	VERANTWOORDINGSTEKORT EN –OVERLAST.....	70
5.8.1	<i>Verantwoordingstekort</i> .....	71
5.8.2	<i>Verantwoordingsoverlast</i> .....	73
	VOORLOPIGE CONCLUSIES OP BASIS VAN DOCUMENTEN EN INTERVIEWS.....	75
	BEOORDELING – KAN ER MET DEZE VERANTWOORDINGSARRANGEMENTEN ‘LEREN’ PLAATSVINDEN? .....	77
5.9	INFORMATIEFASE: “IN WELKE MATE DRAAGT HET VERANTWOORDINGSARRANGEMENT ERTOE BIJ DAT ER ZINvolle INFORMATIE OVER VROEGERE EN ACTUELE [...] PRESTATIES BESCHIKBAAR KOMT?” .....	78
5.10	DEBATFASE: “IN WELKE MATE PRIKKELT HET VERANTWOORDINGSARRANGEMENT DE ACTOREN TOT INTERNE REFLECTIE EN DAAROP GEBASEERD LEERGEDRAG?” .....	79
5.11	SANCTIEFASE: “IN HOEVERRE PRIKKELT HET VERANTWOORDINGSARRANGEMENT DE VERANTWOORDINGSFORA EN DE ACTOREN TOT (HET TOEZIEN OP) DE INSTITUTIONALISERING EN DE VERSPREIDING VAN GELEERDE LESSEN?” .....	80
<b>6</b>	<b>WENSEN VAN DE RET VOOR DE HOEKSE LIJN.....</b>	<b>82</b>
6.1	ERVARINGEN MET VERANTWOORDING IN SAMENWERKINGSVERBANDEN BIJ DE RET.....	82
6.2	WENSEN VAN DE RET .....	85
<b>7</b>	<b>CONCLUSIE, AANBEVELINGEN EN DISCUSSIE.....</b>	<b>89</b>
7.1	WAT IS ONDERZocht? .....	89
7.2	PUBLIEKE VERANTWOORDING AAN DE GRENS .....	89
7.3	VERANTWOORDINGSARRANGEMENTEN OP WAARDE GESCHAT VANUIT CYBERNETISCH PERSPECTIEF .....	90
7.4	AANKNOPINGSPUNTEN VOOR DE HOEKSE LIJN.....	91
7.5	BIJDRAGE VAN DIT ONDERZOEK.....	94
7.6	BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK .....	94
7.7	SUGGESTIES VOOR VERDER ONDERZOEK .....	95
	<b>LITERATUUR.....</b>	<b>97</b>

<b>BIJLAGEN.....</b>	<b>103</b>
BIJLAGE 1 TOPICLIJST.....	103
BIJLAGE 2 OPERATIONALISERING INTERVIEWS .....	105
BIJLAGE 3 CODERINGSSCHEMA VOOR DOCUMENTEN EN INTERVIEWS .....	107
BIJLAGE 4 VOORBEELD VAN INGEVULD CODERINGSSCHEMA VAN EEN INTERVIEW .....	108
BIJLAGE 5 VERANTWOORDINGSTEKORT EN –OVERLAST VANUIT INTERVIEWS .....	111
BIJLAGE 6 VERANTWOORDINGSTEKORT EN –OVERLAST INTERVIEWS RET .....	116



# 1 Gestrande treinen

In november van het jaar 2015 zitten passagiers 3,5 uur lang vast in een gestrande trein tussen Den Bosch en Nijmegen (Algemeen Dagblad, 5-11-2015). Diezelfde maand breken passagiers uit een gestrande trein bij Zaltbommel en lopen langs het spoor om met een bestelde taxi naar Schiphol te reizen (NOS, 24-11-2015). Deze incidenten leiden tot Kamervragen aan staatssecretaris Dijkema van Infrastructuur en Milieu in februari, 2016 (Bruins, 2016). Hoe kan het dat deze incidenten, ondanks de veiligheidswaarschuwing van toezichthouder Inspectie Leefomgeving en Transport en de daaropvolgende afspraken binnen de spoorsector toch nog zo vaak voorkomen, is hierbij de vraag (Mansveld, 2013). In deze afspraken staat namelijk dat 98% van de gestrande treinen binnen een uur weer moeten rijden of dat de passagiers met behulp van een extra trein het voertuig moeten kunnen verlaten. Voor de trajecten op de hogesnelheidslijnen (HSL-trajecten) geldt hiervoor een termijn van twee uur, vanwege de grotere technische complexiteit die erbij komt kijken (Bruins, 2006). De doelstellingen in deze afspraken worden anno 2015 niet gehaald (Jaarverslag Prorail, 2016)<sup>1</sup>. Spoorbeheerder ProRail moet zich dan ook keer op keer verantwoorden voor situaties waarin passagiers in gestrande treinen worden 'gegijzeld'. Het vormt een van de eisen binnen de opgestelde kritieke prestatie-indicatoren, de zogenaamde KPI's (Jaarverslag Prorail, 2016).

Gestrande treinen zorgen ervoor dat de desbetreffende treinpaden niet gebruikt kunnen worden door andere personen- en goederenvervoerders. In heel Nederland zorgt de afdeling Verkeersleiding (VL) van ProRail ervoor dat de gehinderde treinen via een omleiding toch nog hun bestemming kunnen bereiken. ProRail heeft namelijk de publieke taak om in heel Nederland de spoorcapaciteit te verdelen onder alle vervoerders (Mansveld, 2014). In 2017 komt hier enige verandering in. In dat jaar wordt door ProRail het traject tussen Schiedam Centrum en Hoek van Holland – dit traject draagt de naam 'de Hoekse Lijn' (figuur 1) – overgedragen aan het vervoersbedrijf, de Rotterdamse Elektrische Tram (RET). Dit vervoersbedrijf maakt van dit spoor een metroverbinding. Hierop blijft echter buiten de spitsuren goederenvervoer plaatsvinden voor de bedrijven die gelegen zijn aan het traject, zoals Vopak: een bedrijf dat zich richt op de op- en overslag van olie en gevaarlijke chemicaliën (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2016; Vopak, 2016). De Hoekse Lijn is daarmee de eerste spoorlijn die wordt verwijderd uit de Hoofdspoorweg – dit zijn alle spoorwegen in Nederland waar personen- en goederenvervoer op plaatsvindt – terwijl er nog steeds goederentreinen met gevaarlijke stoffen op zullen blijven rijden.

De spoorlijn richting Hoek van Holland gaat bij Schiedam Centrum over in grondgebied van de RET. Daar ontstaat dus een grensgebied dat veel weg heeft van een grens van een land naar een ander land. Zo is er bij de internationale grens en bij de toekomstige grens op de Hoekse Lijn sprake van de volgende vijf kenmerken:

- Het gaat om een gebied waar twee spoorbeheerders elkaar treffen die te maken hebben met verschillende wet- en regelgeving;
- De spoorbeheerders vallen onder verschillende bestuursorganen met verschillende eisen aan spoorprestaties;

---

<sup>1</sup> Het aantal geleverde treinpaden lag 0,3% onder de doelstelling.

- De spoorbeheerders gebruiken verschillende beveiligingssystemen;
- De spoorbeheerders hebben hun eigen verkeersleidingsposten;
- De spoorbeheerders hebben elk hun eigen incidentenbestrijdingsteam in het geval van calamiteiten.

**Figuur 1** Hoekse Lijn traject



Bron: Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2016.

## 1.1 Samenwerking

Waar het gebied van de ene beheerder ophoudt, begint dat van de ander. Dit wekt de indruk dat problemen op het terrein van de één simpelweg opgelost dienen te worden door de desbetreffende beheerder. Het is immers diens wettelijke taak om voor veiligheid binnen zijn gebied te zorgen (Mansveld, 2014). Echter, een probleem vlak over de grens in Duitsland kan grote gevolgen hebben voor het treinverkeer in Nederland. Wanneer bijvoorbeeld bij het grensstation van Emmerich een defecte trein voor een blokkade zorgt, betekent dit dat het grootste deel van het goederenverkeer vanuit de Rotterdamse haven naar het Europese achterland stil komt te liggen en internationale reizigerstreinen, zoals de ICE, niet de grens over kunnen tot het incident is opgelost. Ter illustratie: per dag rijden er 110 goederentreinen, acht hogesnelheidstreinen (ICE) en een aantal regionale treinen over deze grensovergang (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, voortaan ministerie van IenM & ProRail, 2016). Al deze treinen zijn vanuit de prestatie-eisen van het ministerie van IenM ingepland op de minuut (Mansveld, 2014). Per minuut kan het incident echter steeds meer uit de hand lopen. Er is dus aanzienlijke haast bij het oplossen van zo'n grensoverschrijdende calamiteit.

In het geval van een calamiteit met uitstraling naar het gebied van de ander – een grensoverschrijdende calamiteit –, voelen logischerwijs beide beheerders de behoefte om het probleem op te lossen. Er zijn immers meerdere belangen mee gemoeid. In dit onderzoek wordt nagegaan op welke manier twee beheerders met dit scenario omgaan. Hierbij wordt dit scenario aan de Duitse grens, bij alle zes grensovergangen, onderzocht om tot aanbevelingen te komen voor een goede toekomstige calamiteitsafhandeling op de Hoekse Lijn in Rotterdam. De grensovergangen in kwestie worden hieronder toegelicht.

## Nederlands – Duitse grensovergangen

Tussen Nederland en Duitsland bestaan zes spoorgrensovergangen waarover vervoer van zowel goederen als reizigers plaatsvindt. Van noord naar zuid zijn dit:

- Bad Nieuweschans – Ihrhove<sup>2</sup>
- Oldenzaal – Bad Bentheim<sup>3</sup>
- Enschede – Gronau<sup>4</sup>
- Zevenaar Oost – Emmerich (Betuweroute)<sup>5</sup>
- Venlo – Kaldenkirchen (Brabantroute)<sup>6</sup>
- Landgraaf - Herzogenrath<sup>7</sup>

De Nederlandse beheerder ProRail en de Duitse beheerder DB Netze zorgen ervoor dat het treinverkeer in goede banen wordt geleid. Om dit te kunnen waarmaken zijn er per grensovergang grensbaanvakovereenkomsten (GBO's) gesloten, waarin een aantal afspraken wordt beschreven. Hierin staat bijvoorbeeld hoe de communicatielijnen lopen in het geval van een calamiteit.

Richting Duitsland speelt op dit moment de lange termijn ontwikkeling van toenemende handel en personenverkeer een belangrijke rol. Zo wordt de aansluiting in Duitsland met de Nederlandse Betuweroute vanuit de Rotterdamse haven uitgebreid en kan er op die manier toenemende bedrijvigheid tussen Nederland en Duitsland en meer internationaal personenverkeer plaatsvinden (FD, 2016). Voor de grensovergangen tussen de landen geldt dat de grensovergangen met HSL- en goederensporen voor andere uitdagingen zorgen dan grensovergangen met enkel regionaal personenverkeer. In dit onderzoek is gekozen voor de grensovergangen naar Duitsland in plaats van naar België, omdat 80% van het spoorgoederenvervoer de Duitse grens passeert tegenover 20% dat over de Belgische grens gaat (van Gompel, 2016). Daarmee komt het Duitse grensgebied wat betreft drukte meer overeen met de hoge frequentie van het reizigers- en goederenvervoer dat vanaf 2017 op de Hoekse Lijn zal plaatsvinden. De Nederlands-Duitse grens maakt daarnaast deel uit van een grootschalig project van de Europese Unie, het TEN-T project. Dit Trans-European Transport Network beoogt door het versterken van de corridors het transport van personen en goederen in Europa te intensiveren en op die manier verschillende gebieden beter met elkaar te verbinden (European Commission, 2016b). TEN-T heeft betrekking op zowel auto- als spoorwegen. De Betuweroute maakt deel uit van de Rhine-Alpine corridor (European Commission, 2016a). Vanwege het feit dat er grootschalige intensivering van het treinvervoer plaatsvindt, neemt de vraag naar goede grensoverschrijdende samenwerking toe.

### ProRail

ProRail is een semipublieke organisatie met de vorm van besloten vennootschap (b.v.). Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft volledig aandeelhouderschap van het bedrijf (Mansveld, 2014). Het ministerie zorgt voor de volledige financiering van de spoorbeheerder (ProRail, 2016b).

### DB NETZE

DB Netze is een zogenaamde *Aktiengesellschaft* (n.v.) en een staatsbedrijf van de Duitse overheid. Het grootste deel van de financiering komt vanuit het Rijk (Bundesregierung, 2016).

<sup>2</sup> Prettin & Verheijen, 2015.

<sup>3</sup> Wolters & Verheijen, 2015.

<sup>4</sup> Eberts & Verheijen, 2015.

<sup>5</sup> Leidereiter & Verheijen, 2015.

<sup>6</sup> Roßmüller & Verheijen, 2015.

<sup>7</sup> Wiederhold & Verheijen, 2015

### Hoekse Lijn grensovergang

Vanaf 1 april, 2017 zullen de incidentenbestrijdingsteams van ProRail en de RET elkaar ter hoogte van Schiedam Centrum tegenkomen bij calamiteiten op het traject van de Hoekse Lijn (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2016a, voortaan MRDH). Aangezien een probleem bij de één kan uitstralen naar het treinverkeer van de ander, zijn de spoorpartijen op dit moment in gesprek met elkaar over de invulling van de incidentenbestrijding op het grensgebied en op de rest van de Hoekse Lijn. In de huidige situatie ligt de expertise voor het bestrijden van incidenten met goederentreinen met gevaarlijke stoffen namelijk volledig bij ProRail en ontbreekt deze bij de RET. De RET heeft een grote bedrijfsnoodorganisatie om problemen met hun eigen vervoersmiddelen en infrastructuur op te lossen. De twee bedrijven willen tot een samenwerkingsvorm komen die voor effectievere en wellicht ook efficiëntere uitkomsten zorgt. Er wordt hierbij ook gebruik gemaakt van een grensbaanvakovereenkomst, die later dit jaar invulling krijgt.



De RET is een Rotterdams vervoersbedrijf dat onder de verantwoordelijkheid valt van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH). Het is een semipublieke organisatie in de vorm van een naamloze vennootschap (n.v.). Een deel van haar financiering bestaat uit overheids gelden, verkregen vanuit de MRDH en een deel vanuit kaartverkoop in de Rotterdamse regio (RET, 2016).

Samenwerking met de burens wordt dus ingezet om incidenten rondom de grens te behandelen. Nu is de vraag of de samenwerking tussen Nederland en Duitsland tot gewenste resultaten leidt en zo ja, welke lessen daaruit getrokken kunnen worden voor de toekomstige samenwerking in Rotterdam.

### 1.2 Publieke verantwoording

Een manier om de kwaliteit van een publieke dienst op waarde te schatten is door te kijken naar publieke verantwoording. Het proces van verantwoording biedt namelijk “mogelijkheden om [...] maatschappelijke dienstverlening te verbeteren [...]” (Bakker & Yesilkagit, 2005, p. 11). Deze verbeteringen kunnen door middel van publieke verantwoording worden bewerkstelligd, omdat het sanctioneren dat onderdeel uit kan maken van het verantwoordingsproces ervoor kan zorgen dat een organisatie daarna meer haar best gaat doen. Men wil doorgaans namelijk een volgende sanctie vermijden. Op die manier kan een organisatie leren van fouten. Dit heet het ‘cybernetische perspectief’ (Bovens, 2005). Als publieke verantwoording kan zorgen voor verbetering, is het daarmee aannemelijk dat een goed geregelde publieke verantwoording iets zegt over de kwaliteit van de publieke dienst.

Samenwerkingen binnen de (semi)publieke sector komen steeds vaker voor, al leveren ze volgens Christensen en Laegreid (2012) doorgaans onduidelijkheden of problemen met publieke verantwoording op. Een deel van het probleem is gelegen in het feit dat ieder samenwerkingsverband in zekere zin uniek is, omdat het een set van organisaties met bepaalde kenmerken betreft die bijvoorbeeld enkel op lokaal terrein zijn krachten bundelt en afspraken met elkaar maakt. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen politie-eenheden en brandweereenheden rondom de Nederlands-Duitse grens (Princen et al., 2014). Om de

samenwerking zo goed mogelijk te laten verlopen is het van belang dat de teams van beide landen elkaar tegemoet kunnen komen om gezamenlijk oplossingen voor een probleem te vinden. Zij opereren dan niet volgens de standaard routines die voorgeschreven zijn door hun (landelijke) organisatie, maar gebruiken hun eigen interpretatie van de regels – hun discretionaire ruimte (Princen et al., 2014). Dit levert vervolgens wel de vraag op hoe dan verantwoording afgelegd moet worden over deze ‘streetlevel-werkwijze’, aangezien ‘one size fits all’ tekort schiet in zulke uiteenlopende aanpakken. Incidentenbestrijders op het spoor vallen binnen dezelfde categorie van werk, omdat de fysieke omgeving waarin een incident gebeurt per incident sterk verschilt (zie tekstvak 1 voor de overeenkomsten tussen de brandweer en incidentenbestrijding op het spoor). Zo kan een defecte trein bijvoorbeeld op een brug, op een wissel of vlak voor een station staan (figuur 2). De aard van het incident kent 20 varianten – er bestaan vijf categorieën met hierbinnen vier gradaties van zwaarte. Van een totale versperring zonder slachtoffers tot een ontploffing met gevaarlijke stoffen en meerdere slachtoffers (Tenpierik, 2016). Wanneer twee partijen een dergelijk incident gezamenlijk, aan de hand van een street-level werkwijze gaan oplossen, is het aannemelijk dat er dus een probleem op het gebied van verantwoording ontstaat. Volgens de bovenstaande redenering kan dit betekenen dat het daardoor lastig kan zijn om bepaalde verbeterlagen in de gezamenlijk geleverde publieke dienst te maken.

**Figuur 2** Frontale botsing bij Amsterdam Centraal



Bron: Spilt, 2004.

**Tekstvak 1** Overeenkomsten tussen brandweer en incidentenbestrijding op het spoor (*letterlijke vertaling van Princen et al's (2014) overeenkomsten tussen politie, brandweer en medische hulpdiensten*)

- Beiden zijn betrokken bij het oplossen van incidenten en noodsituaties;
- Hierbij moeten individuele lieden ‘split-second decisions’ maken en uitrollen in acties;
- Hierbij hebben ze weinig tijd voor uitgebreide coördinatie;
- De medewerkers die te werk gaan hebben een specifieke wettelijke taak tot het oplossen van incidenten;
- Veel van de medewerkers maken carrière binnen hun organisatie en zorgen er daarmee voor dat er sprake is van een ‘gesloten carrière systeem’.

Bron: Princen et al., 2014, p. 3.

### 1.2.1 Waarom is een probleem met publieke verantwoording erg?

Op het moment dat er geen helderheid bestaat over wie verantwoording aflegt in een samenwerkingsverband, aan wie de uitleg wordt gegeven en waarover uitleg wordt gegeven kunnen er meerdere dysfunctionele situaties ontstaan. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een gebrek aan transparantie en kunnen partijen naar elkaar gaan wijzen, dit is het zogenaamde *blame shifting* (Hood, 2002). Een gebrek aan heldere verantwoording maakt het daarnaast moeilijk voor de politiek, het publiek en de media om de gang van zaken bij de samenwerkende organisaties te controleren en misstanden waar nodig te bestraffen (Mulgan, 2014, p. 550; Meijer et al., 2009). Deze controle is noodzakelijk, omdat semipublieke organisaties, zoals spoorpartijen, (deels) draaien op overheidsgeld dat bij de belastingbetaler vandaan komt. Controle en publieke verantwoording lijken veel met elkaar te maken te hebben, maar wanneer spreken we eigenlijk van controle en wanneer van publieke verantwoording?

### 1.2.2 Wat is publieke verantwoording niet?

De definities van publieke verantwoording lopen in de wetenschappelijke literatuur ietwat uiteen, alhoewel ze doorgaans wel een ding vooropstellen, namelijk dat binnen dit concept het perspectief van de zich te verantwoorden partij – de actor – centraal staat (Ranson, 2010; Elliott, 2001; Bovens, 2005). Volgens de definitie van Mulgan (1997) is de actor namelijk formeel of informeel verplicht om uitleg te geven over zijn handelen aan een partij die in zekere zin boven hem staat. In Mulgan's (1997) ogen veronderstelt een proces van verantwoording dat de ene partij de activiteiten van de andere partij overziet binnen een zogenaamde 'authority relationship'. Dit betekent dat de andere partij daarmee ondergeschikt is (p. 27). Deze hiërarchische relatie is bijvoorbeeld terug te zien tussen spoorpartij RET en de MRDH en tussen ProRail en het ministerie van IenM. Er zijn volgens Mulgan (1997) echter ook verantwoordingsrelaties mogelijk waarbij twee partijen gelijkwaardige relaties met elkaar onderhouden. In dat geval accepteren beide partijen dat er wederzijdse controle plaatsvindt. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de verhouding tussen ProRail en reizigersvervoerder NS. Wanneer de NS steken heeft laten vallen en ProRail hier hinder aan ondervindt, zal de NS uitleg moeten geven aan ProRail. Wanneer anderzijds ProRail bijvoorbeeld het spoor slecht heeft onderhouden waardoor er vaak NS-treinen stranden, zal ProRail zich moeten verklaren tegenover de NS. Of het nu om een hiërarchische of om een horizontale verantwoordingsrelatie gaat, het concept 'verantwoording' moet worden gezien vanuit degene wiens activiteiten worden overzien – de actor – en het concept 'controle' vanuit degene die overziet – het forum (Bovens & Schillemans, 2009).

Er zijn meerdere manieren om de activiteiten van de actor te overzien, met andere woorden, om de actor te controleren. Een van die manieren is dat een persoon of een organisatie toezicht houdt op de actor. Zo houdt bijvoorbeeld de Inspectie Leefomgeving en Transport in opdracht van het ministerie van IenM toezicht op ProRail. Het verschil tussen verantwoording en controle is daarmee tot op zekere hoogte helder. Toch zijn er voldoende begrippen die veel met controle en verantwoording te maken hebben, maar ook gezien kunnen worden als manieren om als organisatie te leren. Montfort (2010) noemt in die categorie "monitoring, visitaties, benchmarking, stakeholderdialogen, panels, peer reviews, [...] [en] feed backsprekken" (p. 17). Vanwege de omvang van het concept publieke verantwoording wordt er op meerdere momenten in deze afstudeerstudie stilgestaan bij zijn reikwijdte.

### 1.3 Onderzoeksvraag

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat er tussen Nederland en Duitsland waarschijnlijk op een bepaalde manier wordt samengewerkt bij calamiteiten in het grensgebied. Het is echter nog onduidelijk hoe deze samenwerking er daadwerkelijk uitziet en hoe de publieke verantwoording op dit gebied is ingericht. Door publieke verantwoording op de Nederlands-Duitse grens te bestuderen wordt een aantal zaken inzichtelijk gemaakt. Zo biedt inzicht in de verantwoordingspraktijken ook tot op zekere hoogte inzicht in de (kwaliteit van de) samenwerking tussen ProRail en DB Netze. Wanneer het verantwoordingsarrangement aan deze grensovergangen helder is en naar behoren werkt is de kans namelijk groter dat de samenwerking ook succesvol verloopt, dan wanneer hier onduidelijkheden over bestaan. Hoofdzakelijk kan de bestudering van publieke verantwoording aan de Nederlands-Duitse grens er echter voor zorgen dat er een antwoord komt op de vraag hoe de publieke verantwoording op de Hoekse Lijn straks ingericht dient te worden, zodat dit de samenwerking tussen de RET en ProRail ten goede komt. Publieke verantwoording kan namelijk een doeltreffend mechanisme zijn om de twee grensgebieden naast elkaar te leggen.

Om lessen voor de Hoekse Lijn te kunnen trekken uit de casus aan de Nederlands-Duitse grens – deze lessen zorgen er idealiter voor dat de samenwerking steeds succesvoller kan worden – wordt in eerste instantie in beeld gebracht op welke manier de verantwoording op dit moment plaatsvindt bij de grens. Hierna volgt een analyse van deze verantwoordingarrangementen vanuit het zogenaamde ‘cybernetische perspectief’ op verantwoording (Bovens & Schillemans, 2009). Dit betekent dat er een beoordeling wordt gedaan van de arrangementen waarbij de volgende vraag voorop wordt gesteld: bieden deze verantwoordingsarrangementen de juiste omstandigheden om te kunnen leren van fouten? Dit betekent namelijk dat het verantwoordingproces ervoor zorgt dat de samenwerking tussen Nederland en Duitsland de mogelijkheid heeft om steeds beter te worden. Aan de hand van de antwoorden op deze vragen kunnen aanknopingspunten worden geformuleerd voor de inrichting van de publieke verantwoording op de Hoekse Lijn.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

*Welke rol speelt publieke verantwoording in grensoverschrijdende samenwerkingen bij spoorgrensovergangen na calamiteiten en hoe draagt deze kennis bij aan goede publieke verantwoording op het grensgebied van de Hoekse Lijn, zodat hier kan worden geleerd van fouten?*

### 1.4 Deelvragen

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd.

Theoretische deelvragen:

1. Hoe werkt publieke verantwoording bij grensoverschrijdende samenwerkingen?

Empirische deelvragen:

2. Op welke manier vindt publieke verantwoording plaats op de zes grensovergangen van Nederland naar Duitsland?
3. Welk oordeel kan er worden verbonden aan deze verantwoordingsarrangementen vanuit cybernetisch perspectief?
4. Welke ervaringen heeft de RET op het gebied van verantwoording in samenwerkingsverbanden en welke wensen hebben zij voor de verantwoording op Hoekse Lijn?
5. Welke aanknopingspunten kunnen de afhandelaars van incidenten van ProRail en de RET vanuit de Nederlands-Duitse casus meenemen in de inrichting van hun verantwoordingsarrangement op de Hoekse Lijn?

### 1.5 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek moet aan het licht brengen wat de stand van zaken is met betrekking tot verantwoording na incidenten aan de Nederlands-Duitse grens. Er is nog weinig bekend over de grensoverschrijdende samenwerking die hier plaatsvindt. Dit onderzoek dient ertoe hier zicht op te krijgen. Met deze kennis wordt getracht aan te tonen welke verschillen en/of overeenkomsten er bestaan tussen de verschillende grensovergangen. De gevonden verantwoordingsarrangementen worden onder de loep genomen om te zien of ze op de juiste manier functioneren. Deze kennis wordt vervolgens gebruikt met het doel om lessen over te brengen naar de toekomstige samenwerking op de Hoekse Lijn in Rotterdam, met betrekking tot de incidentenbestrijding.

### 1.6 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is relevant omdat er vanaf 2017 per dag duizenden reizigers gebruik zullen maken van de Hoekse Lijn. Deze reizigers moeten er van op aan kunnen dat zij veilig kunnen reizen en dat zij niet teveel hinder ondervinden van incidenten – incidenten dienen snel en veilig te worden opgelost. Dit is eerder het geval wanneer er *geen* onduidelijkheden bij de spoorpartijen bestaan over verantwoording en verantwoordelijkheden. Dit onderzoek levert een bijdrage aan het wegnemen van deze mogelijk bestaande onduidelijkheden. Daarnaast wordt in dit onderzoek getracht aanknopingspunten voor verantwoording op de Hoekse Lijn te formuleren, die ervoor moeten zorgen dat de spoorpartijen middels verantwoording worden gestimuleerd om te leren van fouten. Dit zou betekenen dat de publieke dienstverlening op de Hoekse Lijn door de jaren heen in kwaliteit zou kunnen toenemen. Daar is de reiziger bij gebaat. Tot slot is dit onderzoek relevant, omdat Nederlandse spoorbedrijven gebruikmaken van publieke financiering. Het is om die reden belangrijk om de stand van zaken rondom de spoorveiligheid aan de internationale grens te polsen.



## 1.7 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke literatuur over publieke verantwoording wint aan belang aangezien publieke organisaties steeds vaker en beter moeten uitleggen op welke manier ze de publieke zaak dienen met het geld van de belastingbetaler (Bovens, 2005). Tegelijkertijd is ook steeds meer interesse in verschillende vormen van samenwerking en is de kennis hierover daarmee aan het uitdijen. Er liggen echter nog onuitgezochte vragen op het gebied van publieke verantwoording in zulke samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Princen et al. (2014) gaan bijvoorbeeld in hun artikel in op het ontstaan van en de werkwijzen in grensoverschrijdende samenwerking, maar laten verantwoordingsvragen hierbij onbeantwoord. Dit onderzoek levert op dit gebied zowel een theoretische conceptualisering als een (kleine) empirische bijdrage.

Deze studie kan daarnaast als aanvulling worden gezien op de literatuur die verantwoordingsproblemen, ofwel 'verantwoordingsziekten' behandelt. Zoals eerder genoemd is het aannemelijk dat er in samenwerkingsverbanden problemen met verantwoording kunnen bestaan, omdat er bijvoorbeeld op een street-level manier wordt samengewerkt om een probleem op te lossen. De casus in dit onderzoek kunnen als empirische toevoeging in dit veld worden gezien.

Tot slot levert dit onderzoek nieuwe kennis over het cybernetische perspectief op publieke verantwoording. Dit houdt in dat we meer te weten komen over de manier waarop het verantwoordingsproces op het spoor bijdraagt aan het leren van fouten, die worden gemaakt in de afhandeling van incidenten. Dit wordt bovendien beschouwd vanuit casus die plaatshebben bij grensgebieden. Daarmee neemt deze studie plaats in een weinig onderzochte 'niche' binnen de verantwoordingsliteratuur.

## 1.8 Leeswijzer

Om de hoofdvraag te beantwoorden, is dit onderzoek als volgt opgebouwd. Eerst zal er een korte schets worden gemaakt van een incidentenafhandeling op het spoor, zodat de lezer vertrouwd raakt met de processen en rollen die komen kijken bij zulke situaties (hoofdstuk 2). Hierna worden de theoretische concepten van de onderzoeksvraag nader bekeken (hoofdstuk 3). Deze resulteert in een aantal verwachtingen. In hoofdstuk 4 volgt de methodologische aanpak van dit onderzoek. Hierop volgen in hoofdstuk 5 de bevindingen vanuit de analyses in het resultatenhoofdstuk. Hierin zijn zowel een voorlopige conclusie als ook de beoordeling van de gevonden verantwoordingsarrangementen opgenomen. Na dit resultatenhoofdstuk volgt het 6<sup>e</sup> hoofdstuk waarin de ervaringen van de RET met publieke verantwoording in samenwerkingsverbanden worden weergegeven en een inventarisatie wordt gemaakt van de wensen die dit spoorbedrijf heeft voor de publieke verantwoording op de Hoekse Lijn. In het laatste hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord door middel van de conclusie en de aanbevelingen waarin aanknopingspunten worden geformuleerd voor de Hoekse Lijn. Tot slot volgt de discussie.

## 2 Incidentenafhandeling in beeld gebracht

In dit hoofdstuk wordt een korte schets gemaakt van de processen en rollen die komen kijken bij de afhandeling van een incident op het spoor. Er wordt ingegaan op situaties die binnen Nederland plaatsvinden en niet bij de grensgebieden. Het afstudeeronderzoek dient namelijk na te gaan op welke manier dit gebeurt bij grensovergangen. Dit hoofdstuk vormt daarmee een eerste verkenning van wat er allemaal in gang wordt gezet wanneer ergens op het spoor een ongeluk gebeurt, zoals een wisselstoring, een ontsporing of een botsing. Het is cruciaal om deze verkenning te maken, want daarmee krijgt de lezer begrip voor de complexiteit van en de verantwoordelijkheden die gepaard gaan met een incident binnen de context van het spoorwezen. Allereerst wordt er ingegaan op de processen die op operationeel niveau plaatsvinden. Hierna volgt een korte beschrijving van wat er tijdens de incidentafhandeling op (strategisch) beleidsniveau gebeurt.

### 2.1 Hoe gaat de afhandeling van een calamiteit in zijn werk?

#### Op operationeel niveau

Wanneer er een incident plaatsvindt op het spoor kan dit op verschillende manieren aan de treindienstleider worden gemeld. Een van de manieren is dat de machinist van de betreffende trein contact opneemt met een treindienstleider (zie figuur 3). Wanneer bijvoorbeeld een goederentrein strandt ter hoogte van Arnhem (ergens op de Betuweroute) belt de machinist met de treindienstleider van de verkeersleidingspost Kijfhoek<sup>8</sup>. Deze post ligt in de buurt van Rotterdam en kijkt uit over een groot rangeerterrein waar



Figuur 3 Treindienstleider (Trdl) Bron: Vink, 2016.

vrijwel alle goederentreinen die van en naar de Rotterdamse haven gaan in een bepaalde volgorde worden gezet. De treindienstleider moet vervolgens een aantal belangrijke stappen ondernemen. Zo moet hij onder andere de machinist vragen wat het probleem lijkt te zijn en of deze dit zelf kan oplossen of niet. Daarnaast moet de treindienstleider direct een melding maken van de gestrande

<sup>8</sup> In dit geval, omdat de goederentrein over de Betuweroute rijdt. Deze wordt in de gaten gehouden vanuit verkeersleidingspost Kijfhoek.

trein bij het coördinatiecentrum dat midden in Nederland ligt, namelijk in Utrecht – dit heet het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR). Ook moet hij zogenaamde veiligheidsmaatregelen treffen. Hij moet bijvoorbeeld het spoor waar de gestrande trein op staat ‘buiten dienst’ nemen en de seinen op rood zetten.

Ondertussen is de binnengekomen melding op het OCCR verwerkt en wordt er een melding gestuurd richting een van de vier incidentenbestrijdingslocaties<sup>9</sup> die het dichtst in de buurt van het incident zit. In dit geval is dat de locatie Zwolle. Dit houdt in dat de Algemeen Leider (de formele term voor deze functie is Officier van Dienst (OvD) Rail) een melding ontvangt op zijn pieper met een incidentencode – ook wel TIS-code genoemd. Hieraan kan hij snel aflezen om wat voor soort incident het gaat. In tekstvak 2 staat weergegeven welke TIS-codes er allemaal bestaan. Binnen elk van de vijf categorieën zijn er vier gradaties van zwaarheid. Een code kan dus tussen 1.1 en 5.4 zijn.

**Tekstvak 2** TIS-codes om incidenten mee aan te duiden

TIS 1: Verstoring treindienst en ontsporing zonder slachtoffers

TIS 2: Brand

TIS 3: Ontsporing, botsing

TIS 4: Gevaarlijke stoffen

TIS 5: Verdacht object/gedrag, bom

Bron: Tenpierik, 2016, p. 14.

De Algemeen Leider (zie figuur 4) neemt altijd in de eerste plaats de coördinatie van de incidentafhandeling op zich. Hij gaat, afhankelijk van het incident, naar de plaats van het incident of handelt dit af vanuit de uitruklocatie. Het laatste is bijvoorbeeld het geval bij een kleine wisselstoring. Bij een zwaarder incident is hij altijd aanwezig met zijn incidentenbestrijders. Dit zijn over het algemeen vier of vijf personen. Op de locatie van het incident zijn doorgaans ook veel andere partijen aanwezig. Bij een groot incident kan dit ten minste de volgende partijen betreffen: een incidentenonderzoeker van ProRail, een aannemer, een storingsmonteur, de brandweer, de politie, de



**Figuur 4** Algemeen Leider (AL)

Bron: Vink, 2016.

<sup>9</sup> Dit zijn Rotterdam, Utrecht, Zwolle en Eindhoven.

overheidshulpdiensten, toezichthouder Inspectie voor Leefomgeving en Transport (IL&T), een afgevaardigde van het ministerie van IenM en een van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De coördinatie van de afhandeling ligt altijd bij de Algemeen Leider, tenzij er sprake is van opschaling – een zogenaamde Grip-situatie<sup>10</sup> (Tenpierik, 2016). Dit houdt in dat een incident uitstraling heeft naar een groter gebied en/of in ernst toeneemt. Op dat moment wordt de coördinatie in handen gegeven aan de Veiligheidsregio. Het Instituut Fysieke Veiligheid zegt over Grip-situaties: “bij een complex incident moeten hulpverleners van de (monodisciplinaire) hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige zorg en bevolkingszorg) vanuit hun dagelijkse werkzaamheden snel kunnen omschakelen naar één multidisciplinaire organisatie die de incidentbestrijding ter hand neemt” (2014, p. 2). Sinds 2014 is er een opschalingsniveau bijgekomen, waardoor de coördinatie in handen van een nationale coördinator komt. Bij een ‘gewone’ ontsporing van een goederentrein heeft de Algemeen Leider echter de eindverantwoordelijkheid over de afhandeling. Hierin bepaalt hij bijvoorbeeld de prioritering van alle aanwezige partijen. Hij beslist dus of eerst de politie of eerst de brandweer aan de slag mag gaan. De Algemeen Leider is eindverantwoordelijk voor de veilige afhandeling van het incident. De taken van de eigen incidentenbestrijders bestaan onder andere uit het evacueren van reizigers, het ‘hersporen’ van treinen<sup>11</sup> en het opruimen van de rails (Tenpierik, 2016).

Terwijl de afhandeling van een incident in volle gang is, wordt het andere treinverkeer gehinderd. Een incident op een drukke verbinding kan snel consequenties hebben voor een groter spoorgebied. Denk bijvoorbeeld aan een gestrande trein op de Betuweroute – een drukke route waar veel goederentreinen overheen moeten rijden om het Europese achterland in te kunnen – of aan een grote wisselstoring tussen Schiphol en Utrecht Centraal. Met dit soort verkeershinder gaan de verkeersleiders op de verkeersleidingsposten aan de slag. Zij zorgen ervoor dat er een nieuw reisplan komt om de treinen mee om te leiden. De overige spoorcapaciteit wordt dus herverdeeld onder de treinen. Dit gebeurt aan de hand van een zogenaamd ‘verdeelbesluit’. Hierin wordt bepaald welke treinseries blijven rijden en welke uitvallen. Het is de taak van de treindienstleiders op de verkeersleidingsposten om ervoor te zorgen dat alle treinen veilig over de alternatieve routes worden geleid. De treindienstleiders hebben dus ook de taak om rijbanen vrij te geven in een omgeleide situatie. Zij bedienen namelijk de seinen en de wissels. Daarmee hebben zij binnen het spoorwezen een van de meest ‘veiligheidskritische’ takenpakketten. Vanwege de hoge veiligheidseisen die aan de functie van treindienstleider worden gesteld, moeten zij de door de overheid verplichte tests ondergaan, zoals een psychologische en een medische test.

Wanneer de afhandeling van het incident is voltooid, geeft de Algemeen Leider dit door aan de treindienstleider. Die kan het spoor weer in gebruik gaan nemen. Hiermee is de ‘repressieve fase’ van het incident voorbij. Het kan echter zo zijn dat er beschadigingen aan de infrastructuur zijn ontstaan tijdens het incident of bij de afhandeling. In dat geval wordt er besloten of de herstelwerkzaamheden direct of pas ’s nachts zullen worden verricht. Herstelwerkzaamheden

---

<sup>10</sup> Grip staat voor “gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure” en heeft schalen 0 tot en met 5 en ‘Rijk’. Dit laatste houdt in dat de coördinatie uit handen wordt gegeven aan een nationale coördinator (Instituut Fysieke Veiligheid, 2014).

<sup>11</sup> Dit betekent dat er een trein terug wordt gezet op de rails. Hier kan een aannemer met een hijskraan aan te pas komen.

hebben namelijk grote consequenties voor het spoorverkeer. In tabel 1 is een overzicht van de functies en bijbehorende functieomschrijving gegeven.

**Tabel 1** Functieomschrijvingen van medewerkers rondom incidentafhandeling

Functie	Functieomschrijving
Treindienstleider	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ontvangt melding incident van machinist</li> <li>- meldt incident bij OCCR</li> <li>- treft veiligheidsmaatregelen (het spoor buiten dienst nemen, seinen op rood en dergelijke)</li> <li>- leidt treinen om op alternatieve route</li> </ul>
Algemeen Leider	<ul style="list-style-type: none"> <li>- heeft coördinatie in de incidentafhandeling (geeft leiding en bepaalt prioritering werkzaamheden)</li> <li>- garandeert veilige afhandeling van het incident</li> </ul>
Incidentenbestrijders	<ul style="list-style-type: none"> <li>- operationele uitrukfunctionarissen (technische hulpverlening, redding en bestrijding en evacuatie reizigers)</li> </ul>
Verkeersleider	<ul style="list-style-type: none"> <li>- herverdeelt spoorcapaciteit</li> <li>- plant alternatieve reisplannen</li> </ul>

Bron: Tenpierik, 2016.

### Op (strategisch) beleidsniveau

In principe wordt ieder incident dat plaatsvindt door ProRail gemeld aan de toezichthouder IL&T. Wanneer het om grotere incidenten gaat waar ook de overheidshulpdiensten aan te pas komen, wordt ook het ministerie van IenM ingelicht. Op dat moment komt een medewerker van het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie (DCC)<sup>12</sup> ter plaatse tijdens de afhandeling. Afhankelijk van de omvang en het verloop van de afhandeling van het incident wordt binnen het ministerie op beleidsniveau besloten of het incident politiek-bestuurlijke gevolgen kan hebben. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een Grip-situatie, zoals bij een bomdreiging in een ICE-trein. Wanneer dit het geval is, worden de ministers van meerdere ministeries en de Tweede Kamer ingelicht. Dit soort gebeurtenissen maken namelijk discussies los over veiligheid en verantwoordelijkheden.

<sup>12</sup> Op de website van de rijksoverheid is het DCC omschreven als coördinator bij het bestrijden van crises en rampen (Rijksoverheid, 2016).

### 3 Theoretisch kader

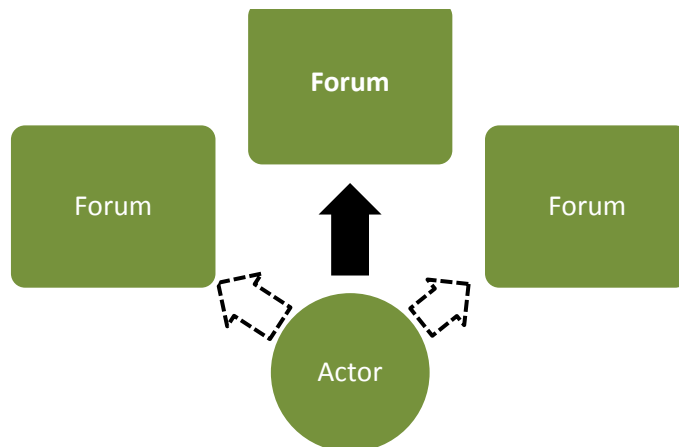
In dit onderzoek wordt gekeken naar de manier waarop de spoorpartijen ProRail, DB Netze en de RET zich verantwoorden over hun onderlinge samenwerkingsverbanden. Om een antwoord te vinden op de vraag welke rol deze verantwoording speelt in samenwerkingen op de verschillende Nederlands – Duitse grensovergangen en welk verantwoordingsarrangement geschikt is voor de Hoekse Lijn, is het nodig om begrip te krijgen voor de gehanteerde concepten. Zo zal er eerst worden ingegaan op het begrip publieke verantwoording in enkelvoudige vorm. Hierna volgt een verhandeling van de literatuur over verantwoording in samenwerkingsverbanden en wel door *twee* actoren, zoals ProRail en DB Netze. Dit resulteert in een aantal verwachtingen die aan het einde van dit hoofdstuk worden geformuleerd.

#### 3.1 Wat is publieke verantwoording?

Waar staat publieke verantwoording eigenlijk voor en wat heeft het voor functie? Ranson (2010) stelt dat de conventionele definitie van ‘ter verantwoording geroepen worden’ inhoudt dat er een relatie bestaat tussen partijen, waarbij formele controle wordt uitgeoefend van de ene op de andere partij (p. 460). Dit houdt in dat de één verplicht is om uitleg te geven over de uitvoering van zijn rol en over het beheer en gebruik van de publieke gelden (Elliott, 2001). Bovens (2005) scherpt dit aan door te stellen dat deze verplichting een *gevoelde* verplichting is. Hij stelt dat verantwoording het *proces* is waarbij een actor zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen aan, en te rechtvaardigen tegenover een forum. In het geval van *publieke* verantwoording betreft dit dus een actor binnen het (semi)publieke domein, zoals een spoorpartij. Verder specificeren Bovens en Schillemans (2009) dat het om publieke verantwoording gaat als organisaties “publieke middelen besteden of publieke bevoegdheden uitoefenen” (p. 24). Daarnaast vindt deze verantwoording in de openbaarheid plaats – dit kan zowel direct als indirect – en heeft deze een insteek vanuit de publieke zaak (Bovens & Schillemans, 2009, p. 24). Bovens’ en Schillemans’ definitie van publieke verantwoording zal in dit afstudeeronderzoek worden gehanteerd.

Publieke verantwoording behoeft volgens deze definitie een actor en een forum, of meerdere fora, die over en weer een verantwoordingsrelatie onderhouden (figuur 5). De actor voelt een bepaalde verplichting tot het geven van uitleg aan het forum, omdat hij bijvoorbeeld gebruik maakt van veel publieke middelen. Zo geldt voor ProRail bijvoorbeeld dat het ministerie van IenM honderd procent aandeelhouder is en publieke middelen aan het bedrijf verstrekt, waardoor ProRail zich hierover moet verantwoorden richting het ministerie (ProRail, 2016b).

**Figuur 5** Actor-forummodel



Bron: Bovens, 2005.

Om van verantwoording te kunnen spreken moet minstens deze eerste fase, de informatiefase, plaatsvinden. Het hele proces van verantwoording bestaat uit drie fases. Na dit eerste deel van het verantwoordingsproces volgt het tweede deel, de debatfase: het forum kan hierover vragen stellen, waarop de actor zijn handelen nader toe kan lichten (Bovens & Schillemans, 2009). Uiteindelijk velst het forum een oordeel over het handelen van de actor. Deze fase kan de vorm hebben van een vergadering, maar ook meer publiekelijk, bijvoorbeeld in de vorm van Kamervragen.

Aan dit oordeel kunnen vervolgens consequenties voor de actor worden verbonden – dit is deel drie van het verantwoordingsproces, de zogenoemde sanctiefase (Bovens & Schillemans, 2009, p. 2). Deze consequenties kunnen zowel formeel als informeel van aard zijn en kunnen veel vormen aannemen. Bij een formele sanctie kan gedacht worden aan een geldboete, bijvoorbeeld wanneer een spoorpartij gedurende een jaar teveel reizigers heeft ‘gegijzeld’ waardoor het zijn prestatienormen niet heeft gehaald (Mansveld, 2014). Bovens (2005) noemt onder formele sancties “berispingen, boetes en andere maatregelen” die door een forum kunnen worden opgelegd (Bovens, 2005, p. 29). Onder een informele consequentie valt bijvoorbeeld het streng toespreken van de betreffende bestuurder of medewerker van de spoorpartij door het forum. Samengenomen bestaat de sanctiefase dus uit een vorm van straf of maatregel. Beide vallen ook onder de betekenis van het woord ‘sanctie’, namelijk “straf waarmee wordt gedreigd” en “(economische) dwangmaatregel om verdragsbepalingen te laten uitvoeren” (Van Dale, 2016<sup>13</sup>). De gedachte achter het sanctioneren is dat de partij, zoals een spoorpartij, haar werkwijze zodanig bijstuurt dat het jaar daarop wel aan de afgesproken eisen wordt voldaan. Publieke verantwoording zorgt op deze manier voor een verbeteringslag. Het verantwoordingsproces bestaat dus uit drie onderdelen: de informatiefase, de debatfase en de sanctiefase.

---

<sup>13</sup> In literatuurlijst te vinden onder ‘Sanctie’.

### 3.1.1 Actor-forumrelaties

De verhouding tussen een actor en diens forum kan verschillende vormen aannemen. Zo kunnen de twee zich hiërarchisch tot elkaar verhouden – Romzek (2000) noemt dit ook wel ‘authority relationships’ – of meer horizontaal staan ten opzichte van elkaar (Bakker & Yesilkagit, 2005)<sup>14</sup>. Er kan een viertal verantwoordingsrelaties worden onderscheiden die overwegend hiërarchisch of horizontaal te typeren zijn (tabel 2).

**Tabel 2** Typen van verantwoording, verantwoordingsrelaties

		Herkomst van de controle over de medewerker of organisatie	
		<i>Intern</i>	<i>Extern</i>
<b>Mate van autonomie van medewerker of organisatie</b>	Laag	<b>Bureaucratische/hiërarchische verantwoording</b> Verantwoording afleggen aan superieure aan de hand van bureaucratische regels. Het in de organisatie gevoerde beleid is onderhevig aan door de politiek gestelde (prestatie)doelen.	<b>Juridische verantwoording</b> Verantwoording afleggen aan juridische instanties over het voldoen aan wet- en regelgeving
		<i>hiërarchisch</i>	<i>hiërarchisch</i>
	Hoog	<b>Professionele verantwoording</b> Verantwoording afleggen aan vakgenoten en aan andere organisaties over gehanteerde professionele normen in het leveren van de publieke dienst. Dit kunnen geïnternaliseerde normen en waarden zijn vanuit de eigen organisatie, maar ook vanuit het specifieke vakgebied.	<b>Politieke verantwoording</b> Verantwoording afleggen aan politieke fora en vertegenwoordigende organen, waarbij de verantwoording de logica van delegatie in omgekeerde volgorde doorloopt. De politici zijn verantwoordelijk voor de beleidsinhoud.
		<i>horizontaal</i>	<i>hiërarchisch</i>

Bron: Gecombineerde tabel van Romzek, 2000, p. 24; Klijn en Koppenjan, 2014, p. 246 en Bovens, 2005, p. 34.

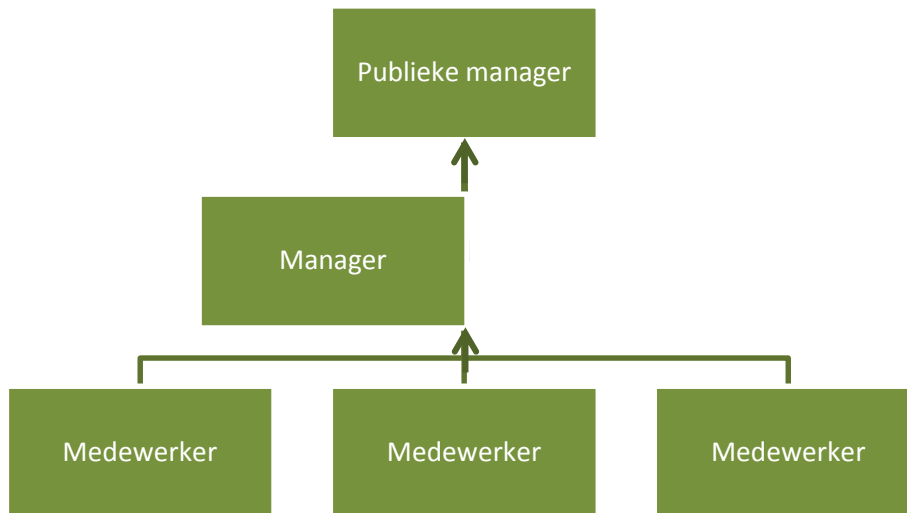
*Bureaucratische verantwoording* speelt typisch in situaties waarin de relatie manager-medewerker centraal staat. Het betreft verantwoording die intern in een organisatie plaatsvindt (figuur 6). Hierbij worden op basis van vooraf bepaalde standaarden de prestaties van de individuele medewerkers geëvalueerd (Romzek, 2000). Ook handboeken, organisatierichtlijnen, en standaard procedures kunnen als basis dienen om de medewerker ter verantwoording te roepen. Gedacht moet worden aan het functioneren van Weberiaanse bureaucratieën, waarbij medewerkers binnen hun rol, volgens de regels opereren (Weber, 1930). Deze verantwoordingsvorm laat in beginsel weinig discretionaire ruimte voor de medewerker (Romzek, 2000).

<sup>14</sup> Daarnaast bestaat er ook *diagonale* verantwoording, maar dit wordt in deze studie niet nader onderzocht.



**Figuur 6**

Grafische weergave van bureaucratische verantwoording



Bron: Romzek, 2000.

Er is sprake van *juridische verantwoording* wanneer er gedetailleerd, extern toezicht op prestaties plaatsvindt, waarin wordt nagegaan of er is voldaan aan wet- en regelgeving (Romzek, 2000). Dit kan de vorm hebben van juridisch toezicht, maar ook van financiële of andersoortige audits en monitoring. In deze situaties wordt door de actor uitleg gegeven aan juridische instanties, zoals aan rechtbanken (Bovens, 2005). Bij juridische verantwoording betreft het doorgaans een hiërarchische verhouding tussen actor en het juridische forum.

Bij *professionele verantwoording* leggen vakgenoten verantwoording af aan elkaar of, formeel, aan de gehele beroepsgroep (Bovens, 2005). Dit tweede gebeurt bijvoorbeeld middels het tuchtrecht onder medewerkers in medische functies. Op het spoor is er bijvoorbeeld geen sprake van een dergelijk orgaan. Wel is het aannemelijk dat er op een andere manier gehandhaafd wordt op gedragsnormen rondom het spoor en standaarden voor veilig werken. Er vielen in het verleden namelijk geregeld doden onder medewerkers op het spoor, maar sinds 2006 is dit teruggebracht naar nul (van Gompel, 2015). Professionele verantwoording heeft betrekking op dit soort professionele normen en waarden die medewerkers hebben geïnternaliseerd (Romzek, 2000). Deze kunnen ze op meerdere manieren mee hebben gekregen, bijvoorbeeld vanuit socialisatie in een professionele omgeving, persoonlijke overtuiging, gebruiken binnen de organisatie of werkervaring elders (Romzek, 2000, p. 26). Romzek (2000) benoemt dat verantwoording aan de 'peer group' een belangrijke drijfveer kan zijn voor medewerkers. Extrinsicke motivatie kan er namelijk voor zorgen dat iemand zich op een verantwoordelijke manier gedraagt en goed omgaat met zijn discretionaire ruimte. Je wilt immers niet dat je collega's een verkeerd beeld van je krijgen (Aronson et al., 2010).

Ten slotte betreft *politieke verantwoording* de uitleg van organisaties, publieke managers of individuele medewerkers aan politieke fora en vertegenwoordigende organen (Bovens, 2005; Klijn & Koppenjan, 2014). Dit betreft veelal een verticale verhouding tussen actor en forum<sup>15</sup>. De verantwoording verloopt, formeel gezien, in de omgekeerde volgorde van de ‘delegatieketen’, dit

**Figuur 7** Verantwoordingsketen



Bron: Strøm et al., 2003.

heet dan de ‘verantwoordingsketen’ (Figuur 7). Deze keten volgt het principe van principaal-agentrelaties (Strøm et al., 2003). Waar de kiezer delegeert naar het parlement, het parlement naar

het regeringshoofd en het regeringshoofd naar de individuele ministers of staatssecretarissen en deze de publieke taak verder delegeert aan publieke managers en ambtenaren in de uitvoering, werkt verantwoording logischerwijs andersom (Bakker & Yesilkagit, 2005, p. 17). Omdat bijvoorbeeld de publieke manager bij ProRail namens de staatssecretaris de taak van veiligheid op het spoor laat uitvoeren door zijn medewerkers, volgt hieruit dat de publieke manager bij grove fouten uitleg verschuldigd is aan zijn principaal. Kortom, een publieke manager moet als agent responsief zijn aan zijn principaal (Romzek, 2000).

In Duitsland ziet deze verantwoordingsketen er iets anders uit. Duitsland is een federatie van deelstaten en de afzonderlijke deelstaten hebben ieder een eigen parlement. Er geldt dat de Bondsrepubliek alleen mag optreden als dat noodzakelijk is in het nationale belang (Bundeszentrale für politische Bildung, 2016). Daarmee ziet de verantwoordingsketen er ongeveer zo uit:

Publieke manager en ambtenaren → minister van een deelstaatministerie → deelstaatparlement → burgers van de deelstaat (Bundeszentrale für politische Bildung, 2016).

Wanneer er van deelstaatregering moet worden opgeschaald naar de federale regering kan de minister of staatssecretaris van het ‘Bundesministerium’ (op nationaal niveau) ter verantwoording worden geroepen, wanneer bijvoorbeeld de veiligheid op het spoor een nationale kwestie wordt.

<sup>15</sup> In de verantwoordingsliteratuur worden de media eveneens als ‘nieuw’ politiek forum genoemd. Dit vormt binnen politieke verantwoording een informeel forum (Bovens, 2005). Hiermee onderhoudt een actor geen verticale verantwoordingsrelatie. In dit onderzoek worden de media echter niet nader bestudeerd.

### 3.1.2 Normatieve perspectieven

Vanuit een normatief oogpunt kan het driestappenproces van verantwoording volgens Bovens en Schillemans (2009) meerdere functies vervullen, namelijk die van democratische controle, van het bestrijden van machtsconcentratie, van het vergroten van de legitimiteit van het openbaar bestuur en van *leren*.

De eerste functie, de democratische controle, betekent dat het volk in staat moet zijn om een actor, in dit geval een uitvoeringsinstantie, te controleren. De in figuur 8 geschetste delegatieketen heeft namelijk tot doel om deze controle mogelijk te maken. De soevereiniteit van het volk staat hierbij centraal (Bovens & Schillemans, 2009). Publieke verantwoording heeft daarnaast de functie om machtsconcentraties en corruptie tegen te gaan. Dit gebeurt idealiter niet alleen doordat kiezers en politieke instituties de actor in de gaten houden, maar ook doordat er 'tegenmacht' bestaat vanuit onder andere een rekenkamer en de rechterlijke macht (Bovens, 2005, p. 46). De derde functie, het vergroten van de legitimiteit van het openbaar bestuur, kan bijvoorbeeld gebeuren doordat het verantwoordingsproces het gevoel van vertrouwen in de overheid bij de burger vergroot (Bovens, 2005). In dit onderzoek wordt echter uitsluitend aandacht besteed aan het vierde perspectief op verantwoording, namelijk het *cybernetisch perspectief*. Dit perspectief wordt hieronder uitgebreider toegelicht.

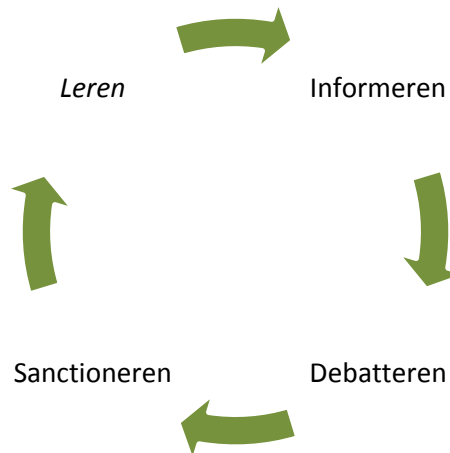
#### **Cybernetisch perspectief**

Leren, het beginsel dat ten grondslag ligt aan het cybernetische perspectief, gebeurt doordat een sanctie vanuit het forum een actor dwingt om zichzelf te confronteren met zijn slechte resultaten en suboptimale functioneren. De organisatie moet bij zichzelf te rade gaan op welke manier bij het volgende moment van informeren een sanctie vermeden kan worden (Bovens, 2005). Een manier om dit te doen is door de werkwijze aan te pakken. Kortom, doordat het forum druk uitoefent op de actor wordt deze ertoe bewogen te reflecteren op de eigen werkwijzen en om hier vervolgens iets aan te veranderen. Dit circulaire leerproces wordt weergegeven in figuur 8. Verantwoording bewerkstelligt dus het aanbrenge van (oppervlakkige) veranderingen na een sanctionering. Een voorbeeld hiervan op het spoor is het bijsturen van werkprocessen na een jaar waarin de punctualiteitscijfers niet op orde zijn geweest. Volgens Bovens en 't Hart (2005) kunnen de verantwoordingsfases ook afzonderlijk worden bestudeerd vanuit het cybernetische perspectief. Zo houdt de debatfase gewoonlijk in dat er nadere vragen worden gesteld door het forum en dat de actor hierop kan reageren, maar geldt binnen het cybernetisch perspectief dat dit de actor idealiter prikkelt om kritisch te reflecteren op de eigen prestaties (Bovens & 't Hart, 2005, p. 254). De sanctiefase houdt ook niet alleen in dat er een sanctie wordt opgelegd, maar zet idealiter aan tot het leren van lessen en het institutionaliseren van het geleerde (Bovens, 2005, p. 51). Hierover wordt later in dit hoofdstuk verder uitgeweid.

Goede publieke verantwoording zorgt er idealiter voor dat het niet alleen bij oppervlakkige veranderingen blijft, maar dat het leervermogen van de hele organisatie ook daadwerkelijk groeit (Bovens, 2005).

**Figuur 8**

Grafische weergave van het cybernetische perspectief op publieke verantwoording.



Bron: Bovens en Schillemans, 2009.

### 3.2 Publieke verantwoording door twee actoren

In de literatuur over publieke verantwoording in samenwerkingsverbanden komen ten minste drie perspectieven naar voren die uitleggen op welke manier verantwoording in deze situaties plaatsvindt. Het eerste perspectief is dat verantwoording in een samenwerkingsverband met name gekenmerkt wordt door informele en horizontale verantwoording. Het tweede perspectief is dat verantwoording door twee actoren op meerdere wijzen ingewikkeld en onduidelijk wordt en het derde perspectief stelt dat er zowel een verantwoordingstekort als een verantwoordingsoverlast kan ontstaan in deze situatie. Deze drie perspectieven op verantwoording worden hieronder toegelicht.

#### 3.2.1 Verschuiving naar informele, horizontale verantwoording

De literatuur over verantwoording in samenwerkingsverbanden laat een duidelijk verschil zien ten opzichte van verantwoording door één enkele actor. Dit verschil kan het best worden omschreven als een verschuiving van de traditionele, politieke verantwoording naar meer *governance*-achtige verantwoordingspraktijken. Dit houdt in dat twee samenwerkende actoren zich in mindere mate bezighouden met de uitleg 'naar boven' en in steeds grotere mate met uitleg aan elkaar. Dit kan informele, horizontale verantwoording worden genoemd. Voor een nadere uitleg van deze verschuiving biedt de literatuur over netwerken en publiek-private samenwerkingen een geschikte ingang.

Mulgan (2014) legt bijvoorbeeld uit dat voor netwerksamenwerkingen geldt dat de deelnemende partijen in mindere mate *behoefte* hebben aan traditionele vormen van verantwoording. Dit verklaart hij door te stellen dat er binnen netwerken voldoende noodzaak is om elkaar scherp te houden. Zo beargumenteert hij dat netwerken alleen in stand blijven wanneer er sprake is van wederzijds vertrouwen. Volgens Goodin (2003) geldt daarnaast dat binnen netwerken vaak in zekere

zin dezelfde publieke waarden worden gedeeld en dat dit ervoor zorgt dat de deelnemers zich verantwoordelijk gedragen.

Vanuit de literatuur over publiek-private samenwerking<sup>16</sup> wordt de nadruk op informele, horizontale verantwoording verklaard vanuit wederzijdse afhankelijkheid. Deze vorm van verantwoording ontstaat doordat de twee partners doorgaans langere tijd met elkaar samenwerken, waardoor er wederkerige relaties ontstaan. De partijen worden daardoor op den duur afhankelijk van elkaar in het leveren van de publieke dienst (Forrer et al., 2010). Zo kunnen de partijen niet afzonderlijk van elkaar dezelfde dienst leveren of kan de dienst niet met dezelfde efficiëntie worden geboden. Dit hangt samen met het feit dat het partnerschap bestaat bij de gratie van het doel om de publieke dienst gezamenlijk te leveren. Hierdoor is er ook een sterk belang bij beide partijen om elkaar hierop scherp te houden. Dit houdt in dat beide partijen tegelijkertijd actor en forum zijn (Romzek, 2014). Acar et al. (2008) stellen dan ook dat dit soort partnerschappen veel meer gaan over het verbeteren van de gezamenlijke prestaties (bijvoorbeeld door elkaar scherp te houden en van elkaar te leren) dan over verantwoording en controle vanuit de politiek. Ondanks deze nieuwe vorm, vindt er vaak nog wel traditionele, politieke verantwoording plaats.

Uit het voorgaande kan worden verwacht dat verantwoording door twee actoren waarschijnlijk meer wordt gekenmerkt door een informeel, horizontaal dan door een politiek, hiërarchisch karakter.

### 3.2.2 Ingewikkelde en onduidelijke verantwoording

Wanneer twee actoren een samenwerkingsverband aangaan, bestaat er een aanzienlijke kans dat de publieke verantwoording ingewikkeld of onduidelijk wordt. Meerdere auteurs stellen in hun publicaties over verantwoording in publiek-private samenwerking en netwerken dat er ten minste sprake kan zijn van een drietal verschijnselen (Forrer et al., 2010; Mulgan, 2014).

#### **Probleem van vele handen**

Het leveren van een publieke dienst bestaat volgens Bovens (2005) uit een optelsom van deelhandelingen van een groot aantal medewerkers binnen een organisatie. Doordat iedereen een deelbijdrage levert kan het voorkomen dat de verantwoordelijkheid over het eindresultaat diffuus is. Dit noemt Bovens (2005) het probleem van vele handen. Er geldt bovendien voor grootschalige of complexe publieke dienstverlening dat niemand een totaaloverzicht heeft, of überhaupt kan hebben, van alles wat er gebeurt in de uitvoering van de publieke dienst (Gerrits, 2012). Toch moet iemand, of moeten meerderen, hierover uitleg geven wanneer er iets fout gaat. Dit vormt al snel een probleem voor een enkele publieke organisatie, maar het wordt nog een slag ingewikkelder wanneer de fouten het resultaat zijn van twee samenwerkende partijen. Daarnaast is een belangrijk kenmerk

---

<sup>16</sup> Publiek-private samenwerkingen (PPS) worden vaak gesloten om sneller voor innovatie te zorgen en de efficiëntie van de publieke sector te vergroten (Hodge & Greve, 2005). Daarnaast zorgt het aangaan van een PPS ervoor dat er grotere financiering beschikbaar is voor de publieke dienst (Zalm, 2003). Private partijen zijn immers in staat om grotere sommen te investeren dan publieke. Volgens Romzek (2014) hebben PPS daarnaast de volgende eigenschappen: de partijen leveren samen een publieke dienst en onderhouden een relatief gelijkwaardige relatie met elkaar. Ook is er sprake van een langdurige verbintenis waarbij beide partijen hun ervaringen en expertise inzetten.

van de situatie van twee gelijkwaardige samenwerkingspartners dat centrale aansturing dikwijls ontbreekt. Mulgan (2014) vat dit probleem samen, in het geval van netwerken: “if no one person or body is formally in charge, nobody can be called to account for the network’s collective outcomes or made to impose remedies in the wake of acknowledged failure” (p. 550). In lijn met deze gedachtegang belemmert het probleem van vele handen alle drie fases van verantwoording (informereren, debatteren en sanctioneren), waarbij de nadruk ligt op het begin. Het begint bij een onduidelijkheid over wie het forum zal voorzien van informatie. Deze onduidelijkheid rondom de actor kan vervolgens verder sijpelen in een moeilijkheid om de gegeven informatie op waarde te schatten. Wanneer het forum niet op de hoogte is van de ‘actor-problemen’ kan het bijvoorbeeld informatie over een deelhandeling beoordelen alsof het informatie over het totaalproduct betreft. Uit dit oordeel kunnen dan weer suboptimale sancties uit volgen.

### **Controle op street-level bureaucrats is een uitdaging**

Publieke organisaties die in de uitvoering van hun dienst maatwerk moeten leveren staan voor een uitdaging wat de controle van dit maatwerk betreft. Het is aannemelijk dat twee samenwerkende organisaties hier nog meer moeilijkheden mee hebben, gezien de lastige navolgbaarheid van de handelingen van de betreffende medewerkers. Deze medewerkers vallen namelijk onder de categorie van zogenaamde ‘street-level bureaucrats’, een term die in 1980 bedacht is door Michael Lipsky. Hij stelt dat publieke organisaties allerlei regels en werkwijzen voorschrijven voor de medewerkers in de uitvoering, maar dat medewerkers die maatwerk moet leveren – street-level bureaucrats – deze vaak niet één op één kunnen vertalen naar de verschillende situaties waarmee zij te maken krijgen (Evans & Harris, 2004). Omdat de omstandigheden waarin zij hun werk moeten doen vaak sterk uiteenlopen, hebben zij binnen hun functie zogenaamde ‘discretionaire ruimte’. Dit betekent dat zij de regels in behoorlijke mate zelf kunnen interpreteren wanneer zij met complexe, onvoorspelbare situaties en verschillende behoeften van bijvoorbeeld burgers te maken krijgen (Evans & Harris, 2004). Zij bezitten dus veel autonomie in hun werk.

Lipsky ging in 1980 zelfs verder door te stellen dat street-level bureaucrats in zekere zin hun eigen beleid ‘op de grond’ creëren, losgezongen van de regels van de organisatie. Zij weten immers beter dan de managementlaag in hun organisatie ‘wat werkt’ in welke situatie. Kenmerkend aan dit verschil in inzicht is ook dat regels die vanuit de organisatie top-down zijn ingegeven vaak niet naar behoren werken in de uitvoering en in sommige gevallen een effectieve oplossing zelfs in de weg staan (Hupe & Hill, 2007). Omgekeerd zal het forum vanwege deze discrepantie moeilijkheden ondervinden in de beoordeling van het handelen van de actor.

Princen et al. (2014) stellen dat inzetten op street-level bureaucracy bij grensoverschrijdende incidenten zeer effectief is – in hun onderzoek wordt er op een netwerkachtige manier samengewerkt tussen Nederlandse en Duitse brandweerlieden, politieagenten en ambulancepersoneel – maar dat street-level bureaucracy het risico op problemen met verantwoording aanzienlijk vergroot. Ook Hupe en Hill (2007) bespeuren behoorlijke problemen als het gaat om het controleren van dit soort medewerkers. Dit probleem heeft zijn oorsprong in het feit dat dit type medewerker veel autonomie heeft en naar eigen inschatting handelt, waardoor het voor de hogere lagen in de organisatie onoverzichtelijk wordt welke elementen van het handelen ze precies moeten controleren. Een street-level aanpak van een grensoverschrijdend incident kan

volgens Princen et al. (2014) al gauw zorgen voor “grensoverschrijdende arrangementen die onvoldoende zijn ingebed in wetgeving en daarnaast weinig borging leveren tegen fouten en misbruik” (p. 2).

### **Gebrek aan helderheid in afspraken**

Romzek (2014) stelt dat de kwaliteit van de verantwoording in samenwerkingsverbanden afhangt van de helderheid waarmee rollen, verantwoordelijkheden, rechten en risico's gespecificeerd en de informele eigenschappen zoals vertrouwen en wederkerigheid aanwezig zijn (p. 314). Aan deze helderheid ontbreekt het echter vaak, volgens Forrer et al. (2010). Zij beargumenteren dat de verdeling van verantwoordelijkheden tussen beide partijen in publiek-private partnerschappen vaak niet in balans is. Daarnaast kan er onduidelijkheid bestaan over wie verantwoordelijk is voor het beleid en wie voor de uitkomsten en wat de gezamenlijke doelen, prestaties en procedures zijn (Klijn & Koppenjan, 2014). Dit, terwijl een dergelijke partnerschap idealiter inhoudt dat er sprake is van wederzijdse invloed en een balans tussen synergie en autonomie, waarbij wederzijds respect, gelijke participatie in het nemen van besluiten, wederzijdse verantwoording en transparantie een belangrijke rol spelen (Brinkerhoff, 2002, p. 216). Een uitleg die Forrer et al. (2010) hiervoor geven, is dat partijen vaak erg enthousiast zijn over de nieuwe samenwerking, waardoor zij gehaast een contract opstellen zonder goed na te denken over de verantwoording met betrekking tot:

- Risico's;
- kosten en opbrengsten;
- de sociale en politieke impact van de partnerschap;
- ingebrachte expertise;
- de vorm van samenwerking tussen de partners;
- de manier waarop prestaties worden gemeten (Forrer et al., 2010).

Hierdoor bestaat er tussen partners uiteindelijk onduidelijkheid over de onderlinge verwachtingen, waardoor ook de mogelijkheden om tot goede publieke verantwoording te komen worden verkleind.

### **3.2.3 Verantwoordingstekort en verantwoordingsoverlast**

Schillemans en Bovens (2009) stellen dat de wijze waarop stelsels van publieke verantwoording ontworpen en ingericht zijn bepaalde gebreken kunnen vertonen. Zelf stellen zij vast dat er vaak sprake is van verantwoording die zowel soberheid als scherpte mist. Dit gevaar bestaat logischerwijs ook in het geval van twee samenwerkingspartners. Onderstaande onderzoekers verwachten dat het voor samenwerkingspartners zelfs erger kan zijn dan voor losstaande organisaties. Dit wordt beargumenteerd aan de hand van de begrippen van 'verantwoordingstekort' en 'verantwoordingsoverlast'. Beiden worden bekeken vanuit het cybernetische perspectief.

#### **Verantwoordingstekort**

Volgens Bovens en 't Hart (2005) houdt een verantwoordingstekort binnen het cybernetisch perspectief in dat een publieke organisatie onvoldoende wordt geprikkeld om te leren van fouten. Dit kan volgens hen in alle drie verantwoordingsfasen terug worden gezien. Waar in het verantwoordingsproces de informatie-, debat- en sanctiefase staan voor respectievelijk het geven van uitleg, het toelichten van het handelen door middel van nadere vragen van het forum en het

krijgen van een sanctie op basis van het oordeel van het forum (Bovens & Schillemans, 2009), hebben deze drie fases binnen het cybernetisch perspectief een extra dimensie, namelijk die van het aanzetten tot *leren*. Binnen dit perspectief ontbreekt er bij een verantwoordingstekort in de *informatiefase* een zekere deskundigheid bij het controlerende forum om de juiste informatie op te vragen en te verwerken. Dit gebrek sijpelt door in de *debatfase*. Hierin vindt namelijk door het ontbreken van deskundigheid geen echte reflectie plaats aan de kant van de actor. Het forum geeft namelijk niet de juiste prikkels. Dit uit zich vervolgens in de *sanctiefase*: er worden geen “krachtige lessen” getrokken uit het verantwoordingsproces, omdat het forum niet tot de juiste beoordeling is gekomen (Bovens & 't Hart, 2005, p. 254).

Dit verantwoordingstekort is door de auteurs geschetst binnen de situatie van één enkele actor en zijn forum. Van dit tekort kan logischerwijs ook sprake zijn in een situatie van twee samenwerkende actoren. Het is tevens aannemelijk dat dit het geval is wanneer een van beide actoren normaal gesproken al te maken heeft met een verantwoordingstekort. Een tekort in het geval van twee actoren kan zich waarschijnlijk op meerdere manieren manifesteren. Ten eerste is het mogelijk dat één ondeskundig forum beide actoren afzonderlijk van elkaar controleert. Een tweede mogelijkheid is dat één ondeskundig forum de actoren gezamenlijk controleert. In deze situatie vallen er wellicht minder blinde vlekken, omdat twee actoren gezamenlijk wellicht mondiger zijn dan apart van elkaar. Een derde mogelijkheid heeft betrekking op de wederzijdse verantwoording tussen beide actoren. In die situatie zou een tekort betekenen dat de twee samenwerkingspartners elkaar over en weer niet scherp genoeg houden om door middel van een wederzijds verantwoordingsproces van ieders eigen fouten te leren. Uit de analyse zal moeten blijken wat het geval is bij de zes Nederlands-Duitse grensovergangen.

### **Verantwoordingsoverlast**

Verantwoordingsoverlast houdt in dat een verantwoordingsarrangement een dysfunctionele werking heeft op de publieke organisatie. Het kan onder meer de productiviteit en de kwaliteit van de organisatie belemmeren, maar het kan er ook voor zorgen dat een organisatie weinig innovatief is en niet flexibel kan reageren op veranderende omstandigheden (Halachmi, 2014, p. 560-1). Schillemans en Bovens (2009) leggen uit dat “een te rigoureuus verantwoordingsregime [...] publieke instellingen [verandert] in defensieve, formalistische, door regels en formulieren geobsedeerde bureaucratieën” (p. 283). Zo moeten organisaties bijvoorbeeld op een gestandaardiseerde manier ieder kwartaal talloze verantwoordingsdocumenten aanleveren, die aan veel protocollen en regels moeten voldoen. Dit kost niet alleen veel tijd en moeite, het kan ook leiden tot “regelconform gedrag”: “het voldoen aan een norm wordt dan een doel op zichzelf, en de organisatie richt zich niet langer op het bereiken van het achterliggende doel waar die norm een indicator voor was” (p. 282). Er zijn verschillende soorten verantwoordingsoverlast te onderscheiden. Een tweetal hiervan betreft de fixatie op korte termijn resultaten ongeacht de doelstellingen op de lange termijn en het zoeken naar schuldigen in plaats van naar oplossingen (Halachmi, 2014, p. 561).

Het bekende concept ‘red tape’ valt samen met deze ziektebeelden binnen verantwoording. De definities die gegeven worden aan dit concept lopen uiteen, maar red tape betreft in zekere zin een (dysfunctionele) nadruk op regels en procedures (Buchanan, 1975; Pandey & Scott, 2002). Veel overheidsorganisaties zitten als het ware dichtgetimmerd, vanuit een behoefte om controle te



hebben over de organisatie of bijvoorbeeld als verdedigingsmechanisme om bewijsmateriaal aan te kunnen leveren. Red tape staat erom bekend dat het collideert met de bewegingsvrijheid die een street-level bureaucrat nodig heeft om maatwerk in een situatie te kunnen leveren (Evans & Harris, 2004). Red tape en de behoefte aan discretionaire ruimte gaan dus niet goed samen. Wanneer red tape in afzonderlijke organisaties al een probleem vormt, is het aannemelijk dat dit in het geval van twee samenwerkende organisaties ook zo is of wellicht zelfs ergere vormen aanneemt. Er moet dan door de medewerkers wellicht voldaan worden aan de regel- en proceduredichtheid van twee organisaties.

Deze schets van verantwoordingsoverlast kan vanuit cybernetisch perspectief als volgt worden ontleed: Publieke organisaties moeten in de *informatiefase* een grote hoeveelheid informatie met een groot bereik en aanzienlijke detaillering bij hun forum/a aanleveren. Vervolgens krijgt de *debatfase* het kenmerk van “cijferfetisjisme” waarin te weinig wordt gelet op de context en het grotere geheel waarbinnen de informatie moet worden geïnterpreteerd. Dit proces leidt ertoe dat de actor sterkere prikkels ervaart of dat twee actoren sterkere prikkels ervaren om zich te verdedigen dan om te leren van gemaakte fouten (Bovens & 't Hart, 2005, p. 260).

### 3.3 Verwachtingen vanuit de literatuur

Op basis van de hierboven beschreven literatuur kunnen drie (globale) verwachtingen worden geschetst over verantwoording door twee actoren. Zo wordt verwacht dat bij de zes Nederlands-Duitse grensovergangen meer sprake zal zijn van informele, horizontale verantwoording dan van verticale, politieke verantwoording. De tweede betreft de verwachting dat verantwoording aan de grens waarschijnlijk ingewikkeld en onduidelijk zal zijn. De derde verwachting is dat in deze situatie zowel een verantwoordingstekort als een verantwoordingsoverlast gevonden kan worden. Het is vanuit de literatuur echter nog niet duidelijk hoe deze twee zich tot elkaar verhouden. Dit zal uit de analyse moeten blijken.

## 4 Methode

### 4.1 Onderzoeksdesign

In dit onderzoek is een vergelijking gemaakt tussen de verantwoordingsarrangementen bij de zes spoorgrensovergangen aan de Nederlands-Duitse grens. Deze vergelijking moest uitwijzen hoe bij de verschillende grensovergangen wordt omgegaan met verantwoording en met name ook ‘wat werkt’. Hieruit zullen vervolgens aanbevelingen volgen voor het grensgebied, waar ProRail en de RET elkaar in 2017 ontmoeten op de Hoekse Lijn.

Om dit te onderzoeken biedt een multiple-case studie de juiste mogelijkheden. Hiermee kunnen namelijk meerdere samenwerkingsverbanden op een omgevingsbewuste manier met elkaar worden vergeleken (Bryman, 2012). Dit soort case studies is erop toegerust om huidige fenomenen in hun natuurlijke omgeving te bestuderen en hierbij in te zoomen op de praktijk (Van Thiel, 2007, p. 97). Dit paste bij de onderzoeksvraag, omdat deze leidde tot een uitgebreide verhandeling van verantwoording op papier en in de praktijk.

#### 4.1.1 Casusselectie

In dit onderzoek hoefden geen concessies te worden gedaan op het gebied van casusselectie. Alle zes de spoorgrensovergangen tussen Nederland en Duitsland konden worden bestudeerd. Er is in dit onderzoek uitgegaan van een casusselectie op basis van homogeniteit (Van Thiel, 2007). Dit houdt in dat er wordt verwacht dat alle grensovergangen – ook de toekomstige op de Hoekse Lijn – bepaalde overeenkomsten vertonen. Dit is nastrevenswaardig, omdat er op deze manier uitspraken gedaan konden worden over een passende invulling voor de verantwoording op de Hoekse Lijn. Onderzoeken die gebaseerd zijn op “most similar systems design” werken een hogere generaliseerbaarheid in de hand (Van Thiel, 2007, p. 102).

### 4.2 Kwalitatieve onderzoeksmethode

De multiple-case study werd onderzocht met een kwalitatieve onderzoeksmethode. Hier is op de eerste plaats voor gekozen omdat het in een dergelijke technische omgeving van belang was om de informatie goed op waarde te kunnen schatten. Met andere woorden, ik moest kunnen doorvragen op de gegeven antwoorden (Bryman, 2012). Op de tweede plaats had dit onderzoek niet alleen een empirisch element, maar ook een normatief onderdeel dat gebaseerd was op de empirische bevindingen. Om normatieve uitspraken te kunnen formuleren was het van belang om de sociale realiteit op het spoor goed te begrijpen. Hiervoor was het belangrijk om bij de respondenten te kunnen vragen naar ervaringen en opvattingen over de gang van zaken (Van Thiel, 2007).

Het onderzoek bestond uit een documentanalyse en interviews. Om de vraag te beantwoorden welke rol publieke verantwoording speelt in grensoverschrijdende samenwerkingen was het eerst zaak om zicht te krijgen op het bestaande materiaal. Er gelden voor een uitvoeringsorganisatie zoals ProRail en RET veel wettelijke verplichtingen die nagekomen moeten worden. Daarnaast bestaat er regelgeving, vaak door de spoorbeheerder zelf vormgegeven, waar ge- en verboden in opgenomen staan. Voor dit onderzoek waren bijvoorbeeld de afspraken tussen het ministerie van IenM en ProRail en tussen ProRail en andere spoorbeheerders (bijvoorbeeld DB Netze en straks RET) van belang om te bestuderen. Deze afspraken waren terug te vinden in onder andere de Beheerconcessie en de grensbaanvakovereenkomsten tussen ProRail en DB Netze. Ook was er een aantal richtlijnen, zoals een handboek waaruit kennis over verantwoordingspraktijken gewonnen kan worden. Voor het toekomstige grensgebied bij de Hoekse Lijn geldt dat er weinig documentatie bestaat, buiten de convenanten en de concessie om. Hiervoor moest op een andere manier aan kennis worden gekomen, namelijk door middel van interviews.

Alle grensovergangen werden ook onderzocht aan de hand van semigestructureerde interviews. Deze boden de mogelijkheid om te vragen naar ervaringen rondom verantwoording en wijzen uit of er bijvoorbeeld discrepanties bestaan tussen overeenkomsten op papier en werkwijzen in de praktijk. Ook waren de interviews noodzakelijk om door te kunnen vragen op onduidelijkheden vanuit de documenten (Boeije et al., 2009). De interviews werden gehouden met medewerkers van ProRail, DB Netze, RET en het ministerie van IenM. Om een voor een groot deel van de organisatie geldend verantwoordingsarrangement degelijk te kunnen bestuderen was het van belang om vragen te stellen op verschillende plaatsen in de organisatie. Om die reden heb ik interviews gehouden met medewerkers in de uitvoerende tak, bijvoorbeeld op de verkeersleidingspost in Duisburg en op uitruklocaties in Nederland, met een beleidstak van het ministerie van IenM en er tussenin, namelijk de tak veiligheid van ProRail.

### 4.3 Dataverzameling en selectie

In de periode van februari tot en met september, 2016, heb ik stage gelopen bij de afdeling Incidentenbestrijding van spoorbeheerder ProRail. Dit bood mij een goede ingang voor het verzamelen van de data voor het onderzoek. Het verzamelen van de te bestuderen documenten is op verschillende manieren gebeurd. Veel documenten waren namelijk niet vrij toegankelijk voor ieder publiek. Een aantal documenten is door tussenkomst van medewerkers van de stage-organisatie geselecteerd. Daarnaast zijn documenten zoals de beheerconcessie en het beheerplan via overheidswebsites gevonden. In het resultatenhoofdstuk worden de documenten nader toegelicht. Het gaat om de volgende 13 documenten (tabel 3). Hiervan worden de eerste 10 documenten gebruikt voor de casus van de Nederlands-Duitse grensovergangen en de overige drie voor het hoofdstuk over de RET.

**Tabel 3** Bestudeerde documenten

Documentnaam	Uitgever	Naam in resultatenhoofdstuk
<b>Beheerconcessie 2015 – 2025<sup>17</sup></b>	Ministerie van IenM	<b>Beheerconcessie</b>
<b>Toegangsovereenkomst ProRail<sup>18</sup></b>	ProRail	<b>Toegangsovereenkomst</b>
<b>Meerjarenplan IL&amp;T 2013 – 2017 en 2015 – 2019<sup>19</sup></b>	IL&T	<b>IL&amp;T meerjarenplan</b>
<b>Beheerplan ProRail 2016<sup>20</sup></b>	ProRail	<b>Beheerplan</b>
<b>Handboek Incidentenmanagement Rail (HIR)<sup>21</sup></b>	ProRail	<b>Handboek ICB</b>
<b>Vertrag über die Verknüpfung der Infrastruktur (generiek verdrag ProRail – DB Netze)<sup>22</sup></b>	DB Netze & ProRail	<b>Generiek grensverdrag</b>
<b>Grensbaanvakovereenkomst 1. Bad Nieuweschans – Ihrhove<sup>23</sup></b>	DB Netze & ProRail	<b>Grensovergang 1</b>
<b>Grensbaanvakovereenkomst 2. Oldenzaal – Bad Bentheim</b>	DB Netze & ProRail	<b>Grensovergang 2</b>
<b>Grensbaanvakovereenkomst 3. Enschede – Gronau</b>	DB Netze & ProRail	<b>Grensovergang 3</b>
<b>Grensbaanvakovereenkomst 4. Zevenaar Oost – Emmerich</b>	DB Netze & ProRail	<b>Grensovergang 4</b>
<b>Grensbaanvakovereenkomst 5. Venlo – Kaldenkirchen</b>	DB Netze & ProRail	<b>Grensovergang 5</b>
<b>Grensbaanvakovereenkomst 6. Landgraaf – Herzogenrath</b>	DB Netze & ProRail	<b>Grensovergang 6</b>
<b>Beheervisie 2.0 Wet lokaal spoor<sup>24</sup></b>	Metropoolregio Rotterdam Den Haag	<b>Beheervisie Wls</b>
<b>Spoorconcessie Hoekse Lijn 2015 – 2017<sup>25</sup></b>	Metropoolregio Rotterdam Den Haag	<b>Spoorconcessie Hoekse Lijn</b>
<b>Nota van uitgangspunten – Concessie Rail Rotterdam december 2016<sup>26</sup></b>	Stadsregio Rotterdam	<b>Nota van uitgangspunten</b>

<sup>17</sup> Mansveld, 2014.

<sup>18</sup> Bestaat uit de algemene voorwaarden (ProRail, 2015a) en operationele voorwaarden (ProRail, 2015b).

<sup>19</sup> IL&T, 2013; IL&T, 2015.

<sup>20</sup> ProRail, 2015c.

<sup>21</sup> Tenpierik, 2016.

<sup>22</sup> DB Netze, 2011.

<sup>23</sup> Voor alle grensbaanvakovereenkomsten, zie verwijzingen bij grensovergangen in de inleiding.

<sup>24</sup> Bestuurscommissie Va, 2015.

<sup>25</sup> MRDH, 2016c.

<sup>26</sup> Stadsregio Rotterdam, 2013.

Als aanvulling op de documentanalyse heb ik gebruik gemaakt van 13 interviews met medewerkers van de drie spoororganisaties en het ministerie van IenM. De respondenten voor de interviews heb ik ook op uiteenlopende manieren benaderd. De meest effectieve manier bleek de sneeuwbalmethode. Met deze methode is het mogelijk om via een eerste respondent naar een tweede te komen en via de tweede naar een derde (Boeije et al., 2009). Zo ben ik door een Beleidsadviseur Incidentenbestrijding verwezen naar een Algemeen Leider, die mij doorverwees naar een Teamleider op de Kijfhoek in Rotterdam, die mij op zijn beurt in contact heeft gebracht met een Notfallmanager in Duisburg. Dit is een geschikte manier gebleken om effectief naar relevante personen doorverwezen te worden (Boeije et al., 2009). Een aantal respondenten heb ik via het medewerkersportaal binnen het intranet van ProRail opgezocht en 'koud' gecontacteerd. Anderen via een werkoverleg of persconferentie. Eén van de respondenten heeft toegezegd om per e-mail antwoord te geven op mijn vragen. Dit betreft beleidsmedewerkster van het ministerie van IenM, Saskia. Alle respondenten voor de interviews zijn dus niet-random geselecteerd. Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat er binnen spoororganisaties vaak sprake is van hoge specialisatie per medewerker. Op die manier ben ik tot de volgende lijst van respondenten gekomen (tabel 4).

**Tabel 4** Respondenten met bijbehorende organisatie en standplaats

<b>Functie</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Locatie</b>	<b>Toebedeelde naam in dit onderzoek</b>
<b>Teamleider Verkeersleiding Kijfhoek</b>	ProRail	VL post Kijfhoek, Rotterdam	<b>Rens</b>
<b>Teamleider Verkeersleiding Kijfhoek</b>	ProRail	VL post Kijfhoek, Rotterdam	<b>Freek</b>
<b>Verkeersleider Goederen (VL)</b>	ProRail	VL post Kijfhoek, Rotterdam	<b>Sjoerd</b>
<b>Treindienstleider (Trdl)</b>	ProRail	VL post Kijfhoek, Rotterdam	<b>Folkert</b>
<b>Algemeen Leider (AL)</b>	ProRail	Uitruklocatie, Zwolle	<b>Arthur</b>
<b>Algemeen Leider (AL)</b>	ProRail	Uitruklocatie, Eindhoven	<b>Rick</b>
<b>Incidentonderzoeker</b>	ProRail	Rotterdam	<b>Jan</b>
<b>Adviseur / Coördinator Bedrijfsnoodorganisatie</b>	RET	Rotterdam	<b>Joost</b>
<b>Bedrijfsjurist</b>	RET	Rotterdam	<b>André</b>
<b>Notfallmanager (NMG)</b>	DB Netze	Betriebszentrale, Duisburg	<b>Herman</b>
<b>Grensdisponent</b>	ProRail	Betriebszentrale, Duisburg	<b>Daan</b>
<b>Beleidsmedewerker Directie OVS, auteur Wet lokaal spoor</b>	Ministerie van IenM	Den Haag	<b>Kees</b>
<b>Beleidsmedewerker Directie OVS, afdeling Veiligheid, Internationaal en Regelgeving</b>	Ministerie van IenM	Den Haag	<b>Saskia</b>

Hieronder volgt een toelichting van een aantal hierboven genoemde locaties en functies.

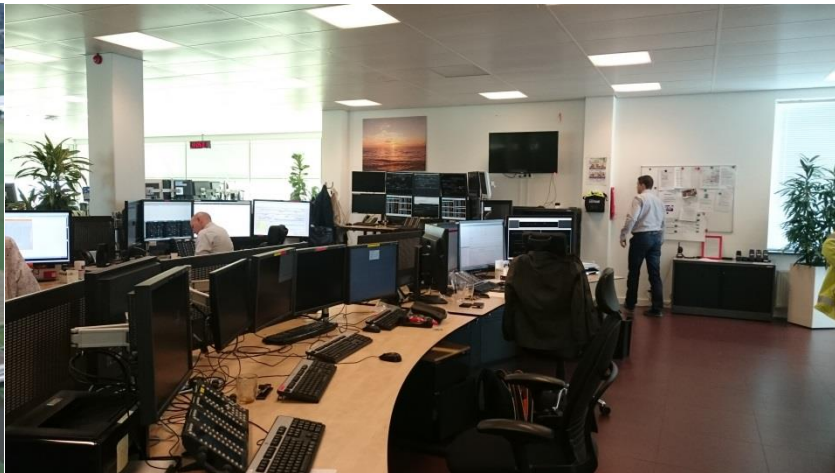
#### 4.3.1 Toelichting locaties en functies

##### **VL post Kijfhoek, Rotterdam en Betriebszentrale, Duisburg**

Het eerste is een verkeersleidingspost van ProRail (figuren 9 en 10), welke gelegen is aan een groot rangeerterrein. Hier worden de goederentreinen die vanuit de Rotterdamse Haven komen en die naar de haven toe gaan per wagon gesorteerd en aan elkaar gekoppeld. Op die manier kan een geordende reeks wagons het Europese achterland in via Duitsland of België, of vertrekken richting de haven. Op de locatie Kijfhoek werken ongeveer 50 tot 60 medewerkers in wisselende diensten. 's Nachts gaat het goederenvervoer namelijk gewoon door.



**Figuur 9** Kijfhoek, Rotterdam Bron: Port of Rotterdam, 2016.



**Figuur 10** VL Post Kijfhoek, Rotterdam Bron: eigen foto, 2016.

Aan Duitse zijde is de tegenhanger de zogenaamde 'Betriebszentrale Duisburg' (figuur 11). In dit gebouw zijn meerdere taken van DB Netze gebundeld, waaronder de verkeersleiding en de aansturing van de incidentenbestrijdingsteams in het geval van calamiteiten. Deze aansturing gebeurt vanuit de 'Notfalleitstelle', een of meerdere personen die achter meerdere beeldschermen zitten en contact opnemen met de Notfallmanager van DB Netze (toelichting volgt later), de brandweer, politie en technische ondersteuningsteams.



**Figuur 11** Betriebszentrale, Duisburg Bron: Nahverkehrsportal, 2013.

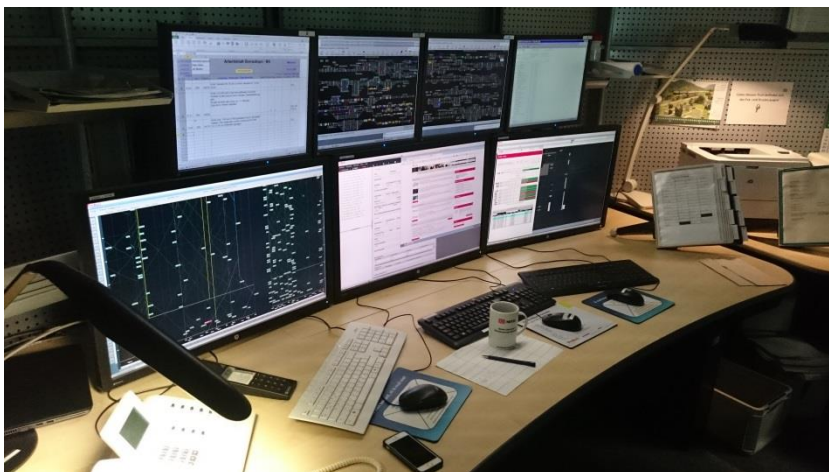
Op zowel Nederlandse als Duitse verkeersleidingsposten en de Betriebszentrale werken medewerkers met verschillende functies. De functies die reeds besproken zijn in het contexthoofdstuk zullen hier niet nogmaals worden genoemd. Van de overige respondenten zal hier een functieomschrijving worden gegeven. Dit zijn de Notfallmanager (DB Netze), de teamleiders (ProRail), de grensdisponent (ProRail), de beleidsmedewerkers van het ministerie van IenM, de coördinator van de bedrijfsnoodorganisatie (RET) en de bedrijfsjurist (RET).

De **Notfallmanager** staat ongeveer gelijk aan de Algemeen Leider van ProRail. De aansturing van de Duitse incidentenbestrijding werkt op een iets andere manier, maar de verantwoordelijkheden in deze functie komen sterk overeen. De Notfallmanager heeft bijvoorbeeld ook de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de **Fahrdienstleiter** (de treindienstleider aan Duitse zijde). In figuur 12 zijn de beeldschermen te zien van de Fahrdienstleiter. Bovenin staan de sporen met rijdende treinen weergegeven.



**Figuur 12** Beeldschermen van een Fdl in de positie van Notfalleitstelle in Duisburg  
Bron: Eigen foto, 2016.

Tussen de functie van treindienstleider en verkeersleider in bestaat de functie van **grensdisponent** (figuur 13). Dit is een medewerker van ProRail die gestationeerd is in Duisburg en een adviserende rol heeft met betrekking tot het grensverkeer. Hij heeft inzicht in beide spoorssystemen en heeft



**Figuur 13** Werkplek van de grensdisponent in Duisburg  
Bron: eigen foto, 2016.

contact met Nederlandse Trdl's en (internationale) vervoerders, waardoor hij bij een calamiteit die het grensoverschrijdende vervoer belemmert, advies kan geven aan beide landen over de snelste oplossing wat betreft het hervatten van het spoorverkeer. Ook kan hij voorzien wanneer een probleem grensoverschrijdend gaat



worden, waardoor zijn collega's in Nederland en Duitsland maatregelen kunnen treffen. De grensdisponent kan dus meekijken en advies geven, maar heeft zelf geen beslisbevoegdheid zoals bijvoorbeeld een treindienstleider (Grensdisponent, 2016).

De **teamleider** stuurt de treindienstleiders en verkeersleiders aan en is degene die ervoor moet zorgen dat aan gestelde eisen ingegeven vanuit de organisatie – deze worden bepaald door de politiek – zoals bijvoorbeeld punctualiteit, wordt voldaan. Hij is de eerste managementlaag boven de uitvoerenden, de Trdl's en verkeersleiders.

### **RET, Rotterdam**

Dit is het hoofdgebouw van de Rotterdamse Elektrische Tram (RET) (figuur 14). Dit bedrijf doet aan personenvervoer middels tram, metro en bus (Corporate RET, 2016). In dit gebouw is de stafafdeling van het bedrijf gehuisvest. De RET maakt gebruik van nog zeven andere locatie in en rondom de stad. Zowel de **adviseur en tevens coördinator van de bedrijfsnoodorganisatie** als de bedrijfsjurist hebben hier hun werkplek. De adviseur en tevens coördinator heeft een tweeledig takenpakket. Tijdens een incident houdt hij op afstand het overzicht van



**Figuur 14** Bedrijfsgebouw RET in Rotterdam  
Bron: Hannover Leasing, 2016.

de afhandeling van de calamiteit. Bij een calamiteit in het Rotterdamse openbaar vervoer worden veel partijen betrokken, omdat het een dichtbevolkt gebied betreft. Zo worden de brandweer en de veiligheidsregio vrijwel altijd bij de afhandeling betrokken. Om dit proces te stroomlijnen is er een coördinator. In deze functie heeft deze medewerker ook een adviserende rol richting overheidshulpdiensten, maar ook richting interne veiligheidsprocessen van de RET. Zijn collega, de **bedrijfsjurist**, zit twee etages boven hem in het gebouw en houdt zich bezig met de strategische doelen van de organisatie, zoals ook de afspraken rondom Hoekse Lijn.

## **4.4 Interviews**

In het theoretisch kader is een drietal verwachtingen geformuleerd. Op basis hiervan is een topiclijst samengesteld met een aantal specifieke topics per verwachting. Deze topiclijst is door middel van voortschrijdend inzicht steeds specifiekier geformuleerd. In bijlage 1 is de eerste topiclijst weergegeven. Deze is opgesteld voor respondenten in operationele functies. Deze lijst is op deze wijze geformuleerd omdat de functies binnen de spoorbedrijven erg gespecialiseerd zijn en het jargon per bedrijf en per afdeling kan verschillen. Naarmate ik meer informatie kreeg uit de

gesprekken heb ik in navolgende gesprekken preciezer (door)gevraagd. Dit heeft de topiclijst opgeleverd die in bijlage 2 te vinden is.

#### 4.5 Analyse

In deze studie werden de volgende stappen genomen om tot de onderzoeksresultaten te komen. Allereerst zijn de documenten ofwel in hun geheel doorgenomen of, bij een grotere omvang, bestudeerd op basis van de volgende zoektermen:

- samenwerken, samenwerking, gezamenlijk, partner;
- verantwoording, verantwoordelijk, verantwoordelijkheid, verantwoordelijkheden, uitleg, rapport;
- prestatie, afspraken;
- controle, sancties, boete, maatregelen.

De interviews zijn woord voor woord uitgeschreven, om de details van de gedane uitspraken te bewaren (Van Thiel, 2010). Dit was van belang omdat het bij technische inhoud vaak nauw luistert.

Voor het coderen van de documenten en de interviews zijn per bron afzonderlijke documenten aangemaakt met hierin een coderingsschema. Dit schema is een versimpelde versie van de in paragraaf 4.4 genoemde topiclijsten. In bijlage 3 is dit schema weergegeven. Er is gebruik gemaakt van een soberdere versie, zodat alle uitspraken in eerste instantie geclusterd konden worden onder de overkoepelende categorie, zoals bijvoorbeeld de categorieën 'sanctie' en 'soort informatie'. Binnen deze categorieën kon vervolgens bijvoorbeeld worden geanalyseerd of er sprake was van een verantwoordingsoverlast in de sanctiefase.

De relevante zinnen en stukjes code zijn vanuit de documenten en interviews woordelijk ingevuld in de passende velden. Op basis van deze analysedocumenten is er een tabel gemaakt van de verantwoordingsrelaties. Daarnaast is er geturfd: hoeveel van deze codes wijzen op politieke verantwoording? Hoeveel respondenten halen een verantwoordingstekort aan? Et cetera. Vanuit deze documenten per data-bron is een aantal tabellen gemaakt. Deze zijn opgenomen in het resultatenhoofdstuk dan wel in de bijlagen.

#### 4.6 Betrouwbaarheid en validiteit

De *betrouwbaarheid* van dit onderzoek is, ten eerste, gewaarborgd door het gebruik van triangulatie op het gebied van informatiebronnen (interviews, documenten en bestaand onderzoek) (Van Thiel, 2007). Ten tweede is de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd doordat de interviews met respondenten met hun toestemming zijn opgenomen, woord voor woord zijn getranscribeerd en vervolgens gecodeerd. Daarnaast zijn de semigestructureerde interviews systematisch afgenomen. Op die manier komt een tweede onderzoeker tot gelijke resultaten wanneer deze het empirisch materiaal bestudeert (Byman, 2012).

De in dit onderzoek gehanteerde methode voor de dataverzameling, de sneeuwbalmethode, kent voor- en nadelen. Zo kunnen relevante respondenten effectief – soms niet efficiënt, want een lijn kan ieder moment doodlopen – worden benaderd, zonder al te veel zoekwerk te ondernemen. Als kritiek geldt echter dat het de generaliseerbaarheid van de uitkomsten in het geding brengt (Bryman, 2012). Aangezien de betreffende spoororganisaties echter gekenmerkt worden door hoge specialisatie en het bereiken van de aselect gekozen respondent dan beduidend langer duurt, – de relevante personen zijn verspreid over het hele land – is dit gegeven voor lief genomen.

De *validiteit* wordt vastgesteld door de mate waarin dit onderzoek de sociale realiteit dekt (Bryman, 2012). Dit gebeurt onder meer door een aantal databronnen te combineren. Zo werd in deze studie gebruik gemaakt van verschillende soorten documenten, zoals beheerconcessies, samenwerkingsovereenkomsten, grensbaanvakovereenkomsten, een Handboek Incidentenmanagement Rail, et cetera. Daarnaast zijn medewerkers in verschillende gespecialiseerde functies geïnterviewd. Ook is er literatuur vanuit de bestuurskunde, sociologie en politicologie gecombineerd. Deze onderzoeksstrategie van triangulatie helpt om de validiteit verhogen (Van Thiel, 2007). De validiteit is echter ook door een aantal zaken in gevaar gebracht. Zo geldt voor interviews dat de onderzoeker nooit helemaal objectief kan zijn en door een bepaalde reactie te geven de respondent kan beïnvloeden in zijn antwoorden. Daarnaast was er in één van de interviews een tweede persoon aanwezig die sturend gedrag vertoonde, waardoor de objectiviteit in gevaar werd gebracht.

## 5 Resultaten Zes Nederlands-Duitse grensovergangen

In dit hoofdstuk wordt getracht antwoord te geven op de volgende twee empirische deelvragen:

1. Op welke manier vindt publieke verantwoording plaats op de zes grensovergangen van Nederland naar Duitsland?

En:

2. Welk oordeel kan er verbonden worden aan deze verantwoordingsarrangementen vanuit cybernetisch perspectief?

De eerste deelvraag wordt separaat voor de documenten en interviews beantwoord aan de hand van de op basis van de theorie geschetste drie verwachtingen, namelijk:

- (1) Verantwoording door twee actoren zal waarschijnlijk meer gekenmerkt worden door informele, horizontale, dan door politieke verantwoording;
- (2) Verantwoording door twee actoren is waarschijnlijk ingewikkeld en onduidelijk;
- (3) Bij verantwoording door twee actoren is er waarschijnlijk sprake van een verantwoordingstekort, dan wel een verantwoordingsoverlast.

Tijdens de analyse van de documenten is gebleken dat er geen duidelijke verschillen opvallen tussen de zes grensovergangen. De interviews wijzen daarentegen uit dat een van de drie verwachtingen verschillen vertoont op de verschillende grensovergangen. Derhalve worden de resultaten in paragraaf 5.6 per grensovergang besproken en worden er overkoepelende uitspraken gedaan in paragrafen 5.7 en 5.8. De normatieve beoordeling in paragraaf 5.9 is gebaseerd op de bevindingen uit voorgaande paragrafen.

## Bevindingen vanuit de documenten

### 5.1 Eerste verkenning van de documenten

Om verantwoording bij de Nederlands-Duitse grens te duiden zijn er 13 documenten geraadpleegd. In deze paragraaf worden de documenten eerst nader bekeken, zodat de context waarin de resultaten gevonden zijn helder is. Hierbij worden de aard, inhoud en omvang van de documenten bekeken (tabel 5).

Tabel 5 Documenten gespecificeerd naar aard

Soort document	Naam document
Overeenkomst	Generieke grensbaanvakovereenkomst Specifieke grensbaanvakovereenkomsten (6) Beheerconcessie van ministerie van IenM Toegangsovereenkomst van ProRail
Strategische beleidsdoelstellingen	Meerjarenplan IL&T 2013-2017 Meerjarenplan IL&T 2015-2019 Beheerplan van ProRail
Richtlijnen	Handboek Incidentenbestrijding

Van de 13 documenten hebben negen de vorm van een **overeenkomst**. Zeven hiervan betreffen samenwerkingsovereenkomsten – dit zijn de generieke en de specifieke grensbaanvakovereenkomsten tussen ProRail en DB Netze. In het generieke verdrag tussen de twee spoorpartijen – dit verdrag is opgesteld in 2011 – wordt in 16 kort gespecificeerde artikels benoemd welke verplichtingen de twee partijen tegenover elkaar hebben. Deze verplichtingen betreffen onder andere afspraken over de twee dienstregelingen, het delen van data met elkaar en de omgang met situaties waarin incidenten of werkzaamheden plaatsvinden. De per grensovergang gespecificeerde overeenkomsten zijn omvangrijkere documenten van zo'n 50 tot 150 pagina's. Deze worden ieder jaar opnieuw ondertekend door beide partijen. Hierin staan onder andere de technische kenmerken van het betreffende grensbaanvak (bijvoorbeeld wat betreft de afmetingen en de beveiliging), toegelaten plaatselijke snelheden, maatregelen bij calamiteiten en veiligheidsafspraken. De omvang van de zes documenten verschilt aanzienlijk omdat op de middelste grensovergangen veel meer verkeer plaatsvindt dan op die in het noorden en het zuiden van het land. De specifieke overeenkomsten zijn in het Nederlands en in het Duits geformuleerd, waar de generieke enkel in het Duits is geschreven, en bevatten aanzienlijk meer pagina's in de bijlage dan in de geformuleerde afspraken zelf. In de bijlagen zijn onder andere woordenlijsten in beide talen en de procedure voor het buiten gebruik nemen van een spoor opgenomen. De bewoording in alle zes specifieke overeenkomsten is, een uitzondering daargelaten, letterlijk hetzelfde. Kortom, voor alle grensovergangen zijn op papier dezelfde afspraken gemaakt.

De overige twee overeenkomsten betreffen de beheerconcessie van het ministerie van IenM en de toegangsovereenkomst van ProRail. In het eerste document, geformuleerd in 2015 en 82 pagina's tellend, zijn hoofdzakelijk de door ProRail na te komen prestatieafspraken (zogenaamde KPI's<sup>27</sup>) en

<sup>27</sup> Kritische prestatie-indicatoren.

eisen aan het beheer van het spoornet geformuleerd. In de toegangsovereenkomst<sup>28</sup> heeft ProRail afspraken vastgelegd die betrekking hebben op de toegang tot het spoor voor vervoerders, zoals NS en Arriva. Daarnaast zijn er bepalingen opgenomen die relevant zijn voor de spoorbeheerders DB Netze en het Belgische Infrabel. Deze afspraken hebben zowel de vorm van richtlijnen als van bepalingen met verplichting. De toegangsovereenkomst bestaat uit twee delen, namelijk uit algemene en operationele voorwaarden. Beide delen zijn in overwegend juridische termen geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is de volgende zin:

*“Beheerder kan door een aangetekend schrijven de Toegangsovereenkomst zonder voorgaande ingebrekestelling en zonder rechterlijke tussenkomst, onverwijld beëindigen indien: g. spoorwegonderneming<sup>29</sup> in verzuim is van een wezenlijke contractuele verplichting, wanneer deze verplichting betrekking heeft op de veiligheid van personen of zaken waaronder ladingen.”* (ProRail, 2015, p. 14)

Van de overige vier documenten worden in drie **strategische beleidsdoelstellingen** weergegeven, namelijk in de twee meerjarenplannen van toezichthouder IL&T (hier, een forum van ProRail) en in het beheerplan van ProRail. De meerjarenplannen besteden aandacht aan de beleidscycli van 2013-2017 en 2015-2019. In deze documenten legt de toezichthouder zijn missie en visie uit met daaruit voorvloeiende aanpak in zijn rol als forum. Zo wordt er verteld op welke manier de vorm van het toezicht tijdens de beleidscyclus gaat veranderen – organisaties (actoren) moeten bijvoorbeeld in grotere mate zichzelf gaan controleren (IL&T, 2013). Een opvallend verschil tussen deze twee plannen is dat (actor) ProRail in het ene document wel bij naam wordt genoemd en in het andere niet. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat op 1 januari, 2016, de nieuwe Wet lokaal spoor in werking is getreden en er daarmee meerdere spoorbeheerders opereren binnen Nederland.

Ten slotte is er het handboek van ProRail Incidentenbestrijding, waarin **richtlijnen** voor het afhandelen van calamiteiten binnen ProRail zijn vastgelegd. Dit document telt 37 pagina’s en wordt jaarlijks bijgehouden. Het handboek is opgedeeld in drie secties: de voorbereiding op incidenten, de afhandeling ervan en de evaluatie en nazorg (Tenpierik, 2016).

## 5.2 Wat zeggen deze documenten over verantwoording?

Als er een eerste blik wordt geworpen op deze data valt meteen op dat slechts twee van de 13 documenten het woord ‘verantwoording’ noemen als het gaat om incidenten op het spoor. De overige documenten behandelen dit concept niet expliciet (zie tabel 6). Kan er in deze documenten dan wel van verantwoording worden gesproken?

---

<sup>28</sup> Deze overeenkomst maakt deel uit van de bij Nederlandse Spoorwet en EU richtlijn verplichte Netverklaring 2016.

<sup>29</sup> Hier personen- en goederenvervoerders

**Tabel 6** Benoeming van verantwoording in documenten

Document	Verantwoording?
Generieke grensbaanvakovereenkomst	Impliciet
Specifieke grensbaanvakovereenkomsten (6)	Impliciet
Beheerconcessie	Ja
Toegangsovereenkomst	Impliciet
Meerjarenplan IL&T 1	Impliciet
Meerjarenplan IL&T 2	Impliciet
Beheerplan ProRail	Ja
Handboek Incidentenbestrijding	Impliciet

De definitie van het concept verantwoording die in dit onderzoek wordt gehanteerd is met opzet ruim gehouden. Zo moet er sprake zijn van een actor en een forum, een gevoelde verplichting tot het geven van *uitleg* (informatie) aan dit forum, een *debatfase* waarin het forum de actor nader bevraagt en een *sanctiefase* waarin het forum consequenties verbindt aan het gevelde oordeel. Dit proces kan zowel formeel als informeel plaatsvinden. Het zou dus bijvoorbeeld een niet nagekomen mondelinge afspraak tussen twee Algemeen Leiders kunnen betreffen, maar ook het niet behalen van de door het ministerie vastgestelde prestatieafspraken. Zijn dit soort situaties beschreven in de documenten?

Het antwoord hierop is ja. Er wordt dus wel degelijk over verantwoording gesproken in de documenten. Ter ondersteuning worden twee voorbeeldsituaties gegeven. In de generieke grensbaanvakovereenkomst tussen ProRail en DB Netze wordt in Artikel 11 met de titel “Haftung” ingegaan op verantwoordelijkheden en/of aansprakelijkheid – beide concepten vallen onder de letterlijke vertaling van het Duitse woord ‘Haftung’<sup>30</sup>. Hierbij wordt hoofdzakelijk de sanctiefase besproken. Zo is er bijvoorbeeld vastgelegd wat er gebeurt in de situatie waarin beide spoorpartijen een aandeel hebben in het veroorzaken van een bepaalde schade:

*“Im Falle von Mitverschuldung haften die Vertragspartner anteilig. Lässt sich bei der Untersuchung das Mitverschulden nicht zweifelsfrei feststellen, haften die beiden Vertragspartner zu gleichen Teilen.”* (DB Netze, 2011, p. 15)

In deze uitspraak komt dus naar voren welke partij de verantwoordelijkheid draagt wanneer er een bepaalde schade is geleden. Deze schade kan veel vormen aannemen. Dit kan worden geïnterpreteerd als een vastlegging van financiële aansprakelijkheden, maar deze zinnen bieden vanwege het begrip ‘Haftung’ ruimte voor een bredere interpretatie. In feite gaan ze namelijk over de verdeling van verantwoordelijkheden wanneer er een voorval heeft plaatsgevonden.

In de overeenkomst worden naast sancties ook uitspraken gedaan over de partij die het incidentenonderzoek aanlevert in het geval van een calamiteit aan de grens. Dit kan als informatiefase worden gezien wanneer het in verband wordt gebracht met ontstane schade aan de infrastructuur van een van de beheerders. De fase die in dit document ontbreekt is de debاتفase.

Een tweede voorbeeld is het meerjarenplan van IL&T (2013-2017). Hierin beschrijft de toezichthouder op welke manier de informatie wordt aangeleverd, de beoordeling plaatsvindt en een sanctie kan worden opgelegd:

<sup>30</sup> Zie literatuurlijst onder ‘Haftung’.

*“[...] De verantwoordelijkheid voor het doen van onderzoek [wordt] vaker aan de bedrijven overgelaten, die vervolgens aan de inspectie de resultaten en maatregelen presenteren ter beoordeling. De onderzoeken door de inspectie (en die door derden) geven informatie die als indicator wordt gebruikt bij het bepalen van bijvoorbeeld de staat van veiligheid van infrastructuur en materieel. Daar waar het veilig vervoer in het geding is, treedt de inspectie op, bijvoorbeeld door het stilleggen van het transport.” (IL&T, 2013, p. 72)*

In het rapport worden de informatie- en sanctiefase helder, doch beperkt besproken, maar blijft de debatfase in het midden. Ook bij de generieke grensbaanvakovereenkomst ontbreekt een fase. Dit ontbreken van één of meerdere fases van verantwoording komt bij veel van de documenten voor. Dit betekent echter niet dat de documenten daarmee helemaal geen uitspraken doen over verantwoording.

In de volgende paragrafen worden de drie, vanuit de theorie afgeleide verwachtingen in de documenten tegen het licht gehouden om te achterhalen welke vorm verantwoording heeft, ondanks het ontbreken van expliciete formuleringen en één of meerdere verantwoordingsfases.

### 5.3 Verwachting 1 Nadruk op informele, horizontale verantwoording

Om er vanuit de documenten achter te komen welke rol verantwoording speelt bij samenwerkingen tussen twee actoren moet er begonnen worden bij het onderscheiden van verantwoordings-, zogenaamde actor-forumrelaties. Daarnaast wordt vanuit de literatuur over verantwoording in samenwerkingen verwacht dat deze relaties eerder een informeel en horizontaal karakter hebben, dan een politiek karakter (Romzek, 2000; Klijn & Koppenjan, 2014).

Op basis van Bovens' (2005) ruime definitie is in de 13 documenten een aantal verantwoordingsrelaties gevonden. Sommige hiervan zijn zeer expliciet geformuleerd, zoals de relatie tussen ProRail en twee fora, te weten het ministerie van IenM en de toezichthouder IL&T. Andere relaties komen impliciet en ietwat ambivalent naar voren vanuit urgent geformuleerde verplichtingen. Een voorbeeld hiervan is de relatie tussen de treindienstleider en zijn Duitse collega, de Fahrdienstleider. In de zes specifieke grensbaanvakovereenkomsten staat:

*“Die Fdl [hier de Duitse Fdl en de Nederlandse Trdl] haben sich gegenseitig über Notfälle und besondere Vorkommnisse des Betriebes, die Auswirkungen auf die Betriebsdurchführung der anderen Bahn haben könnten, unverzüglich [vertaling: terstond] zu unterrichten.”<sup>31</sup> (Wolters & Verheijen, 2015, p. 35)*

Het is hier de vraag of een nalaten van de Duitse Fdl om een dergelijke situatie te communiceren met zijn Nederlandse collega ervoor zorgt dat hijzelf vragen gaat stellen of dat dit één laag hoger gebeurt, door zijn manager. Uit het document wordt wel duidelijk dat beide landen in grote mate van elkaar

---

<sup>31</sup> Er is hier gekozen voor de Duitse formulering omdat dit de originele tekst betreft. De vertaling in het Nederlands schiet hier enigszins tekort.



afhankelijk zijn wanneer een voorval in het land van de één uitstraling heeft naar het land van de ander. De bevindingen vanuit de interviews zullen meer uitwijzen over deze verantwoordingsrelatie.

In tabel 7 staat een overzicht van de gevonden verantwoordingsrelaties vanuit de documentanalyse. Deze relaties gelden volgens de documenten voor alle zes grensovergangen. In de kolom met de naam 'actor' staan vier actoren weergegeven. Volgens de documenten is er echter sprake van vier *wederkerige* verantwoordingsrelaties (aangegeven met een sterretje) en houdt dit in dat er acht personen of afdelingen<sup>32</sup> over en weer actor en forum zijn. Dit betekent dat ze zich verplicht voelen om onderling uitleg te geven over hun handelen. Een voorbeeld hiervan is de relatie tussen de Algemeen Leider en de Notfallmanager.

Tabel 8 geeft de verschillende soorten verantwoordingsrelaties weer die gevonden zijn in de documenten met hierbij een vermelding van het aantal relaties dat binnen deze categorieën valt. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen informele en politieke verantwoordingsrelaties. Informele verantwoordingsrelaties worden vervolgens onderverdeeld in horizontale, wederkerige en bureaucratische relaties. Deze drie sluiten elkaar wederzijds niet uit.

**Tabel 7** Verantwoordingsrelaties naar soort

Grensovergangen	Actor	Forum
1 Bad Nieuweschans – Ihrhove	Trdl*	- Eigen bedrijfsonderdelen
2 Oldenzaal – Bad Bentheim		- Fdl DB Netze*
3 Enschede – Gronau	AL*	- Notfallmanager (NMG)*
4 Zevenaar Oost – Emmerich (Betuweroute)		- Overheidshulpdiensten
5 Venlo – Kaldenkirchen (Brabantroute)	BackOffice*	- Notfalleitstelle (NFL)*
6 Landgraaf - Herzogenrath	ProRail*	- IL&T  - Contractpartner (DB Netze)*  - Ministerie van IenM  - VNG - IPO - Stadsregio's kader Verkeer&Vervoer - Consumentenorganisaties (bijv. Rover) - Verladers - Havenbedrijven - Luchthaven Schiphol

Geel

Lichtblauw

Dikgedrukt

\*

= Informele verantwoordingsrelatie

= Politieke verantwoordingsrelatie

= Horizontale verantwoordingsrelatie

= Wederkerige verantwoordingsrelatie. Verantwoording vindt hier volgens de documenten over en weer plaats.

<sup>32</sup> Hier BackOffice en Notfalleitstelle.

**Tabel 8** Frequentie verantwoordingsrelatie naar soort

	Aantal verantwoordingsrelaties van totaal (N=15)
<b>Informele verantwoordingsrelatie</b>	13
Horizontale verantwoordingsrelatie	12
Wederkerige verantwoordingsrelatie	4
Bureaucratische verantwoordingsrelatie	1
<b>Politieke verantwoordingsrelatie</b>	2

Uit de frequentietabel (tabel 8) komen aanzienlijk meer informele dan politieke verantwoordingsrelaties naar voren, namelijk 13 versus twee. Deze twee politieke, hiërarchische relaties bestaan tussen ProRail en het ministerie van IenM en ProRail en de IL&T. Van de informele verantwoordingsrelaties is er één bureaucratisch en daarmee niet direct horizontaal – 12 van de 13 informele relaties zijn dit wel. De betreffende actor, de treindienstleider, moet zich namelijk binnen zijn eigen organisatie verantwoorden en dit gebeurt dikwijls richting de lagen boven zijn functie.

#### 5.4 Verwachting 2 Verantwoording is ingewikkeld en onduidelijk

Vanuit de theorie wordt verwacht dat verantwoording door twee (of meer) actoren op drie manieren ingewikkeld en onduidelijk kan worden. Dit kan gebeuren door het ‘probleem van vele handen’ (Bovens, 2005), de moeilijkheid om street-level bureaucraten te controleren (Lipsky, 1980; Hupe & Hill, 2007) en een gebrek aan heldere afspraken (Romzek, 2014; Forrer et al. 2010). Over de eerste twee punten kunnen vanuit de documenten geen uitspraken worden gedaan, omdat deze in grote mate interpretatieve data vereisen. De documenten laten immers alleen de afspraken op papier zien en niet de (ingewikkelde of problematische) uitwerking in de praktijk. Het derde punt over het gebrek aan helderheid in de afspraken is wel te beantwoorden aan de hand van de documentanalyse. In de documenten staan namelijk alle (niet-mondelinge) afspraken zwart op wit.

Een gebrek aan heldere afspraken kan verantwoording negatief beïnvloeden. Romzek (2014) haalt aan dat de kwaliteit van verantwoording in samenwerkingsverbanden afhangt van de duidelijkheid in de verdeling van onder andere rollen en verantwoordelijkheden. Om aan te tonen in hoeverre helderheid binnen gemaakte afspraken bestaat, wordt er eerst gekeken naar de benoeming van verantwoordelijkheden. Verantwoordelijkheden worden door Bovens (2005) gespecificeerd als “taken, bevoegdheden en plichten” (p. 27). Het benoemen van verantwoordelijkheden alleen biedt echter niet de garantie dat er ook een bepaalde borging op papier plaatsvindt over de naleving hiervan. Om dit te achterhalen is ieder document geanalyseerd op de aanwezigheid van de drie verantwoordingsfasen, te weten de informatiefase, de debatfase en de sanctiefase (Bovens & Schillemans, 2009). De aanwezigheid van deze fasen duidt dus op een op papier vastgelegde handhaving van de verantwoordelijkheden.

Uit de analyse blijkt dat de toewijzing van verantwoordelijkheden in calamiteitsituaties in alle documenten en daarmee voor alle grensovergangen gebeurt. Zo is er in de generieke grensbaanvakovereenkomst vastgelegd wie verantwoordelijk is tijdens een calamiteit aan de grens:

“Für die Ergreifung von Maßnahmen zur Hilfeleistung und zur Beseitigung der Folgen von Unfällen oder betrieblichen Unregelmäßigkeiten / gefährlichen Ereignissen ist derjenige Vertragspartner verantwortlich, der die Infrastruktur betreibt, auf der sich der Unfall oder die betriebliche Unregelmäßigkeit / gefährliches Ereignis zugetragen hat. Diesem Vertragspartner obliegt auch die Gesamtleitung an der Unfallstelle.” (DB Netze, 2011, p. 8)

Ook in de specifieke grensbaanvakovereenkomsten zijn verantwoordelijkheden per functieomschrijving vastgelegd. In de twee overige overeenkomsten, de beheerconcessie en de toegangsovereenkomst wordt een groot aantal verantwoordelijkheden genoemd. Daarnaast wordt ook in de beleidsdoelstellingen van IL&T en ProRail nadrukkelijk ingegaan op taken, bevoegdheden en plichten bij calamiteiten. Tot slot, wordt er in het handboek van incidentenbestrijding binnen 37 pagina's 23 keer het woord 'verantwoordelijk' aangehaald. Ook hier mogen volgens de achterliggende partij geen twijfels bestaan over verantwoordelijkheden. Samengenomen, lijkt het erop dat het op papier goed geregeld is wat betreft de verdeling van en daarmee de helderheid over verantwoordelijkheden.

Als er gekeken wordt naar verantwoording valt er echter een aantal gaten in de documenten. De drie verantwoordingsfases komen slechts in één document volledig terug, namelijk in de beheerconcessie van het ministerie van IenM. In de beheerconcessie kan de **informatiefase** worden gevonden in het verantwoordingshoofdstuk onder het kopje 'informatieverstrekking' (p. 19). Hierin legt het ministerie vast dat ProRail direct uitleg moet geven aan het ministerie in het geval van incidenten, die gevolgen kunnen hebben voor het beheer of die politiek-bestuurlijke gevolgen voor het ministerie kunnen inhouden. Daarnaast wordt op dezelfde pagina gespecificeerd hoe, aan wie en wanneer ProRail moet rapporteren over haar prestaties. De **debatfase** komt naar voren in het zogenaamde beheerprotocol. Hierin specificeert het ministerie een aantal zaken rondom verantwoording, zoals ook “de wijze en frequentie van overleg en afstemming tussen ProRail en de concessieverlener” (Mansveld, 2014, p. 20). Het oordeel dat door het ministerie wordt geveld na afloop van de debatiefase kan **sancties** tot gevolg hebben. Hier is ook een paragraaf aan gewijd, welke begint met de zin: “op het niet halen van een in het beheerplan jaarlijks vastgestelde bodemwaarde volgt een direct opeisbare geldsom, met mogelijk een hersteltermijn” (Mansveld, 2014, p. 48). Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de verantwoording in dit document helder is vastgelegd.

**Tabel 9** Verantwoordingsfases benoemd in documenten

Document	Informatiefase	Debatfase	Sanctiefase
Generieke grensbaanvakovereenkomst			
Specifieke grensbaanvakovereenkomsten (6)			
Beheerconcessie			
Toegangsovereenkomst			
Meerjarenplan IL&T 1			
Meerjarenplan IL&T 2			
Beheerplan ProRail			
Handboek Incidentenbestrijding			

Groen = aanwezig  
Wit = niet aanwezig

In tabel 9 is per document af te lezen welke fases terugkomen in het document. Hierin is te zien dat er vier documenten zijn waarin twee van de drie fases worden behandeld, twee documenten waarin slechts één fase voorkomt – de informatiefase – en zes documenten (de zes specifieke grensbaanvakovereenkomsten) waarin *geen enkele* fase te vinden is. Wat kunnen we opmaken uit het ontbreken van een aantal of alle verantwoordingsfases?

Een eerste conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat verantwoording op papier in een groot aantal van de documenten niet helder geregeld is.

Zo is het bijvoorbeeld niet helder hoe tussen ProRail en DB Netze van de informatiefase naar de sanctiefase wordt gekomen. Nergens in het document staat de fase van debat of beoordeling beschreven. In het tweede meerjarenplan van IL&T, het beheerplan van ProRail en het handboek incidentenbestrijding is zelfs alleen opgenomen aan wie uitleg gegeven moet worden en waarover, maar niet wat hier vervolgens mee gebeurt. Zo moet ProRail over alle veiligheidsincidenten berichten aan de IL&T, maar staat niet uitgelegd wat IL&T vervolgens met deze informatie doet. Met name in de documenten die over operationele werkwijzen gaan is weinig tot niks over verantwoording gespecificeerd – dit betreft het handboek en de zes grensbaanvakovereenkomsten. Dit leidt tot de tweede conclusie die getrokken kan worden uit de afwezigheid van verantwoordingsfases in de documenten:

Het is vanuit de op papier vastgelegde afspraken onduidelijk voor ProRail en DB Netze wat er gebeurt na een nalatige afhandeling van een incident aan de grens.

Er is vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden werken wanneer er sprake is van een bepaalde schade, zoals bijvoorbeeld aan de infrastructuur, maar er is niets vastgelegd in het geval van een nalatige afhandeling na een calamiteit. Uit de interviews moet blijken of dit in de praktijk wel geregeld is. Vaststaat in ieder geval dat beide bedrijven zich niet kunnen beroepen op afspraken die hierover op papier zijn gemaakt. Daarmee is de verwachting vanuit de literatuur van Romzek (2014) en Forrer et al. (2010) dat verantwoording in het geval van twee samenwerkende actoren onduidelijk is – de beheerconcessie van het ministerie daargelaten – bevestigd.

### 5.5 Verwachting 3 Verantwoordingstekort en verantwoordingsoverlast

De laatste verwachting vanuit de literatuur is de volgende: bij verantwoording door twee actoren is er waarschijnlijk sprake van een verantwoordingstekort, dan wel een verantwoordingsoverlast. Hierbij worden beide ‘verantwoordingziekten’ bekeken vanuit het cybernetische perspectief. Dit houdt in dat er sprake kan zijn van een tekort aan verantwoording waardoor een publieke organisatie niet tot zelfreflectie wordt gedwongen en dus niet leert van voorgaande fouten (Bovens & 't Hart, 2005). Een verantwoordingsoverlast vanuit het cybernetisch perspectief heeft waarschijnlijk de vorm van ‘red tape’, waarbij de verantwoording niet aanzet tot leren maar tot verdedigen (Bovens & 't Hart, 2005).

### 5.5.1 Verantwoordingstekort

Uit de bevindingen in de voorgaande paragraaf is gebleken dat er een groot aantal verantwoordingsgaten bestaat in de documenten. Zo is bevonden dat uitsluitend in de beheerconcessie van het ministerie alle verantwoordingsfases teruggevonden kunnen worden. In tabel 10 is een frequentietabel opgenomen met hierin het aantal ontbrekende verantwoordingsfases binnen het totaal van 13 documenten. In 10 van de 13 documenten wordt geen duidelijkheid gegeven over de debatfase en in negen van de 13 documenten is er niets met betrekking tot sancties gespecificeerd. Op basis van deze bevindingen kan vrij eenvoudig worden opgemaakt dat er *op papier* sprake is van een aanzienlijk verantwoordingstekort. Nu is echter de vraag, geldt dit tekort ook vanuit cybernetisch oogpunt?

**Tabel 10** Aantal ontbrekende verantwoordingsfases in documenten

Verantwoordingsfases	Aantal documenten waarin fase ontbreekt (N=13)
Informatiefase	7
Debatfase	10
Sanctiefase	9

Tien van de 13 documenten doen *geen* uitspraken die passen bij verantwoording vanuit het cybernetische perspectief, als het om de afhandeling van calamiteiten gaat. De drie documenten waarbinnen hier wel sprake van is, staan weergegeven in tabel 11. In het handboek van incidentenbestrijding wordt bijvoorbeeld gesteld dat er op verzoek van IL&T informatie verzameld moet worden door de afhandelaars van een incident en dat *“de incidentmanagementorganisatie Rail [...] een lerende organisatie [is]”* (Tenpierik, 2016, p. 16). Hieruit kan worden opgemaakt dat ProRail waarschijnlijk via verantwoording wil kunnen leren van incidenten. Dit soort aanknopingspunten kan ook worden gevonden in de beheerconcessie en in het meerjarenplan 2 van IL&T. Zo stelt IL&T: *“om te leren van incidenten worden ongevallen en incidenten jaarlijks geanalyseerd om trends te signaleren en op basis daarvan gerichte beleidssignalen te geven [...]”* (2015, p. 48).

**Tabel 11** Documenten waarin cybernetisch perspectief (impliciet) terugkomt, met in de documenten benoemde verantwoordingsfases

	Informatiefase	Debatfase	Sanctiefase
Beheerconcessie			
Meerjarenplan IL&T 2			
Handboek Incidentenbestrijding			

**Groen** = aanwezig  
**Wit** = niet aanwezig

Voor het meerjarenplan van IL&T geldt dat er te summiere uitspraken worden gedaan over alle drie de verantwoordingsfases – hiervan kunnen er slechts twee geïdentificeerd worden in het document – om een verantwoordingstekort binnen het cybernetisch perspectief te kunnen ontkennen. Met andere woorden, dit rapport geeft te weinig duidelijkheid over de deskundigheid van IL&T als forum, de prikkels die de debatfase moet opwekken bij de actor en de lessen die hieruit getrokken zouden moeten worden. Hetzelfde kan worden opgemaakt voor het handboek van incidentenbestrijding. Hierin wordt slechts een fase benoemd, maar blijft hierbij in het midden of het genoemde forum – de IL&T – de juiste informatie opvraagt en ontvangt. Samengenomen kan er dus worden gesteld dat van

de drie documenten die geanalyseerd kunnen worden vanuit cybernetisch perspectief slechts één document *geen* verantwoordingstekort vertoont. Het is echter belangrijk om niet teveel gewicht toe te kennen aan deze conclusie, aangezien deze slechts op basis van drie van de 13 documenten is getrokken.

### 5.5.2 Verantwoordingsoverlast

Gezien het kleine aantal documenten – drie van de 13 – dat uitspraken doet die onder het cybernetische perspectief geschaard kunnen worden, en het zeer geringe aantal uitspraken dat binnen dit perspectief past, kan er worden opgemaakt dat er op papier eigenlijk geen sprake is van een verantwoordingsoverlast. Er zijn slechts twee documenten die wel tekenen van verantwoordingsoverlast vertonen. Dit zijn de beheerconcessie en het beheerplan.

De cybernetische verantwoordingsoverlast manifesteert zich in de **informatiefase** door een overproductie van informatie welke wordt afgedwongen door een omvangrijke bureaucratie (Bovens & 't Hart, 2005, p. 260). In beide documenten betreft dit de talrijke indicatoren voor het meten van prestaties. Zo wordt in de beheerconcessie een vijftal situaties genoemd die binnen het prestatiegebied veiligheid vallen en waarover aan het forum gerapporteerd moet worden. Het forum vraagt naar het aantal “aanrijdingen overweggebruikers”, “botsingen trein-trein”, “ontsporingen”, “sts-passages<sup>33</sup>” en “sts-passages gevaarlijk punt bereikt” (Mansveld, 2014, p. 32). Voor deze situaties zijn geen indicatoren geformuleerd, omdat de wenselijke situatie natuurlijk *geen* botsingen en ontsporingen betreft. Het bijhouden van deze situaties levert op zich nog geen bewijs voor een verantwoordingsoverlast. Wanneer echter de indicatoren worden geïncludeerd die de *consequenties* van deze situaties meten, komt een ander beeld naar voren. Het gaat dan namelijk om punctualiteit van het treinverkeer. Wanneer het lang duurt om een incident op te lossen heeft dit grote invloed op de stiptheid van de dienstregeling. Voor de betrouwbaarheid – dit is de categorie waar ProRail punctualiteit onder schaarst – van het treinverkeer zijn dan weer negen indicatoren geformuleerd in de beheerconcessie, welke ook worden gehanteerd in het beheerplan. In tabel 12 staat een overzicht van deze indicatoren en hun bodem- en streefwaarden.

**Tabel 12** Prestatie-indicatoren met bodem- en streefwaarden voor prestatiegebied betrouwbaarheid

Prestatie-indicator	Bodemwaarde 2015	Streefwaarde 2019
Punctualiteit <3 min reizigersverkeer totaal	87,0%	90,0%
Reizigers-punctualiteit <5 min hoofdrailnet	90,0%	92,3%
Punctualiteit regionale series (<3 min)	93,0%	94,0%
Punctualiteit <3 min HSL producten en ICE	79,5%	82,0%
Punctualiteit goederenverkeer	80,0%	82,0%
Geleverde treinpaden	97,5%	98,2%
Aandachtstrajecten	93,7%	95,6%
Aantal beïnvloedbare TAO's	5900	5200
Klanthinder als gevolg van storing	In ontwikkeling	In ontwikkeling

Bron: Mansveld, 2014, p. 33; ProRail, 2015, p. 26.

<sup>33</sup> Dit betekent dat een trein niet is gestopt voor een stop-tonend-sein. Oftewel, hij is door rood gereden.

In de tabel is een nieuwe indicator opgenomen waarvoor nog een bodem- en streefwaarde gespecificeerd moet worden, namelijk “klanthinder als gevolg van storing” (Mansveld, 2014, p. 33). Deze indicator behelst bij uitstek het raakvlak tussen de afhandeling van incidenten en de gevolgen voor de stiptheid van het treinverkeer.

Samengenomen moeten er bij incidenten rondom de grens minstens 14 indicatoren gemeten worden. Gezien de grote bureaucratische last die erbij komt kijken om deze gegevens te verzamelen en bij te houden, komt het aantal van 14 indicatoren erg in de buurt van ‘red tape’.

Dit houdt in dat er voor twee van de 13 documenten geldt dat er een verantwoordingsoverlast is in de informatiefase.

De **debatfase** vertoont in de beheerconcessie geen aanwijsbare tekenen van verantwoordingsoverlast. De sanctiefase doet dit weer wel. In het beheerplan zijn de debat- en sanctiefase niet opgenomen. In het beheerprotocol dat is gespecificeerd in de beheerconcessie staat namelijk enkel geformuleerd dat actor en forum een aantal onderwerpen samen behandelen, zoals de frequentie waarmee zij elkaar treffen, overleggen en afstemmen en de wijze waarop monitoring plaatsvindt. Hieruit kan niet worden opgemaakt of de “aandacht voor context en ‘big picture’ verdwijnt uit het gesprek tussen actor en forum” – dit is de definitie die Bovens en ‘t Hart (2005, p. 260) geven aan een verantwoordingsoverlast in de debafase.

Wat betreft de **sanctiefase** is er in de beheerconcessie geformuleerd dat ProRail zich te houden heeft aan de afgesproken bodemwaarden van de geformuleerde prestatie-indicatoren en er bij het niet behalen hiervan een geldsom verschuldigd is. In de voorgaande paragraaf is geconcludeerd dat er gezien het grote aantal prestatie-indicatoren sprake kan zijn van een verantwoordingsoverlast in de informatiefase. Nu is vastgesteld dat op het niet behalen van een ieder van deze indicatoren een geldsom betaald moet worden, kan er impliciet worden opgemaakt dat bijsturing door middel van sanctioneren – leren – vanuit het forum niet gebeurt op basis van een ‘totaalplaatje’, maar op basis van het bekijken van individuele indicatoren. Het forum heeft namelijk nergens in de beheerconcessie opgenomen dat er nog een andere wijze van sanctionering dan op deze indicatoren bestaat. Dit kan ervoor zorgen dat het spoorbedrijf zich meer toelegt op het behalen van de vastgestelde indicatoren, dan aan het daadwerkelijk leren van fouten. Volgens Bovens en ‘t Hart (2005) zou dit betekenen dat ProRail zich eerder bezighoudt met het opstellen van verdedigingsdossiers dan met het leren van prestaties die onder de maat zijn.

Dit duidt dus op een verantwoordingsoverlast in de sanctiefase binnen het cybernetisch perspectief. Dit geldt wel alleen voor één van de 13 documenten.

Samengenomen kan er worden gesteld dat de documenten waarmee de twee actoren aan de zes Nederlands-Duitse grensovergangen te maken hebben op sommige gebieden zoals verwacht vanuit de literatuur een verantwoordingstekort vanuit cybernetisch perspectief vertonen. Dit gebeurt echter slechts in minder dan de helft van de bestudeerde documenten en betreft niet alle drie de verantwoordingsfases. Voor de verwachte verantwoordingsoverlast is overweldigend minder bewijs

gevonden, namelijk slechts in twee van de 13 documenten, en niet in alle verantwoordingsfases. Er komt dus vaker een tekort naar voren dan een overlast. Hierbij is de conclusie dat documenten die een verantwoordingstekort vertonen eigenlijk niet tegelijkertijd een verantwoordingsoverlast laten zien. Alleen het beheerplan van ProRail vertoont dit paradoxale beeld. Het betreft hier een tekort op het gebied van debat- en sanctiefase en een overlast in de informatiefase. Omdat het hier slechts één van de 13 documenten betreft is deze bevinding te verwaarlozen. Er kan geconcludeerd worden dat een verantwoordingstekort en –overlast dus zeker gesignaleerd worden in de documenten, maar dat er tegelijkertijd niet teveel gewicht aan gehangen moet worden.

#### **Waarover wordt verantwoording afgelegd?**

Nu er is vastgesteld op welke gebieden er sprake is van een verantwoordingstekort en verantwoordingsoverlast vanuit beide perspectieven is een vervolgvraag: waar heeft deze overlast betrekking op? Oftewel, over welk element van het handelen geeft de actor of geven de twee actoren uitleg aan het forum? In tabel 13 staan de in paragraaf 5.3 gevonden verantwoordingsrelaties met een kolom 'waarover?', welke antwoord geeft op deze vraag.



**Tabel 13** Verantwoordingsrelaties en element waarover verantwoording wordt afgelegd

Grensovergangen	Actor	Forum	Waarover?
1 Bad Nieuweschans – Ihrhove	Trdl*	- Eigen bedrijfsonderdelen	- informeren over incidenten
2 Oldenzaal – Bad Bentheim		- Fdl DB Netze*	- informeren over het buiten dienst nemen van spoor
3 Enschede – Gronau	AL*	- Notfallmanager (NMG)*	- treffen van (gezamenlijke) maatregelen
4 Zevenaar Oost – Emmerich (Betuweroute)		- Overheidshulpdiensten	- afstemming over de afhandeling
5 Venlo – Kaldenkirchen (Brabantroute)	BackOffice*	- Notfalleitstelle (NFL)*	- (doorlopend) informeren over o.a. ongevallen, brand, terroristische dreiging en situaties met gevaarlijke stoffen
6 Landgraaf - Herzogenrath	ProRail*	- IL&T  - Contractpartner (DB Netze)*  - Ministerie van IenM  - VNG - IPO - Stadsregio's kader Verkeer&Vervoer - Consumentenorganisaties (bijv. Rover) - Verladers - Havenbedrijven - Luchthaven Schiphol	- afhandeling incidenten - incidentenonderzoek  - prestaties - informeren over incidenten - nalatig handelen of niet nakomen van verplichtingen, met als gevolg schade  - prestaties - correcte uitvoering van de beheerconcessie  - prestaties, ook t.o.v. voorgaande halfjaar ( <i>geldt voor de partijen VNG, IPO, Stadregio's et cetera</i> )

\* = wederkerige verantwoordingsrelatie

Het informeren over een calamiteit, het treffen van maatregelen, de (afstemming in de) afhandeling en het incidentenonderzoek zijn allemaal taken die als *prestaties* kunnen worden bestempeld. Ze behoren namelijk tot de doelen van een spoorbedrijf. Deze doelen zijn vervolgens omgezet naar targets binnen een takenpakket van een van de vele medewerkers met een veiligheidsfunctie. Naast uitleg over deze taken wordt er ook binnen negen van het totaal aantal verantwoordingsrelaties verantwoording afgelegd over prestaties in het algemeen, bijvoorbeeld richting DB Netze, het ministerie van IenM en de VNG. De 'correcte uitvoering van de beheerconcessie' kan ook als prestatie worden aangeduid, al kan het ook bepaalde wettelijke voorschriften betreffen. Hetzelfde geldt voor het 'nakomen van verplichtingen', gespecificeerd door DB Netze. Samengenomen kan er worden gesteld dat er in de documenten bijna uitsluitend over prestatieverantwoording wordt gesproken.

## Tussenconclusie

De bevindingen wijzen erop dat verwachtingen 1, 2 en 3 allemaal tot op zekere hoogte terug te zien zijn in de bestudeerde documenten, welke betrekking hebben op de zes Nederlands-Duitse grensovergangen. Zo blijkt er, ten eerste, inderdaad sprake te zijn van een aanzienlijk groter aantal informele, horizontale verantwoordingsrelaties dan van politieke. Ten tweede lijkt verantwoording door twee actoren met name onduidelijk en niet zozeer ingewikkeld. Er is namelijk naar voren gekomen dat helderheid in gemaakte afspraken vaak ontbreekt op het gebied van verantwoording. Zo ontbreekt bij alle documenten, op één na, de specificatie van een of meerdere verantwoordingsfases, te weten de informatie-, debat- en sanctiefase. Vanuit deze bevindingen moet worden opgemaakt dat er voor beide spoorpartijen aan de Nederlands-Duitse grens onduidelijkheid bestaat over de consequenties wat verantwoording betreft na een nalatige afhandeling van een incident aan de grens. Ingewikkeld is de verantwoording doorgaans niet, omdat er geen sprake is van verwarring doordat er bijvoorbeeld sprake is van veel verschillende actoren die zich allemaal over een stukje van het proces moeten verantwoorden. Ten derde is er, zoals verwacht, sprake van een verantwoordingstekort vanuit cybernetisch perspectief. Het tekort geldt echter voor slechts drie van de 13 documenten. Dit betekent dat er niet teveel gewicht aan deze conclusie gehangen mag worden. Hetzelfde geldt voor de verantwoordingsoverlast vanuit cybernetisch perspectief: bij slechts twee documenten kon dit worden aangetroffen. De derde verwachting kon dus slechts beperkt worden bevestigd. Deze leent zich waarschijnlijk beter voor beantwoording vanuit de interviews.

## Bevindingen vanuit de interviews

Uit de analyse van de interviews is gebleken dat de respondenten veel explicietere uitspraken over verantwoording doen dan de hiervoor bestudeerde documenten.

### 5.6 Verwachting 1 Informeel, horizontaal

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is het zaak om naast een documentanalyse ook de verantwoordingsrelaties in de praktijk te onderzoeken. Deze actor-forumrelaties kunnen verschillende vormen hebben, maar bovenal wordt er verwacht vanuit de literatuur dat verantwoording door twee actoren waarschijnlijk een informeel en horizontaal karakter heeft en in mindere mate een politiek karakter (Romzek, 2014; Klijn & Koppenjan, 2014).

Tabel 14 laat de in de interviews genoemde verantwoordingsrelaties zien. Op basis van deze tabel kan worden opgemaakt dat er inderdaad sprake is van meer informele, horizontale verantwoordingsrelaties dan van politieke. Ter verduidelijking hiervan is er een frequentietabel gemaakt (tabel 15).

**Tabel 14** Verantwoordingsrelaties en hetgeen verantwoording over wordt afgelegd door actor

Grensovergang	Actor	Forum
1 Bad Nieuweschan – Ihrhove 3 Enschede – Gronau 6 Landgraaf – Herzogenrath	- Algemeen Leider Arthur, Algemeen Leider Rick  - ProRail*	- Regisseur Meldkamer Spoor (OCCR) - Manager ICB Regio - Meerdere bedrijfsonderdelen binnen ProRail - Spoorveiligheid / incidentenonderzoek - Reizigersvervoerders - Notfallmanager (NMG) - IL&T  - Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC) van Ministerie van IenM

<p>2 Oldenzaal – Bad Bentheim 5 Venlo – Kaldenkirchen (Brabantroute)</p>	<p>- Algemeen Leider Arthur, Algemeen Leider Rick</p> <p>- Grensdisponent Daan</p> <p>- ProRail*</p>	<p>- Regisseur Meldkamer Spoor (OCCR) - Manager ICB Regio - Meerdere bedrijfsonderdelen binnen ProRail - Spoorveiligheid / Incidentenonderzoek - Notfallmanager (NMG) - IL&amp;T</p> <p>- Teamleider - Stafmedewerker - Reizigersvervoerders - Goederenvervoerders - Stafmedewerker DB Netze - Bereichsdisponent</p> <p>- Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC) van Ministerie van IenM</p>
--	--	--

<p>4 Zevenaar Oost – Emmerich (Betuweroute)</p>	<p>- Teamleider Rens**</p> <p>- Teamleider Freek</p> <p>- Trdl Folkert</p> <p>- VL Sjoerd</p> <p>- NMG Herman**</p>	<p>- Postmanager - Spoorveiligheid / Incidentenonderzoek - Notfallmanager (NMG)**</p> <p>- Postmanager - Spoorveiligheid / Incidentenonderzoek - Ministerie van IenM</p> <p>- Teamleider - Spoorveiligheid / Incidentenonderzoeker - IL&amp;T - Ministerie van IenM</p> <p>- Teamleider - Reizigersvervoerders - Goederenvervoerders</p> <p>- Algemeen Leider** - Brandweer - Eisenbahnbetriebsleiter - Betriebszentrale vanuit hier loopt verantwoording door naar:</p> <p>- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen</p> <p>en</p> <p>- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)) - Eisenbahn-Bundesamt (EBA) - Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (EUB)</p>
---	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grensdisponent Daan</li>   <li>- Algemeen Leider Arthur, Algemeen Leider Rick</li>   <li>- Incidentenonderzoeker Jan</li>   <li>- ProRail*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Teamleider</b></li> <li>- <b>Stafmedewerker</b></li> <li>- Reizigersvervoerders</li> <li>- Goederenvervoerders</li> <li>- Stafmedewerker DB Netze</li> <li>- <b>Bereichsdisponent</b></li>   <li>- <b>Regisseur Meldkamer Spoor (OCCR)</b></li> <li>- <b>Manager ICB Regio</b></li> <li>- <b>Meerdere bedrijfsonderdelen binnen ProRail</b></li> <li>- <b>Spoorveiligheid / Incidentenonderzoek</b></li> <li>- Reizigersvervoerders</li> <li>- Goederenvervoerders</li> <li>- +- <b>Notfallmanager (NMG)</b></li> <li>- <b>IL&amp;T</b></li>   <li>- <b>Manager Incidentenonderzoek</b></li> <li>- <b>IL&amp;T</b></li> <li>- <b>Ministerie van IenM</b></li>   <li>- <b>Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC) van Ministerie van IenM</b></li> </ul>
--	--	--

- Geel** = informele, horizontale verantwoordingsrelaties  
**Lichtblauw** = politieke, verticale verantwoordingsrelaties  
**Dikgedrukt** = interne, bureaucratische verantwoordingsrelaties  
\* = Op basis van interview met Saskia van IenM  
\*\* = wederkerige verantwoordingsrelatie

**Tabel 15** Frequentietabel aantal verantwoordingsrelaties gespecificeerd naar soort<sup>34</sup>

Grensovergangen	Informeel, horizontaal	Wederkerig*	Politiek	Bureaucratisch, intern
<b>1 Bad Nieuweschans – Ihrhove</b>	2	0	2	4
<b>3 Enschede – Gronau</b>				
<b>6 Landgraaf – Herzogenrath</b>				
<b>2 Oldenzaal – Bad Bentheim</b>	5	0	2	6
<b>5 Venlo – Kaldenkirchen (Brabantroute)</b>				
<b>4 Zevenaar Oost – Emmerich (Betuweroute)</b>	12	2	11	16

\* = valt hier binnen de categorie van informeel, horizontaal

Uit beide tabellen (tabel 14 en 15) kan worden geconcludeerd dat bij alle grensovergangen informele, horizontale verantwoordingsrelaties door de respondenten evenveel als, of meer worden benoemd dan politieke verantwoordingsrelaties. Zo worden bijvoorbeeld bij grensovergang Oldenzaal – Bad Bentheim vijf informele, horizontale en twee politieke verantwoordingsrelaties genoemd. Dit is in overeenstemming met de door Romzek (2014) en Klijn en Koppenjan (2014) geschetste theorie over verantwoording in samenwerkingsverbanden. Er bestaan tussen de zes grensovergangen wel aanzienlijke verschillen wat betreft het aantal verantwoordingsrelaties binnen

<sup>34</sup> De frequentietabel toont het aantal genoemde verantwoordingsrelaties dat gevonden is in tabel 14.

de verschillende categorieën. Om die reden zijn de zes grensovergangen naar overeenkomsten verdeeld in drie groepen. Het groeperen van de grensovergangen biedt de mogelijkheid om een vollediger beeld te schetsen van het verantwoordingsproces dan wanneer ze afzonderlijk worden besproken. In onderstaande paragrafen wordt dus niet alleen ingegaan op de verantwoordingsrelaties, maar ook op de informatie-, debat- en sanctiefase.

### **Grensovergangen 1, 3 en 6**

De eerste groep bestaat uit de grensovergangen 1, 3 en 6, volgens de respondenten zijn dit de meest rustige grensovergangen. Bij deze overgangen krijgen de Algemeen Leiders Arthur en Rick nog wel eens te maken met vragen vanuit vervoerders en een Notfallmanager, maar eigenlijk is dit verwaarloosbaar, geven ze aan. Sterker nog, er vindt volgens Algemeen Leider Arthur nauwelijks verantwoording plaats. Hij stelt dat dit eigenlijk voor alle grensovergangen met Duitsland geldt:

*“[...] Als het een lange trein betreft. En de loc staat op het Duitse grondgebied? Ik ben niet eens op de hoogte, Anne. Ik weet het niet eens. Ik weet niet eens dat er wat aan de hand is. Bij Gods gratie dat de Meldkamer Spoor me belt ‘joh Arthur, die trein staat daar defect. Die Duitsers lopen te prutsen, wil jij eens bellen om te vragen waarom het zo lang duurt?’ ‘Eh oké.’” Dus het is niet zo dat er binnen een bepaald gebied sowieso contact plaatsvindt? Vraag ik. “Nee. Absoluut niet. Dat geldt voor alle grensovergangen die wij in het gebied hebben. Bad Nieuweschans, Oldenzaal, Enschede en Zevenaar Oost. [...] Ik heb daar nooit contact mee [...].”*

Algemeen Leider Rick vult aan:

*“Als het nodig is zoek je elkaar op en dan wordt er ook zo veel mogelijk aan gewerkt om het zo snel mogelijk op te lossen en elkaar te helpen. Maar daar buiten, qua planvorming, en buiten de calamiteiten om is er geen samenwerking. Er is gewoon geen contact momenteel.”*

In het hypothetische geval van een groter incident bij deze grensovergangen volgt volgens beiden voornamelijk bureaucratische verantwoording binnen de eigen organisatie en politieke verantwoording richting de toezichthouder IL&T.

Beide Algemeen Leiders lijken daarmee te ontkennen dat er sprake is van een verantwoordingsproces tussen Nederland en Duitsland. Toch wijst een aantal uitspraken tot op zekere hoogte in die richting. Wanneer ik Algemeen Leider Rick vraag of het verantwoordingsproces naar behoren verloopt, antwoordt hij:

*“Als er een groot incident is en dat duurt vier dagen, dan zullen ze vanuit de Verkeersleiding echt wel met Duisburg gaan overleggen, ‘waarom duurt het zo lang?’. Maar als het echt in Duitsland ligt, heb ik daar binnen de calamiteitenorganisatie helemaal geen raakvlak mee. Het enige wat ik [aan de Duitse collega] kan vragen is ‘waarom?’”*

Ook Algemeen Leider Arthur herkent dergelijke situaties. Wanneer een incidentafhandeling te lang op zich laat wachten en het incident een olievlekwerking heeft naar het Nederlandse spoorverkeer,

ervaart hij druk vanuit zijn eigen organisatie om verhaal te gaan halen bij zijn Duitse collega's. Hij doet dan wel eens een poging om hen ter verantwoording te roepen:

*“Gebeld. En toen gaf de Duitser aan van, die jongens zijn bezig met nog een klus en ik heb maar één team in dienst en die moeten zo meteen naar die overweg en daar herstel op doen. Dat kan nog wel drie kwartier duren. Dus dan ga je wel informatie halen, maar meer dan dat is het ook niet.”*

Voor beide uitspraken geldt dat ze geïnterpreteerd kunnen worden als communicatie tijdens een afhandeling in een samenwerkingsverband, maar ook als pogingen tot het opstarten van een verantwoordingsproces. De Duitse collega's lichten namelijk wel vaker toe waarom bepaalde vertragingen zijn ontstaan tijdens een afhandeling. De pogingen tot een **informatiefase** lijken echter soms te falen, omdat de Duitse collega's weinig verplichting lijken te voelen om hun handelen uit te leggen aan ProRail. Hier wordt later verder op ingegaan. Aan een **debat-** en **sanctiefase** komen beide Algemeen Leiders bij deze drie grensovergangen in ieder geval niet toe.

Er kan worden gesteld dat er over het algemeen bij de rustige grensovergangen eigenlijk nauwelijks sprake is van verantwoording, al worden er wel pogingen gedaan aan Nederlandse zijde om deze vorm te geven. Deze pogingen tot verantwoording verlopen op operationeel niveau via informele, horizontale verantwoordingsrelaties. Op hoger niveau brengt beleidsmedewerkster Saskia van het ministerie van IenM hier tegenin dat voor het gehele grensgebied tussen Nederland en Duitsland geldt dat er politieke verantwoording plaatsvindt van ProRail aan het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC) van het ministerie van IenM. Hier wordt later verder op ingegaan.

### **Grensovergangen 2 en 5**

Bij de grensovergangen Oldenzaal – Bad Bentheim (2) en Venlo – Kaldenkirchen (5) vindt volgens de respondenten meer treinverkeer plaats. Zo rijden er internationale hogesnelheidstreinen en goederentreinen. Ook worden deze grensovergangen vaak gebruikt als omleiding wanneer er hindernissen zijn op de Betuweroute. Deze hogere frequentie uit zich ook in de verantwoording die plaatsvindt aan deze overgangen. De respondenten noemen in de interviews vijf informele, horizontale verantwoordingsrelaties, tegenover twee politieke, namelijk de IL&T en de DCC van het ministerie. Hiervoor gaat de geschetste verwachting dus op.

De hogere frequentie van treinverkeer en het gebruik van deze overgangen als omleidingsroutes zorgen ervoor dat er zich meer medewerkers bezighouden met deze grensovergangen. Dit vormt een logische verklaring voor het grotere aantal verantwoordingsrelaties. Een medewerker die zich, naast Algemeen Leiders Arthur en Rick bezighoudt met deze twee overgangen is grensdisponent Daan. Zijn functie is om het treinverkeer tussen Nederland en Duitsland te stroomlijnen. Hij heeft een adviserende rol richting de Nederlandse en Duitse collega's op de verkeersleidingsposten. Grensdisponent Daan heeft dus geen bevoegdheden, maar speelt wel een cruciale rol in de doorvoer. Wanneer dit echter niet naar behoren gebeurt, bevindt hij zich in een situatie waarin hij uitleg moet geven. Dit heeft de vorm van informele, horizontale verantwoording.

*“Op het moment dat dingen fout lopen en het loopt vast, we staan schaakmat, dan vind ik dat ik als grensdisponent wel wat uit te leggen heb. Want ik zit voor de doorvoer. Als die niet geregeld wordt, omdat zij [de Duitse collega’s] niet mijn advies opvolgen of het kan zijn omdat er een grotere dwarsligger in Nederland ligt.. Of een vervoerder niet doet wat we afgesproken hebben. Bijvoorbeeld een machinistwissel. De treinen komen van alle kanten aanzetten. Die verantwoordelijkheden worden wel op mij geschopt ja.”* Hij legt uit hoe dit dan in zijn werk kan gaan: *“[...] Ik word door hen [de Duitse collega’s] wel aangesproken als dingen niet gaan. Dan begint hij [de Duitse Bereichsdisponent] tegen mij te spoken. Daar heb ik wel last van. Dus ik zal het wel moeten regelen.”*

In dit fragment uit het interview komt zowel de **informatie-** als de **sanctiefase** ter sprake. In eerste instantie voelt Daan zich namelijk verplicht om uitleg te geven of wordt hij verplicht uitleg te geven aan zijn Nederlandse en Duitse collega’s die hinder ondervinden aan problemen met de doorstroom. Daan geeft hierbij aan dat de Duitse Bereichsdisponent dan tegen hem tekeer kan gaan, waardoor er druk op hem wordt uitgeoefend. Dit kan worden gezien als een informele sanctie. De **debatfase** ontbreekt in het interview. Daan geeft aan dat hij ook situaties heeft meegemaakt waarin hij zich (zeer gering) moet verantwoorden tegenover reizigers- en goederenvervoerders die de dupe zijn van problemen met de doorstroom. In de hypothetische situatie dat hij voor grote problemen zou zorgen in de doorstroom denkt hij te maken te kunnen krijgen met een stafmedewerker van DB Netze. In totaal bespreekt hij vier informele, horizontale verantwoordingsrelaties. Hier staan de door de Algemeen Leiders en beleidsmedewerkster Saskia genoemde politieke verantwoordingsrelaties tegenover.

#### **Grensovergang 4**

De grensovergang van de Betuweroute spant de kroon met het grootste aantal verantwoordingsrelaties, namelijk 12 informele, horizontale en 11 politieke. Dit heeft meerdere oorzaken. Deze grensovergang heeft ten eerste de hoogste frequentie aan treinverkeer, waardoor er bij een calamiteit binnen korte tijd een olievlekwerking kan ontstaan in beide landen. Ten tweede rijden er veel goederentreinen met gevaarlijke stoffen, waardoor er in het geval van een ongeluk snel een onveilige situatie op kan treden. Ten derde rijden er niet alleen regionale treinen en goederentreinen (met en zonder gevaarlijke stoffen), maar ook internationale hogesnelheidstreinen van ICE. Deze ICE treinen krijgen aan Duitse zijde volgens de respondenten altijd prioriteit boven andere treinen. Met andere woorden, een calamiteit aan de grens heeft tussen Zevenaar Oost en Emmerich het meest ontwrichtende karakter. Princen et al. (2014) brengen dit soort omstandigheden bij grensgebieden in verband met een hoge noodzaak om grensoverschrijdend samen te werken.

Over deze grensovergang hebben alle 10 respondenten uitspraken gedaan. Dit betreft de eerder genoemde Algemeen Leiders Arthur en Rick, grensdisponent Daan en beleidsmedewerkster Saskia. Daarnaast hebben vier medewerkers op de verkeersleidingspost Kijfhoek hier over verteld omdat zij zich bezighouden met het goederenvervoer dat plaatsvindt op deze route. Tot slot hebben de Duitse Notfallmanager Herman en ProRail’s incidentenonderzoeker Jan zich over deze grensovergang geuit. Hieronder volgt een analyse van de uitspraken die het meest gehoord of die opvallend zijn aan verantwoording bij deze overgang.



De hierboven gedane uitspraken van Algemeen Leiders Arthur en Rick gelden ook voor deze grensovergang. Waar beiden zich pessimistisch uiten over de samenwerking met hun Duitse collega's en de (karige) verantwoording achteraf, klinkt vanuit Notfallmanager Herman aan Duitse zijde een ander geluid. Hij is juist blij met de toegenomen contacten tussen Duitsland en Nederland:

*“Uit mijn ervaring weet ik wel dat de A[lgemeen] L[eider], heel positief, dat ze steeds contact opnemen en ten minste opbellen en vragen, kan ik iets helpen? Of terugkoppeling geven van Nederlandse gebeurtenissen. Heel goeie ervaringen in de laatste jaren. Dat is erg veranderd.”*

Uit deze uitspraak blijkt dat er aan Nederlandse zijde soms behoefte wordt gevoeld om toe te lichten hoe de afhandeling van een incident is verlopen. Dit komt in de buurt van de definitie die Bovens (2005) aan verantwoording geeft, namelijk dat er bij de actor sprake is van een gevoelde verplichting om zijn handelen uit te leggen. Dit lijkt echter alleen te gelden voor de Nederlandse spoormedewerkers. Uit de rest van de interviews blijkt namelijk dat de frequentie waarmee Duitsland contact opneemt met Nederland om zaken over de afhandeling toe te lichten veel lager ligt dan in het omgekeerde geval. Dit zou een deel van de frustratie kunnen verklaren aan Nederlandse zijde en de naar voren gekomen vrijblijvendheid in het verantwoordingsproces.

Naast verantwoording tussen incidentenbestrijdingscollega's is er ook sprake van verantwoording op de verkeersleidingsposten. Deze wordt het meest gekenmerkt door bureaucratische verantwoording binnen de organisatie zelf, maar vertoont ook informele, horizontale verantwoording. Zo stelt verkeersleider Sjoerd dat er vragen kunnen komen vanuit vervoerders wanneer er naar aanleiding van een incident vertragingen zijn ontstaan. Zeker als het om reizigers gaat, trekken vervoerders achteraf vaak aan de bel bij de verkeersleidingspost, omdat de vervoerders richting hun reizigers de beloofde punctualiteit willen kunnen waarmaken. Reizigers die te vaak te maken hebben met vertragingen of die expres een hogesnelheidsverbinding hebben gekozen om punctueel te kunnen reizen, maar die toch vast komen te zitten, uiten namelijk vaak hun klachten op social media of bij consumentenorganisatie Rover (Rover, 2016). De vragen van de vervoerder komen nooit direct bij verkeersleider Sjoerd terecht, maar lopen via zijn teamleider Freek of Rens. Treindienstleider Folkert stelt hetzelfde voor vragen die vanuit de verkeersleiding van DB Netze komen. Geen van beide teamleiders doet uitspraken over verantwoording richting vervoerders, maar wel over vragen die zij naar aanleiding van het handelen van de verkeersleidingspost geregeld vanuit de Notfallmanager van DB Netze ontvangen. In die gesprekken wordt gevraagd waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en hoe het in de toekomst wellicht anders zou kunnen. Uit de uitspraken die zijn gedaan met betrekking tot deze grensovergang kan alleen de **informatiefase** worden gedestilleerd.

### ***Politieke verantwoording***

Bij de grensovergang van de Betuweroute is sprake van opvallend veel politieke verantwoordingsrelaties, namelijk 11. Waarschijnlijk vertoont deze grensovergang het grootste aantal van dit soort relaties omdat de consequenties van een incident hier de grootste gevolgen hebben voor beide landen. Daarnaast geniet deze overgang extra aandacht vanwege de uitbreiding van de Betuweroute in Duitsland – een verbouwing die tot minstens 2022 zal duren. Met andere woorden, als er een grensovergang is waar de politieke blik het meest naartoe wordt getrokken, is het die van de Betuweroute.

Beleidsmedewerkster Saskia van het ministerie van IenM geeft de meest volledige toelichting over alle verantwoordingsfases binnen politieke verantwoording in het geval van een incident bij deze (en andere) grensovergang(en). Over de **informatiefase** zegt zij het volgende:

*“ProRail meldt het incident z.s.m. aan het DCC en ILT. DCC en ILT nemen vervolgens contact op met de beleidsdirectie voor afstemming en informatiedelen. Daarnaast hebben de beleidsdirectie en communicatie contact met ProRail. Dit dient om het incident nader te kunnen duiden zodat kan worden bepaald of de Tweede Kamer moet worden geïnformeerd. Afhankelijk van het incident zal ProRail (evt. samen met ILT en andere partijen) ter plaatse onderzoek doen en bieden te zijner tijd de onderzoeksresultaten aan bij IenM. Bij incidenten krijgt IenM de informatie vooral schriftelijk (via de mail); afstemming over bijvoorbeeld persbericht vindt wel vaak telefonisch plaats.”*

Over de **debatfase** zegt zij het volgende:

*“Ingewonnen informatie in kader van toezicht en handhaving wordt primair beoordeeld door ILT.”*

Opvallend is hier dat de beleidsmedewerkster slechts spreekt over de beoordeling van de geleverde informatie, maar niet over een dialoog die hierna zou kunnen volgen. Het blijft dus in het midden of ProRail invloed heeft op het eindoordeel dat voortkomt uit de debاتفase. Over de **sanctiefase** blijft geen twijfel bestaan:

*“Na een incident doet de ILT, eigenstandig, onderzoek. Op basis van dit onderzoek kunnen overtredingen van het wettelijk kader worden geconstateerd. Dat kan leiden tot het opleggen van boetes e[n] d[ergelijke]. Daarnaast is het ministerie in de mogelijkheid om op grond van (overtreding van) de concessie sancties op te leggen.”*

Tot nu toe belicht deze verantwoordingscyclus slechts één van beide actoren in de afhandeling van een incident aan de grens, namelijk ProRail. Saskia vermeldt naast deze gang van zaken ook dat er contact bestaat tussen het ministerie en de toezichthouder van DB Netze, namelijk het Eisenbahnbundesamt (EBA). Zij geeft hierbij aan dat het contact gewoonlijk via het ministerie verloopt, maar dat er specifiek bij incidenten contact wordt opgenomen tussen toezichthouders IL&T en de EBA. Volgens haar wordt er dus samengewerkt tussen de twee fora wanneer incidenten aan de grens gebeuren.

Samengenomen kan er worden geconcludeerd dat grensovergangen 1, 3 en 6 evenveel informele als politieke verantwoordingrelaties vertonen, maar vooral worden gekenmerkt door zeer karige verantwoording. Grensovergangen 2 en 5 vertonen meer informele dan politieke verantwoording en laten ook een iets vollediger verantwoordingscyclus zien. Over de grensovergang van de Betuweroute zijn de meeste uitspraken met betrekking tot verantwoording gedaan. Deze vertoont net iets meer informele relaties dan politieke. Met name over politieke verantwoording wordt een volledig beeld geschetst van de verantwoordingscyclus. De informele verantwoording laat ietwat verwarring bij de respondenten zien.

## 5.7 Verwachting 2 Ingewikkeld en onduidelijk

Vanuit de literatuur wordt er verwacht dat verantwoording door twee actoren op minstens drie manieren ingewikkeld en onduidelijk kan worden. Dit kan komen door het door Bovens (2005) geschetste probleem van vele handen. Een publieke dienst is het resultaat van meerdere deelhandelingen van medewerkers van verschillende organisaties, waardoor het moeilijk is om aan te wijzen wie verantwoordelijk is voor het falen in de uitvoering. Ten tweede kan verantwoording ingewikkeld en onduidelijk worden doordat het moeilijk is om het type medewerker dat zich bezighoudt met incidenten te controleren. Zijn werk is namelijk vaak te karakteriseren als street-level bureaucracy (Lipsky, 1980). Een derde manier waarop verantwoording wordt bemoeilijkt is doordat er in samenwerkingsverbanden vaak sprake is van een gebrek aan helderheid in gemaakte afspraken (Romzek, 2014; Forrer et al. 2010). In de volgende paragrafen worden de bevindingen over de overkoepelende verwachting dat verantwoording waarschijnlijk ingewikkeld en onduidelijk wordt in het geval van twee samenwerkende actoren besproken aan de hand van deze drie 'problemen'.

### 5.7.1 Probleem van vele handen

Vanuit de analyse van de interviews kan het probleem van vele handen (Bovens, 2005) niet worden gesignaleerd. Hier wordt na het bespreken van de andere twee problemen verder op ingegaan.

### 5.7.2 Controle op street-level bureaucrats is moeilijk

Drie van de 10 respondenten geven aan dat zij niet op de juiste manier worden gecontroleerd door hun eigen organisatie. Dit zijn grensdisponent Daan en beide AL's, Arthur en Rick. Dit probleem komt dus bij alle zes grensovergangen voor, aangezien deze drie respondenten tezamen uitspraken doen over verantwoording bij de gehele Nederlands-Duitse grens. Zij geven aan dat dit probleem in elk van de drie verantwoordingsfases naar voren komt.

Vanuit de theorie wordt het probleem als volgt geschetst: het is voor organisaties moeilijk om vast te stellen welk element van het handelen zij moeten controleren bij hun street-level bureaucrats. Dit hangt samen met het feit dat deze in hun werk veel autonomie hebben en op basis van hun eigen interpretatie van de organisatieregels maatwerk leveren (Hupe & Hill, 2007). Hieruit volgt dat er door het forum verkeerde vragen kunnen worden gesteld in de **informatiefase** van het verantwoordingsproces. Algemeen Leider Arthur beaamt dit en zegt:

*"Mensen, kom je verdiepen in de wereld waarin wij acteren en kom dan nog eens terug met je vraag. [Dat] hebben wij heel vaak."*

In de **debatfase** gaat het volgens beide Algemeen Leiders daardoor ook mis. Rick zegt:

*"Soms lees ik een rapport naderhand en dan denk ik, als ze dit hadden gevraagd hadden ze een heel ander antwoord gekregen."*

Arthur benadrukt hierbij:

*“Je kunt pas iemand beoordelen als je helder hebt onder welke randvoorwaarden iemand z’n werk uitvoert.”*

Bij deze twee uitspraken over de debatfase kunnen twee opmerkingen worden geplaatst. Ten eerste lijkt er *geen* sprake te zijn van debat, maar slechts van een eenzijdige beoordeling door het forum van de door de actor geleverde informatie. Ten tweede blijkt uit deze uitspraken dat de fora binnen ProRail – in dit geval gaat het om bureaucratische verantwoording – soms weinig besef hebben van het werk van de Algemeen Leider en van de omstandigheden waarin hij zijn werk uitvoert. Dit kan als harde kritiek worden opgevat, maar Lipsky (1980) zou dit relativeren door uit te leggen dat de hogere managementlagen van een organisatie nou eenmaal geen zicht hebben op de aanpak van hun medewerkers in de uitvoering. Die medewerkers weten immers beter ‘wat werkt’. Als vervolgens verantwoording moet worden afgelegd over de naleving van organisatieregels, komt deze discrepantie tussen manager en street-level bureaucrat duidelijk naar voren (Hupe & Hill, 2007). Het kan ingewikkeld zijn om de juiste vorm van controle hiervoor te vinden. In sommige gevallen lijkt de controle zelfs helemaal weggelaten te worden, zoals in het geval van grensdisponent Daan. Deze is zeer pessimistisch over de volgens hem niet bestaande verantwoording en met name het uitblijven van consequenties. Hij zegt:

*“[Er is] geen terugkoppeling. Ze weten binnen ProRail niet wat we (grensdisponenten) doen. Zien het probleem niet..”*

Ook wanneer een grensdisponent zijn werk niet helemaal naar behoren doet, wordt hij hier eigenlijk nooit voor bestraft, schemert door in het verhaal van Daan. Men kan zich afvragen waarom Daan er moeite mee heeft dat hij en de andere grensdisponenten geen **sancties** ontvangen op nalatig handelen. Hier geeft hij als antwoord op dat hij zich zorgen maakt om het gebrek aan consistentie in het leveren van kwaliteit. Hij zou graag zien dat alle medewerkers op dezelfde manier te werk gaan en dezelfde standaard handhaven. Een sanctie kan hiervoor een goed middel zijn. Daan geeft aan dat hij wel eens vragen krijgt vanuit de organisatie, maar dat hij eigenlijk het gevoel heeft dat hij niet wordt gecontroleerd. Hier wordt nader op ingegaan in het hoofdstuk over *verantwoordingstekort*.

Alhoewel uit deze uitspraken blijkt dat in dit geval ProRail moeilijkheden ondervindt in het controleren van haar medewerkers met veel discretionaire ruimte, betreft het tegelijkertijd wel slechts drie van de 10 respondenten. De overige medewerkers (op beleidsmedewerkster Saskia na<sup>35</sup>) halen dit probleem niet aan. Dit hangt waarschijnlijk met de aard van het werk samen. Waar de Algemeen Leiders buiten in het veld problemen trachten op te lossen door de situatie op hun eigen manier te interpreteren en grensdisponent Daan naar bevinding zijn functie vormgeeft, heeft het werk van de treindienstleider en van de verkeersleider wellicht minder het karakter van street-level bureaucracy. Beide teamleiders van de verkeersleidingspost behoren tot de management- en niet tot de uitvoeringslaag. Met name de treindienstleider heeft bevoegdheden die bij slechte uitvoering kunnen zorgen voor een botsing tussen twee chemisch beladen goederentreinen in een grote stad, zoals Rotterdam. Alhoewel het werk van de Algemeen Leider een bepaalde regeldichtheid vertoont, valt dit in het niet bij de regels, protocollen en procedures waarmee de treindienstleider te maken

---

<sup>35</sup> Deze neemt in dit onderzoek enkel de rol van forum aan.

heeft. Bovendien heeft de treindienstleider een beperkt aantal handelingen die hij kan verrichten vanachter zijn computerschermen. Kortom, de treindienstleider (en de verkeersleider evenzo) krijgt minder autonomie en discretionaire ruimte in zijn werk dan de Algemeen Leider. Zij hechten waarschijnlijk meer waarde aan regels en protocollen, omdat die er in een dergelijke 'veiligheidskritische' functie 'niet voor niets' zijn.

### 5.7.3 Gebrek aan heldere afspraken

Alle tien respondenten geven in meerdere of mindere mate aan dat de afspraken tussen ProRail en DB Netze niet helder zijn of zelfs helemaal ontbreken. Hiermee wordt de verwachting dat verantwoording door twee actoren onduidelijk wordt, bevestigd. Een van de respondenten zou zelfs niet weten wat zijn eigen verantwoordelijkheden zijn als er nu een incident aan de grens zou plaatsvinden (Incidentonderzoeker Jan). *"Ik denk [dat] we gaan handelen naar bevinding"*, zegt hij daarna.

Algemeen Leider Arthur vertelt uitgebreid over het ontbreken van structuur in de samenwerking met Duitsland. Over de verantwoording die hij hier intern over moet afleggen zegt hij:

*"Vragen worden niet gesteld omdat men weet dat er geen duidelijke werkafspraken zijn met Duitsland."*

Algemeen Leider Rick vertelt dat er niet alleen *geen* of verkeerde vragen vanuit de eigen organisatie worden gesteld, maar dat er ook tussen de landen geen vragen worden gesteld. Hij vertelt:

*"Er is geen rechtstreeks contact met Duitsland. [We] stellen over en weer geen vragen."*

Een belangrijk element dat hierin wordt benoemd door beide Algemeen Leiders is dat men niet op de hoogte is van elkaars verantwoordelijkheden. *"Ze weten niet welk mandaat wij hebben en vice versa"* (AL Arthur).

Uit deze uitspraken kan worden opgemaakt dat het ontbreken van heldere afspraken samengaat met het feit dat er nauwelijks een **informatiefase** plaatsvindt. Forrer et al. (2010) en Romzek (2014) waarschuwen er ook voor dat er in samenwerkingsverbanden duidelijkheid moet zijn over rollen en verantwoordelijkheden omdat men anders niet weet wat men van elkaar kan verwachten. Dit is terug te zien in de ontbrekende informatiefase.

Wat betreft de **debatfase** meldt ook beleidsmedewerkster van het ministerie van IenM, Saskia, impliciet dat de afspraken tussen het ministerie, toezichthouder IL&T en ProRail meer helderheid kunnen gebruiken. Zij zegt dat het *"van belang [is] om onderling (met name tussen Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie, IL&T en ProRail) heldere afspraken te maken over de verantwoording van incidenten."* Deze uitspraak lijkt te impliceren dat er tot op heden sprake is van het omgekeerde, namelijk dat hier onvoldoende helderheid over bestaat. De genoemde partijen zijn aangesteld om het handelen van ProRail te beoordelen, maar laten bij de lezer van deze uitspraak enige twijfel bestaan over de kwaliteit van deze beoordeling.

Deze uitspraak van de beleidsmedewerkster lijkt echter alleen over de actor ProRail te gaan. Notfallmanager Herman haalt met betrekking tot deze enkelvoudige verantwoording een punt van kritiek aan: ProRail wordt volgens hem door DB Netze niet betrokken bij de evaluatie die na de afhandeling van een incident plaatsvindt. Kortom, er vindt volgens hem geen gezamenlijke evaluatie plaats, ook niet tussen de Nederlandse en Duitse toezichthouders – respectievelijk IL&T en de EBA. Volgens beleidsmedewerkster Saskia is dit, zoals eerder aangehaald, juist *wel* het geval. De uitspraken van Herman en Saskia spreken elkaar hier tegen. Dit zorgt ervoor dat er geconcludeerd moet worden dat er toch enige onduidelijkheid bestaat over verantwoording aan de grens.

Notfallmanager Herman geeft tot slot aan dat hij zich zorgen maakt om het ontbrekende perspectief van Nederlandse zijde in het incidenten- en evaluatieonderzoek dat door DB Netze wordt gedaan. Volgens hem vindt er namelijk ook geen enkel contact plaats tussen de Nederlandse en Duitse incidentonderzoekers. Hierdoor wordt uitsluitend **gesanctioneerd** en worden maatregelen getroffen op basis van eigen onderzoek – het gaat hier om onderzoek dat bepaalde fouten in de afhandeling aan het licht moet brengen en waarbij maatregelen ervoor moeten zorgen dat de fouten niet opnieuw worden gemaakt –, ook als dit onvolledig blijkt te zijn. Dit vindt hij zeer problematisch.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat het op allerlei fronten aan helderheid ontbreekt in gemaakte afspraken tussen ProRail en DB Netze of dat afspraken zelfs in zijn geheel ontbreken. Dit heeft er bijvoorbeeld mee te maken dat er geen contact bestaat tussen medewerkers van ProRail en DB Netze. Hierdoor bestaat er aanzienlijke onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en het verantwoordingsproces.

### **Waarom is het probleem van vele handen niet terug te zien?**

Na bovenstaande bevindingen te hebben geanalyseerd kan er minstens een tweetal redenen worden aangedragen voor het ontbreken van Bovens' (2005) 'probleem van vele handen' in de interviews met de respondenten. Ten eerste lijkt het erop dat er aan de Nederlands-Duitse grensovergangen sprake is van weinig samenwerking tussen met name de incidentenbestrijdingsteams. Er wordt te weinig samengewerkt om tot ingewikkelde verknoppingen te komen als men na wil gaan wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit leidt meteen tot de tweede reden, namelijk dat onduidelijkheden over verantwoording door de respondenten veel meer geweten worden aan het ontbreken van heldere afspraken dan aan de moeilijke natrekbaarheid van bepaalde slechte prestaties. Samengenomen, lijkt het erop dat er aan de grens nog geen duidelijk werkstructuur is gevonden die ook wordt vertaald naar een helder verantwoordingsproces.

## **5.8 Verantwoordingstekort en –overlast**

Vanuit de theorie wordt verwacht dat er in de verantwoording door twee actoren zowel sprake kan zijn van verantwoordingstekort als van verantwoordingsoverlast. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten in een vrijblijvendheid aan de kant van de actor om het forum in te lichten over bepaalde feiten en een overlast in een overproductie van informatie (Bovens & 't Hart, 2005, p. 260). Het is vanuit de

literatuur nog niet duidelijk geworden of het gelijktijdige optreden van deze ‘verantwoordingsziekten’ ook betekent dat er een samenhang tussen de twee bestaat. Dit zou bijvoorbeeld op een paradoxaal fenomeen kunnen duiden, waarin te weinig verantwoording op een bepaalde manier samengaat met teveel verantwoording. Op basis van de bevindingen kunnen hier voorzichtige uitspraken over worden gedaan.

Uit de analyse blijkt dat de respondenten zowel te maken hebben met verantwoordingstekort als met verantwoordingsoverlast. Van de 10 respondenten hebben er vijf te maken met een tekort en eveneens vijf met een overlast. Dit wekt de indruk dat er respondenten zijn die wellicht zowel te maken hebben met een tekort als met overlast. Dit geldt echter slechts voor twee van de 10 respondenten.

### 5.8.1 Verantwoordingstekort

Een verantwoordingstekort duidt binnen het cybernetisch perspectief op het ontbreken van prikkels om te leren van fouten (Bovens & 't Hart, 2005). Vijf van de 10 respondenten doen uitspraken die in lijn liggen met een verantwoordingstekort vanuit dit perspectief. Het verantwoordingstekort kan zich manifesteren in alle drie de verantwoordingsfasen: een tekort in de informatiefase houdt in dat het forum over onvoldoende deskundigheid beschikt om de informatie kritisch te kunnen bekijken (Bovens & 't Hart, 2005); in de debatfase geeft het forum niet genoeg prikkels om de actor echt te laten reflecteren; en in de sanctiefase schiet het forum tekort in het voorschrijven van krachtige lessen voor de actor (Bovens & 't Hart, 2005, p. 254). De binnen het cybernetisch perspectief geformuleerde verantwoordingsfasen onderscheiden zich van de ‘gewone’ verantwoordingsfasen doordat ze in het teken staan van *leren*. Zo betekent de debatfase in een verantwoordingsproces dat er de gelegenheid is voor het forum om nadere vragen te stellen aan de actor en voor de actor om zijn handelen toe te lichten (Bovens, 2005). Vanuit cybernetisch perspectief wordt hier een extra dimensie aan gegeven, namelijk dat dit debat prikkelt tot zelfreflectie bij de actor (Bovens & 't Hart, 2005).

#### **Informatiefase: Onvoldoende deskundigheid**

Uit de analyse blijkt dat het in de informatiefase op een aantal gebieden fout gaat. Zo blijkt er in het geval van de Algemeen Leiders soms sprake te zijn van onwil aan de kant van het forum. Algemeen Leider Rick zegt:

*“Spoorveiligheid (de incidentenonderzoekers vallen onder deze afdeling) wil niet veel van de AL hebben. Vinden ze maar vreemd.”*

Algemeen Leider Arthur vult aan door te stellen dat er in hun systeem waarin ze evaluaties van incidenten registreren geen mogelijkheden zijn om zaken over de samenwerking met Duitsland te registreren. Hij geeft aan dat je als Algemeen Leider intrinsieke motivatie moet hebben om hierover te rapporteren. Dit wijst erop dat het bureaucratische, interne forum weinig mogelijkheden biedt om via evaluaties tot lessen te komen voor de incidentenbestrijding aan de grens. Het is hier de vraag of er sprake is van onwil of onkunde bij het forum om deskundigheid op dit vlak te ontwikkelen.

Vaststaat in ieder geval dat sommige informatie het forum niet bereikt. Hierover beklagt grensdisponent Daan zich in grote mate. Hij vertelt het volgende:

*“Niemand die die rol pakt om mij te controleren. Op het moment dat niemand die rol pakt, wordt ook niet duidelijk dat iets níet gebeurt.”*

Daan geeft in het interview aan dat hij herhaaldelijk uit eigen beweging binnen ProRail zaken aanklaagt die volgens hem niet naar behoren functioneren. Deze informatie ‘landt’ volgens hem echter nergens in de organisatie. Hij heeft het idee dat hij door niemand echt wordt gecontroleerd. Dit kan volgens hem problemen opleveren voor de kwaliteit van het werk dat de andere grensdisponenten leveren. Er wordt namelijk niet op toegezien dat er stappen richting verbetering worden gezet. Treindienstleider Folkert signaleert een soortgelijk probleem. Er wordt namelijk ook niet geleerd van fouten tussen de Nederlandse en de Duitse verkeersleidingsposten. Hij zegt:

*“Als jij zo’n situatie hier hebt met een andere post in Nederland, dan loop je naar de teamleider en die zal dan [...] de teamleider daar bellen [...]. Maar tussen Nederland en Duitsland is dat minder een connectie.”*

Volgens Folkert bestaat er te weinig contact tussen beide landen om elkaar ter verantwoording te kunnen roepen. Slechts heel af en toe gebeurt het tussen een teamleider en een Duitse Notfallmanager, zoals eerder is besproken. Vanuit cybernetisch perspectief kan voor deze situaties worden gesteld dat als fouten niet door het forum – hier kan ook sprake zijn van een wederkerige verantwoordingsrelatie – worden gesignaleerd en erkend, er ook geen leerproces kan ontstaan.

#### **Debatfase:** *Geen prikkels om tot reflectie te komen*

Met name Notfallmanager Herman en Algemeen Leider Rick struikelen over het tekort in de debatfase van het verantwoordingsproces. Zij leggen hier de verbinding met het feit dat er onvoldoende of verkeerde informatie wordt verzameld en er naderhand soms ook niet bij de desbetreffende actoren wordt geïnventariseerd of de beoordeling juist is. Debat tussen actor en forum vindt eigenlijk niet plaats, waardoor de actoren een lage prioriteit stellen bij het achterhalen waarom het fout is gegaan in de samenwerking. Herman wijt dit aan het ontbreken van samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse incidentenonderzoekers en tussen de toezichthouders IL&T en EBA. Hierdoor worden volgens hem onvolledige conclusies getrokken. Rick beschrijft dat hij soms rapporten terugleest waar het perspectief van de Algemeen Leider volledig in ontbreekt. *“Die verbeter slag mis je”,* zegt hij hierop.

#### **Sanctiefase:** *Wordt niet omgezet in krachtige lessen*

De conclusies van een onvolledige beoordeling kunnen op hun beurt weer tot onvolledige of zelfs verkeerde maatregelen leiden. Notfallmanager Herman is ongerust over het feit dat er nooit gezamenlijke evaluaties plaatsvinden tussen Nederland en Duitsland, waardoor DB Netze volgens hem onvolledige maatregelen treft. Wanneer de actoren zich bewust zijn van de onvolledigheid van de conclusies die getrokken worden uit dergelijke onderzoeken en de maatregelen niet aansluiten bij hun realiteit, zetten deze waarschijnlijk ook niet aan tot het onder handen nemen van de eigen



werkwijzen. *“Er zitten wel goede dingen in het rapport”* zegt Algemeen Leider Rick, maar men neemt niet alle delen helemaal serieus, voegt hij hier aan toe.

Samengenomen is het cybernetische perspectief goed terug te zien. Er is te zien dat het ontbreken van deskundigheid, het uitblijven van prikkels tot zelfreflectie en het ontbreken van krachtige lessen elk naar voren komt in deze casus, maar dat de redenen hiervoor erg uiteenlopen. Zo is naar voren gekomen dat er sprake kan zijn van teveel vrijblijvendheid, onwil en/of onkunde bij het forum en het uitblijven van een reactie op aangeleverde informatie.

### 5.8.2 Verantwoordingsoverlast

Een verantwoordingsoverlast vanuit cybernetisch perspectief houdt in dat de actor een *overload* aan informatie moet produceren, waardoor het grotere plaatje op de zaak verdwijnt en de actor eerder in de verdediging schiet dan leert van fouten (Bovens & 't Hart, 2005, p. 260). Deze overlast komt inderdaad naar voren in de interviews. De helft van de respondenten geeft aan hiermee te maken te hebben en wijdt hier vaak meerdere uitspraken aan.

#### **Informatiefase:** *Overproductie van informatie*

Het overdadig produceren van informatie komt in alle vijf de gevallen voor. Dit kan de vorm hebben van het opstellen van documenten, het invullen van formulieren en het beantwoorden van soortgelijke vragen. Teamleider Freek stelt dat hij een *“hele waslijst van formulieren van spoorveiligheid”* moet doorlopen. Arthur beklagt zich over het feit dat hij *“vragen vanuit 24 gremia”* van de eigen organisatie krijgt tijdens en na de afhandeling van een incident. Hij geeft aan dat hij:

*“regelmatig situaties [heeft] waarin een incident in de koude fase nog 24 keer wordt uitgekauwd door mensen die er verschrikkelijk veel kijk op hebben.”*

Dit laatste zegt hij met een zeer sarcastische toon. Treindienstleider Folkert stelt voor dat een groot aantal formulieren samengevoegd zou moeten worden. Deze uitspraken leiden tot de conclusie dat er met name verantwoordingsoverlast wordt ervaren vanuit de eigen bureaucratische organisatie, maar dat ook externe partijen vaker dezelfde informatie opvragen bij de actor. Dit krijgt in veel gevallen de vorm van red tape (Buchanan, 1975).

#### **Debatfase:** *Cijferfetisjisme, aandacht voor big picture verdwijnt*<sup>36</sup>

Incidentenbestrijder Jan noemt wederom zijn relatie met toezichthouder IL&T wanneer het gaat over het ‘leerperspectief’ op verantwoording. Hij zegt hierover het volgende:

*“IL&T stuurt een hele lijst met 37 vragen. Dat roept vragen op. Dat is een bulk werk en dat kunnen ze helemaal niet zelf beoordelen. Dat moeten ze laten beoordelen door een ingenieursbureau.”*

---

<sup>36</sup> Bovens & 't Hart, 2005, p. 260.

Hij legt uit dat deze vragen worden gesteld nadat grote mappen met informatiemateriaal vanuit ProRail zijn opgestuurd. Uit deze uitspraak wordt duidelijk dat de IL&T in zekere zin (te)veel aandacht besteedt aan zaken op detailniveau. Dit schiet volgens de actor het doel van verantwoording voorbij. *“Een gek kan meer vragen dan tien wijzen kunnen beantwoorden”*, zegt hij tot slot. Wel leveren deze nadere vragen een extra mogelijkheid aan ProRail om invloed uit te oefenen op het eindoordeel van het forum. De debatfase bestaat op die manier uit een tweerichtingsverkeer.

**Sanctiefase:** *Bestuur wordt geprikkeld zich te verdedigen en risico's te mijden*<sup>37</sup>

Volgens Bovens en 't Hart (2005) zorgen dit soort prikkels ervoor dat verantwoording niet aanzet tot organisatorisch leren. Uit uitspraken die hiervoor reeds besproken zijn blijkt dat dit inderdaad het geval is op de verkeersleidingsposten. Hier worden namelijk zogenaamde 'verdedigingsdossiers' bijgehouden. Ook is op de post aangegeven dat men zich erg bekeken voelt door de eigen organisatie en de politiek en als het ware onder een vergrootglas ligt. Dit zou erop kunnen wijzen dat voor de verkeersleidingspost geldt dat ze meer bezig zijn met het vermijden van risico's, bijvoorbeeld door het hanteren van strenge veiligheidsregels, dan met het leren van gemaakte fouten. Incidentenonderzoeker Jan geeft aan dat het lerend vermogen van de organisatie soms inderdaad tekort schiet en dat de regels vaak in de weg staan van een effectieve oplossing bij ProRail. Tegelijkertijd spreken veel respondenten over een cultuurverandering die onder de nieuwe directeur-generaal Pier Eringa is ingezet. Deze cultuur zou minder gericht moeten zijn op het voldoen aan alle regels en procedures in de incidentenafhandeling en meer op 'logisch nadenken'. Deze nieuwe insteek is echter nog niet direct terug te zien, waardoor een aantal respondenten nog steeds erg ontevreden is over de grote regel- en proceduredichtheid. Daarbij komt dat alle procedures volgens Algemeen Leiders Arthur en Rick per incidentenbestrijdingslocatie separaat worden doorlopen en vrijwel nooit worden samengenomen. Hierdoor worden er geen gezamenlijke lessen getrokken uit een tekortgeschoten afhandeling. Dit, terwijl er per locatie veel wordt geëvalueerd.

Samengenomen wordt er vrijwel evenveel gerapporteerd over een verantwoordingstekort (zes respondenten) als over een verantwoordingsoverlast (zeven respondenten). Beide verantwoordingssziekten kunnen binnen het cybernetisch perspectief worden geplaatst. De informatiefase krijgt in zowel het geval van het tekort als van de overlast veel aandacht van de respondenten. Het lijkt er op dat voor drie van de 10 respondenten geldt dat zij aanzienlijke tekorten ervaren, maar dat de verantwoording *die* plaatsvindt tegelijkertijd eigenschappen vertoont van een verantwoordingsoverlast. Over de debatfase zijn de minste uitspraken gedaan. De sanctiefase is daarentegen beter terug te zien in het perspectief van verantwoordingstekort en –overlast. Zo kunnen er respectievelijk onvolledige of onjuiste maatregelen volgen uit een verantwoordingscyclus die veel tekorten vertoont en komt vanuit de verantwoordingsoverlast naar voren dat men zich erg veel bezighoudt met documentatie en evalueren, maar er vervolgens geen generieke lessen uittrekt voor de organisatie. Dit kan wijzen op een verdedigingsmechanisme.

---

<sup>37</sup> Bovens & 't Hart, 2005, p. 260.

## Voorlopige conclusies op basis van documenten en interviews

### **Verwachting 1      Nadruk op informele, horizontale verantwoording**

Zowel vanuit de documenten als vanuit de interviews komt naar voren dat informele, horizontale verantwoordingsrelaties meer voorkomen dan politieke. Een opvallende bevinding hierbij is dat de documenten laten zien dat deze verantwoordingsrelaties voor alle zes grensovergangen hetzelfde zijn, terwijl uit de interviews naar voren komt dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de overgangen. Zo geldt voor drie grensovergangen dat er nauwelijks sprake is van verantwoording, voor twee verdere overgangen dat er al iets meer informele verantwoordingsrelaties bestaan en voor één grensovergang (de Betuweroute) dat er wel 12 informele en 11 politieke verantwoordingsrelaties zijn. Opmerkelijk is ook dat het aantal in de documenten gerapporteerde politieke verantwoordingsrelaties ver achterblijft bij de op de Betuweroute genoemde relaties, namelijk twee versus 11. Uit deze bevindingen kan worden opgemaakt dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de realiteit op papier en die op de grond.

### **Verwachting 2      Verantwoording is ingewikkeld en onduidelijk**

Deze verwachting blijkt voor zowel de documenten als voor de interviews op te gaan, al heeft dit vrij uitsluitend betrekking op onduidelijkheden en niet op ingewikkeldheid. Vanuit de documenten kan enkel worden opgemaakt dat het in de gemaakte afspraken aan helderheid met betrekking tot het verantwoordingsproces ontbreekt. Zo is er slechts één document dat elke verantwoordingsfase doorloopt, namelijk de beheerconcessie. Deze bevindingen hebben betrekking op alle grensovergangen. De respondenten doen uitspraken die in lijn liggen met twee van de drie voorspelde problemen: er is een gebrek aan heldere afspraken (alle respondenten beamen dit) en de controle op street-level bureaucrats is moeilijk voor de eigen organisatie (drie van de 10 respondenten rapporteren hierover). Het tweede probleem wordt echter enkel geregistreerd bij de respondenten die grote vrijheid genieten in de uitvoering van hun werk – de twee Algemeen Leiders en de grensdisponent. Voor hen gaat de term ‘street-level bureaucrat’ het meest op (Lipsky, 1980). Ook de bevindingen uit de interviews gelden voor alle grensovergangen. Het verwachte probleem dat niet terug te zien is in de data is het ‘probleem van vele handen’. Dit verklaart tevens waarom de verantwoording door twee actoren niet zozeer ingewikkeld, maar enkel onduidelijk wordt. Het probleem van vele handen is waarschijnlijk niet terug te zien in de data, omdat er over het algemeen weinig sprake is van (gestructureerde) samenwerking. Door het ontbreken van een duidelijke werkstructuur rondom de afhandeling van een incident aan de grens is er geen aanleiding om tot ingewikkelde verantwoording te komen.

### **Verwachting 3      Verantwoordingstekort en –overlast**

Het *verantwoordingstekort* kan vanuit de documenten slechts in beperkte mate worden aangetoond, omdat slechts een klein aantal documenten zich kan kwalificeren voor het cybernetische perspectief. Binnen deze bronnen kan slechts op basis van geringe uitspraken worden bevonden dat er sprake is van een verantwoordingstekort. Vanuit de interviews met de respondenten is hier meer bewijs voor. Zo wijst de helft van de respondenten op een verantwoordingstekort binnen het cybernetische perspectief. Voor de *verantwoordingsoverlast* komt slechts één document in aanmerking. Ondanks

het feit dat het om slechts één van de 13 documenten gaat is er wel sprake van duidelijke overlast. Het betreft de informatie- en sanctiefase in de beheerconcessie. Dit is een document waarin de vele prestatie-indicatoren die gebruikt worden voor prestatiesturing gespecificeerd staan. Er mag echter niet teveel gewicht worden gehangen aan deze conclusie, omdat het slechts om één bron gaat. De verantwoordingsoverlast binnen het cybernetisch perspectief kan vanuit de interviews echter wel duidelijk worden herkend. Zo wordt door de helft van de respondenten gewezen op de grote hoeveelheid formulieren, procedures en vragen die op de afhandeling van een incident volgen, terwijl er eigenlijk weinig lessen op basis van dit informatiemateriaal worden getrokken. Samengenomen zijn het verantwoordingstekort en de –overlast vanuit cybernetisch perspectief overtuigend terug te zien in de interviews en in mindere mate in de documenten.

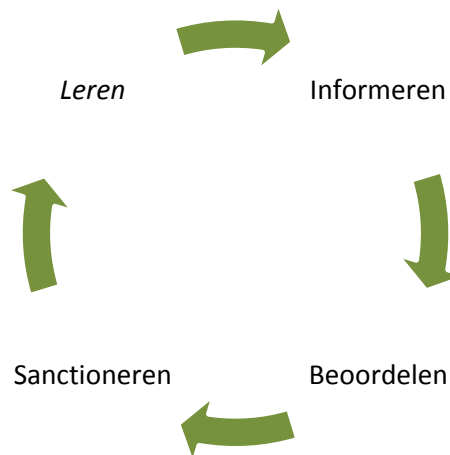
### **Wat is publieke verantwoording niet?**

Aan het begin van dit onderzoek is vastgesteld dat publieke verantwoording een ruime definitie kent en daardoor een rekbaar begrip is. Hierdoor is de volgende vraag op zijn plaats, namelijk: wat is verantwoording niet? In de resultaten kwam een aantal situaties naar voren waarbij hier kort stil is gestaan. Zo is de Duitse term 'Haftung' ietwat ambigu, maar kan deze geïnterpreteerd worden binnen het verantwoordingsproces. Een van de vertalingen van het woord is namelijk 'verantwoordelijkheid'. Ook is een aantal situaties genoemd waarin pogingen tot het opstarten van een verantwoordingsproces zijn gedaan. Volgens Bovens en Schillemans (2009) volstaat de eerste fase van verantwoording, de informatiefase, om te kunnen spreken van verantwoording. Op die manier kunnen ogenschijnlijk simpele telefoongesprekken waarin navraag wordt gedaan met betrekking tot de incidentenafhandeling toch als verantwoording worden gekwalificeerd. Dit was bijvoorbeeld het geval voor de Nederlandse Algemeen Leider Arthur die zelf een sterke behoefte voelde om uitleg te geven en die ook zijn Duitse collega's wilde aanzetten tot het geven van informatie. Aan Duitse zijde leek het er echter op dat er geen verplichting werd gevoeld om dit te doen. Tegelijkertijd roept dit weer de vraag op of er wel sprake is van verantwoording in een aantal documenten waarin juist die informatiefase ontbreekt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het meerjarenplan van toezichthouder IL&T. De twee verdere fases worden hierin namelijk wel benoemd.

## Beoordeling – kan er met deze verantwoordingsarrangementen ‘leren’ plaatsvinden?

In deze paragraaf worden de bevindingen uit de vorige paragrafen nader bekeken vanuit het cybernetische perspectief. Dit houdt in dat er in drie stappen wordt nagegaan of de hiervoor geschetste verantwoordingsarrangementen de juiste voorwaarden scheppen om organisatorisch leren te bevorderen. Met andere woorden: is het verantwoordingsproces bij de zes Nederlands-Duitse grensovergangen zo ingericht dat de medewerkers en de organisatie als geheel kunnen leren van fouten? Ter opfrissing is in figuur 15 nogmaals de verantwoordingscyclus uit het theoretische hoofdstuk weergegeven.

**Figuur 15** Grafische weergave van het cybernetische perspectief op publieke verantwoording.



Bron: Bovens en Schillemans, 2009.

Deze vraag wordt beantwoord door de drie verantwoordingsfases te doorlopen aan de hand van respectievelijk drie normatieve vragen. Deze zijn in 2005 geformuleerd door Bovens en geven een indicatie van de mate waarin verantwoording het leren van organisaties bevordert. Deze drie vragen zijn:

1. “In welke mate draagt het verantwoordingsarrangement ertoe bij dat er zinvolle informatie over vroegere en actuele [...] prestaties beschikbaar komt?” (**Informatiefase**)
2. “In welke mate prikkelt het verantwoordingsarrangement de actoren tot interne reflectie en daarop gebaseerd leergedrag?” (**Debatfase**)
3. “In hoeverre prikkelt het verantwoordingsarrangement de verantwoordingsfora en de actoren tot (het toezien op) de institutionalisering en de verspreiding van geleerde lessen?” (**Sanctiefase**)

Bovens, 2005, p. 51.

Alhoewel deze drie vragen apart worden beantwoord, worden ze tegelijkertijd cumulatief beantwoord. In de eerdere bevindingen is namelijk gebleken dat tekortkomingen in de informatiefase ook kunnen zorgen voor problemen in de debatfase, wat kan resulteren in een slechte sanctiefase. In de tweede en derde fase wordt dus teruggegrepen op eerdere bevindingen.

## 5.9 Informatiefase: “In welke mate draagt het verantwoordingsarrangement ertoe bij dat er zinvolle informatie over vroegere en actuele [...] prestaties beschikbaar komt?”<sup>38</sup>

### Waar gaat het goed?

De verantwoording in het geval van calamiteiten aan de Nederlands-Duitse grensovergangen vertoont een aantal elementen dat ervoor zorgt dat er zinvolle informatie beschikbaar wordt gemaakt voor het forum. Dit betekent dat stap één van de verantwoordingscyclus tot op zekere hoogte naar behoren verloopt en dit in het totale proces bijdraagt aan reflectie.

Uit de bevindingen is gebleken dat voor drie van de zes grensovergangen<sup>39</sup> geldt dat er (geringe) uitleg wordt gegeven tussen Nederlandse en Duitse collega's. Zo wordt grensdisponent Daan scherp gehouden door zijn Duitse collega's in Duisburg en is Notfallmanager Herman erg tevreden met de informatie die hij van zijn Nederlandse collega's ontvangt. Er blijkt hier dus op meerdere plaatsen aan de grens sprake te zijn van een gevoelde verplichting tot het geven van uitleg binnen informele, horizontale verantwoordingsrelaties. Naast deze informatiefase in het operationele veld vindt er volgens beleidsmedewerkster Saskia ook een informatiefase plaats waarin ProRail haar eigen incidentenonderzoek aanlevert aan het ministerie. Dit gebeurt op vaste momenten, maar ook wanneer er grotere incidenten hebben plaatsgevonden. Deze drie positieve elementen worden echter overschaduwed door een aantal negatieve elementen die naar voren zijn gekomen in de bevindingen. Deze zorgen ervoor dat het aanleveren van zinvolle informatie wordt gehinderd.

### Waar gaat het fout?

Zo blijkt vanuit de documentanalyse dat de informatiefase in zeven van de 13 documenten ontbreekt en er sprake is van veel onduidelijkheid over het gehele verantwoordingsproces. Ook kan uit twee documenten worden opgemaakt dat er sprake is van een verantwoordingsoverlast in de informatiefase. Kortom, in sommige gevallen is er niets duidelijk over de informatiefase, in een aantal bestaan onduidelijkheden en in twee gevallen is er sprake van teveel aangeleverde informatie.

Uit de interviews komt naar voren dat er bij drie van de zes grensovergangen nauwelijks sprake is van verantwoording, omdat er eigenlijk weinig tot geen contact plaatsvindt tussen de Nederlandse en Duitse collega's. Voor twee verdere grensovergangen geldt ongeveer hetzelfde, maar wordt door een aanvullende respondent (grensdisponent Daan) gesteld dat hij eigenlijk weinig uitleg verschuldigd is

---

<sup>38</sup> Bovens, 2005, p. 51.

<sup>39</sup> Dit zijn: Oldenzaal – Bad Bentheim, Venlo – Kaldenkirchen en Zevenaar Oost – Emmerich.

aan zijn collega's of manager. Voor de meest besproken grensovergang, de Betuweroute, geldt dat er weinig uitleg wordt gegeven door de actoren. Opvallend is dat er in sommige gevallen sprake lijkt te zijn van eenrichtingsverkeer in een ogenschijnlijk wederkerige verantwoordingsrelatie. Zo bieden Nederlandse Algemeen Leiders geregeld informatie aan richting de Duitse Notfallmanager, maar lijkt deze zelf nooit uitleg terug te geven.

Over het geheel genomen is naar voren gekomen dat voor alle grensovergangen geldt dat er grote vrijblijvendheid heerst in de informatiefase. Dit lijkt te komen doordat er eigenlijk geen geïnstitutionaliseerde werkvorm is rondom de afhandeling van incidenten en het aan helderheid in gemaakte afspraken ontbreekt wat betreft de verantwoording achteraf. Voor de incidentenbestrijding zelf geldt zelfs dat er eigenlijk geen afspraken zijn gemaakt met Duitsland over de verantwoording na afhandeling van een incident. Daarnaast is uit de bevindingen naar voren gekomen dat er vaak verkeerde of zelfs *geen* vragen worden gesteld door interne, bureaucratische fora enerzijds en tussen Nederlandse en Duitse collega's anderzijds. Dit maakt onderdeel uit van de bevinding dat er sprake is van een verantwoordingstekort in de informatiefase (er is onvoldoende deskundigheid bij het forum), terwijl er ook sprake is van een verantwoordingsoverlast in deze fase (er vindt overproductie van informatie plaats). Deze bevindingen vormen zwaarwegend bewijs voor problemen in de informatiefase, waardoor de mogelijkheden voor het leren door middel van het verantwoordingsproces worden verkleind.

### 5.10 Debatfase: "In welke mate prikkelt het verantwoordingsarrangement de actoren tot interne reflectie en daarop gebaseerd leergedrag?"<sup>40</sup>

#### **Waar gaat het goed?**

De debatfase is binnen het cybernetisch perspectief succesvol wanneer de actor geprikkeld wordt te reflecteren op de eigen prestaties en vervolgens op basis hiervan leert (Bovens, 2005). In deze paragraaf wordt besproken tot op welke hoogte dit het geval is bij de Nederlands-Duitse grensovergangen.

Een aantal zaken komt als positief naar voren in dit onderzoek. Zo geldt dat in de beheerconcessie van het ministerie een duidelijk omschreven debatfase uitgelegd staat, waarin ruimte bestaat voor hoor en wederhoor. Dit betekent dat zowel forum als actor de mogelijkheid hebben om nadere vragen te stellen en er daarmee voor te zorgen dat er tot een juist oordeel wordt gekomen (Bovens & Schillemans, 2009). Ook vanuit de interviews blijkt dat deze ruimte wordt geboden in de verantwoording van ProRail richting toezichthouder IL&T. Zo impliceert incidentenonderzoeker Jan dat de debatfase plaatsvindt op basis van tweerichtingsverkeer (hoor en wederhoor) en legt beleidsmedewerkster Saskia uit dat ProRail haar eigen onderzoeksrapporten aandraagt bij de toezichthouder. Hierin heeft ProRail waarschijnlijk de gelegenheid om eerst zelf te reflecteren op de

---

<sup>40</sup> Bovens, 2005, p. 51.

afhandeling van incidenten. Deze punten zorgen ervoor dat, in dit geval, ProRail de mogelijkheid heeft om tot inzicht te komen door middel van het verantwoordingsproces.

### **Waar gaat het fout?**

Er is echter ook een aantal bevindingen dat suggereert dat de debatfase niet naar behoren verloopt. Dit kan er juist weer voor zorgen dat medewerkers en organisaties niet via verantwoording tot inzicht komen en kunnen leren van hun fouten.

In 10 van de 13 documenten wordt de debatfase niet benoemd. Dit kan ermee te maken hebben dat er op papier veel onduidelijkheden bestaan over het verantwoordingsproces. Op basis van de documenten kunnen zowel ProRail als DB Netze niet opmaken welke stappen allemaal doorlopen moeten worden na een nalatige afhandeling van een incident aan de grens. Dit geldt dus ook voor de debatfase. Vanuit de interviews komt naar voren dat de debatfase bij alle grensovergangen ontbreekt. Uit meerdere uitspraken kan worden opgemaakt dat ook de debatfase niet is geïnstitutionaliseerd in de samenwerking tussen beide landen.

Over het algemeen geldt voor de debatfase dat deze het vaakst ontbreekt van alle drie de verantwoordingsfasen. Zo geldt volgens een aantal respondenten dat er eigenlijk geen vragen worden gesteld tussen Nederland en Duitsland. Wanneer deze fase *wel* aanwezig is – hier: ook binnen eigen land –, vertoont zij echter vaak mankementen. Zo worden er soms verkeerde of onvoldoende ‘nadere vragen’ gesteld door het forum en is er in een aantal gevallen geen sprake van een debat maar enkel van een beoordeling (eenrichtingsverkeer). Tot slot kan de debatfase ook als ontoereikend worden gekenmerkt bij deze zes grensovergangen, doordat er geen gezamenlijke evaluaties plaatsvinden tussen Nederland en Duitsland. Deze gezamenlijke evaluaties ontbreken volgens de respondenten op het niveau van incidentenbestrijders, incidentenonderzoekers en toezicht. Hierdoor wordt slechts een half perspectief op de afhandeling verkregen. Op die manier wordt volgens hen tot ontoereikende of zelfs onjuiste oordelen gekomen. Dit kan leiden tot een gebrek aan reflectie, maar ook tot onjuiste reflectie op de eigen prestaties.

### **5.11 Sanctiefase: “In hoeverre prikkelt het verantwoordingarrangement de verantwoordingsfora en de actoren tot (het toezien op) de institutionalisering en de verspreiding van geleerde lessen?”<sup>41</sup>**

#### **Waar gaat het goed?**

Volgens Bovens (2005) geeft de sanctiefase idealiter een prikkel om bepaalde werkwijzen te institutionaliseren en geleerde lessen te verspreiden (p. 51). In *deze* studie worden echter slechts magere bevindingen aangetroffen die deze ideale situatie ondersteunen. Zo is de sanctiefase in de

---

<sup>41</sup> Bovens, 2005, p. 51.



beheerconcessie helder uitgelegd in de uitgebreide hoofdstukken over prestatiebesturing. De zwaarte van de sancties kan impliceren dat hier sprake is van een sterke prikkel om werkwijzen, na een nalatige afhandeling van een incident, aan te pakken binnen de organisatie. Er is geen sprake van een verantwoordingsoverlast binnen de sanctiefase.

In de interviews komt naar voren dat grensdisponent Daan soms te maken krijgt met informele sancties, namelijk wanneer zijn Duitse collega boos op hem wordt wanneer er een treinopstopping bij de grens ontstaat. Dit zijn echter de enige drie punten die als positief te bestempelen zijn en die bijdragen aan mogelijkheden voor het institutionaliseren van betere praktijken.

### **Waar gaat het fout?**

Het overgrote deel van de bevindingen wijst er echter op dat de sanctiefase bepaalde gebreken vertoont of zelfs in zijn geheel ontbreekt. Zo wordt er in negen van de 13 documenten niets vermeld over deze fase en geldt wederom dat Nederland en Duitsland op basis van de documenten niet kunnen achterhalen hoe het verantwoordingsproces eruitziet.

Voor de grensovergangen geldt dat er bij de drie minst drukke overgangen eigenlijk geen sprake is van sancties, omdat er nauwelijks verantwoording plaatsvindt. Bij de twee drukke grensovergangen is te zien dat de grensdisponent soms te maken krijgt met informele sancties van zijn Duitse collega, maar dat dit wederom geen geïnstitutionaliseerde vorm heeft. De grensovergang bij de Betuweroute vertoont geen enkel teken van sancties. Dit betekent dat men elkaar niet terechtwijst (of terecht kan wijzen) aan de grens wanneer een van beide landen een fout maakt in de afhandeling.

Verder komen nog drie punten naar voren die de institutionalisering van betere werkwijzen bemoeilijkt. Zo worden er volgens de respondenten ten eerste onvoldoende of onjuiste maatregelen getroffen op basis van de (nalatige) informatie- en debatfase. Dit komt volgens hen doordat er geen gezamenlijke evaluatie plaatsvindt tussen Nederlandse en Duitse incidentenbestrijders, incidentenonderzoekers en toezichthouders<sup>42</sup>. Ook worden er vaak door de fora verkeerde of ontoereikende vragen gesteld in de informatie- en debatfase. Ten tweede worden evaluaties op verschillende locaties binnen ProRail niet samengenomen en wordt er ook nooit samen geëvalueerd tussen verschillende uitruklocaties. Hierdoor worden er geen kansen gecreëerd om generieke lessen te trekken uit fouten die gemaakt zijn op verschillende locaties. Binnen ProRail wordt er op deze manier niet gezamenlijk geleerd van fouten. Dit, terwijl op veel locaties soortgelijke fouten in de afhandeling worden gemaakt. Ten slotte geldt met name voor de respondenten op de verkeersleidingspost dat men een sterkere prikkel voelt om zich te verdedigen en risico's te vermijden (bijvoorbeeld door middel van dossiers en strenge veiligheidsregels), dan om via het proces van verantwoording te leren van fouten. Dit zal waarschijnlijk samenhangen met de strenge veiligheidscultuur die heerst in dit soort functies.

---

<sup>42</sup> De toezichthouders hebben volgens beleidsmedewerkster Saskia wel contact, maar uit haar e-mail kan niet worden opgemaakt of dit ook consequenties kan hebben voor eventuele sancties.

## 6 Wensen van de RET voor de Hoekse Lijn

In het voorgaande hoofdstuk is vastgesteld op welke manier publieke verantwoording plaatsvindt bij incidenten aan de grens tussen Nederland en Duitsland. De volgende stap is om te achterhalen wat de RET en ProRail kunnen leren van de voorbeelden aan de internationale grens. Voordat deze stap wordt gezet, is het echter belangrijk om de eerdere ervaringen met verantwoording in samenwerkingsverbanden van de RET en hun wensen voor de verantwoording op de Hoekse Lijn in kaart te brengen. In dit hoofdstuk wordt hiervan een inventarisatie gemaakt, zodat de lessen die uit de Nederlands-Duitse casus zullen worden getrokken goed aansluiten bij de RET. Er wordt aan de hand van drie documenten<sup>43</sup> en drie interviews<sup>44</sup> ingegaan op de verantwoordingspraktijken bij de RET en vanuit de interviews een inventarisatie gemaakt van de wensen van de RET.

### 6.1 Ervaringen met verantwoording in samenwerkingsverbanden bij de RET

In de documenten en interviews komt naar voren dat de RET veel samenwerkt met andere partijen. Dit doet zij binnen een aantal netwerkstructuren. Uit de data kan worden opgemaakt dat de RET in haar verantwoording ook gericht is op deze netwerksamenwerkingen en dat zij dus ervaring heeft met verantwoording in samenwerkingsverbanden. In tabel 16 is een overzicht weergegeven van de verantwoordingsrelaties die kunnen worden ontleed.

**Tabel 16** Verantwoordingsrelaties van de RET

Fora	
Documenten	Interviews
<u>Politieke</u> - MRDH (concessieverlener) - IL&T - Onderzoeksraad voor Veiligheid  <u>Informeel, horizontaal</u> - Overheidshulpdiensten (OHD) (brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio, Politie, Milieu- en Omgevingsdiensten) - Beheerder spoorweg (ProRail) - Omwonende burgers - Reizigers	<u>Politieke</u> - MRDH - IL&T - Onderzoeksraad voor Veiligheid  <u>Informeel, horizontaal</u> - Veiligheidsregio - Stuurgroep (met directies risicobeheersing incidenten en interne partijen) - Onderzoeksteam van de brandweer - Overheidshulpdiensten (OHD) (brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio, Politie, Milieu- en Omgevingsdiensten) - Safety board (directeur techniek met portefeuille veiligheid, directeur exploitatie, en managers van betrokken organisaties) - HTM (Den Haag)

<sup>43</sup> Dit zijn de Beheervisie 2.0 van de Wet lokaal spoor, de Spoorconcessie van de Hoekse Lijn en de Nota van Uitgangspunten – Concessie Rail Rotterdam.

<sup>44</sup> Dit zijn de coördinator bedrijfsnoodorganisatie van de RET Joost, bedrijfsjurist André en beleidsmedewerker bij het ministerie van IenM Kees.

Uit de interviews met beide RET-medewerkers en een beleidsmedewerker van het ministerie van IenM blijkt dat de RET bij incidenten aanzienlijke ervaring heeft met verantwoording in samenwerkingsverbanden. Zo onderhoudt coördinator Joost van de bedrijfsnoodorganisatie bijvoorbeeld een groot netwerk met partijen, zoals de Overheidshulpdiensten, de Veiligheidsregio en het onderzoeksteam van de brandweer en vertelt hij over een overkoepelend orgaan dat zich toelegt op veiligheidszaken, de zogenaamde ‘safety board’. Hij geeft aan dat er na afhandeling van een groot incident vrijwel altijd gezamenlijk wordt geëvalueerd met een of meerdere partijen. Bijvoorbeeld bij een incident waarbij gewonden zijn gevallen legt hij uit dat er tussen de partijen vragen worden gesteld:

*“Dan zitten we aan tafel, onder andere veiligheidscoördinatoren en een onderzoeksteam van de brandweer. Proberen we met elkaar te leren als RET en brandweer. Er zijn heel veel gezamenlijke punten. Die moet je zeker met elkaar bespreken.”*

In dit fragment komt naar voren dat de RET en de brandweer over en weer uitleg aan elkaar geven, waardoor men kan stellen dat zij afwisselend actor en forum zijn.

Een opmerkelijke bevinding uit de interviews is dat de RET ook een verantwoordingsrelatie onderhoudt met de Haagse vervoerder HTM<sup>45</sup>. HTM verzorgt in Den Haag het openbaar vervoer via tram, bus en lightrail (HTM, 2016). Sinds 2006 rijdt er tussen Den Haag en Rotterdam de zogenaamde ‘Randstadrail’, een lightrailverbinding (HTM, 2009). Dit is een gezamenlijk initiatief van de HTM en de RET. Met het in dienst nemen van de Randstadrail is er een *grensgebied* ontstaan tussen het beheergebied van de HTM en dat van de RET, zoals dat ook zal ontstaan op de Hoekse Lijn (MRDH, 2015). Beide spoorbedrijven zijn echter eigendom van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. Hierdoor worden bijvoorbeeld conflicten over kapotte infrastructuur na een incidentenafhandeling uiteindelijk uit hetzelfde potje betaald. In die zin blijft de Hoekse Lijn een unieke situatie binnen Nederland. ProRail en de RET vallen namelijk respectievelijk onder het ministerie van IenM en de MRDH. Conflicten tussen beide partijen zullen op die manier een ander karakter hebben dan tussen de RET en de HTM.

Over de incidentenafhandeling op het grensgebied tussen de RET en de HTM vertelt coördinator Joost dat er *“in het begin [...] wat haken en ogen aan [zaten]. Er zit natuurlijk altijd wel discussie, van verantwoordelijkheidsstelling. HTM is [in dit geval] in de lead<sup>46</sup>. Dan hadden wij nog wel eens het gevoel dat bij de HTM de Randstadrail<sup>47</sup> voor ging, boven onze voertuigen, in de afhandeling van calamiteiten. Daar ga je dan mee in gesprek. [...] Door voortschrijdend inzicht heeft daar verbetering in plaatsgevonden. We herhalen niet dezelfde fouten. Door die beheergroep [...] gaat het best goed.”*

Uit deze uitspraak blijkt dat de RET de HTM om uitleg heeft gevraagd, nadat er volgens de RET benadeling had plaatsgevonden in de afhandeling van een incident. Hierover zijn beide partijen toen

---

<sup>45</sup> Haagse Tramweg-Maatschappij.

<sup>46</sup> Dit betekent dat zij de leiding hebben tijdens de afhandeling van een incident. Dit impliceert dat het ongeval op hun terrein is gebeurd.

<sup>47</sup> De trajecten waarop trams onder de naam Randstadrail rijden zijn verdeeld tussen de twee bedrijven. Ze maken dus gebruik van hun eigen trams op deze verbinding.

in gesprek gegaan om tot een eindoordeel te komen. Er kan niet worden opgemaakt of er in deze situatie sprake is geweest van een sanctie, maar vaststaat dat beide partijen ervan hebben geleerd. Samengenomen heeft de RET dus ervaring met verantwoording in zowel netwerkverbanden als ook in een samenwerkingsverband van twee organisaties.

Naast informele, horizontale verantwoordingsrelaties kunnen in tabel 17 ook politieke verantwoordingsrelaties worden afgelezen, namelijk tussen de RET enerzijds en de MRDH, de toezichthouder IL&T en de Onderzoeksraad voor Veiligheid anderzijds. Voor dit onderzoek is het interessant om te belichten hoe de politieke verantwoording verloopt in het geval van de Randstadrail, aangezien het hier mogelijk zou kunnen gaan om verantwoording door twee actoren (de RET en de HTM).

In het jaar waarin de Randstadrail in gebruik is genomen hebben negen ontsparingen plaatsgevonden (Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV), 2008). De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft zich hierover gebogen en geconcludeerd dat er op meerdere gebieden mankementen bestonden. Zo werd er op politiek-bestuurlijk niveau nauwelijks aandacht besteed aan veiligheid op de spoorlijn en heeft de HTM ondanks haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid van haar reizigers op dit gebied steken laten vallen (OvV, 2008). Ook bleek er sprake te zijn van gebrekkige wetgeving, die ervoor zorgde dat extern toezicht op de spoorlijn niet voldoende was belegd.

Opmerkelijk aan de conclusies van het onderzoeksrapport is dat enkel de HTM en het (destijds) stadsgewest Haaglanden steken hebben laten vallen en dat de RET en (destijds) stadregio Rotterdam niets te verwijten viel op het gebied van veiligheid, ondanks hun samenwerkingsverband op de spoorlijn. Hierin komt duidelijk naar voren dat de fysieke grens tussen beide beheergebieden een belangrijke rol heeft gespeeld in de toewijzing van verantwoordelijkheden. Alle negen incidenten hebben namelijk plaatsgevonden binnen de regio Haaglanden. Met de komst van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag zou dit wellicht andere conclusies kunnen opleveren, aangezien beide regio's zijn opgegaan in één overkoepelende regio<sup>48</sup>. De beheervisie van de MRDH over de in 2015 ingevoerde Wet lokaal spoor (Wls)<sup>49</sup> lijkt dit ook aan te tonen, al blijft er in zekere zin sprake van 'eigen gebied':

*“Omdat de Wls de mogelijkheid openhoudt voor gescheiden bedrijven die als beheerder en vervoerder werken, krijgt de beheerder van de spoorweginfrastructuur de coördinerende rol voor het vervoersysteem”* (Bestuurscommissie Va, 2015).

---

<sup>48</sup> Dit is een samensmelting van de stadsregio Rotterdam en stadsgewest Haaglanden in de vorm van een vrijwillig samenwerkingsverband van 23 gemeenten, volgens de gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014 (Decentrale Regelgeving Overheid, 2014). Wethouders van de 23 gemeenten hebben hier zitting in.

<sup>49</sup> Op de website van de MRDH wordt deze nieuwe wet als volgt uitgelegd: “De Wet regelt dat de Vervoersautoriteit van de MRDH verantwoordelijk is voor het beheer en de veiligheid van trams, metro's en Randstadrail. De MRDH werkt daarbij nauw samen met de beheerder van het lokaal spoor, in het Haaglandse deel van de MRDH is dat de HTM en in het Rotterdamse deel de RET.” (MRDH, 2016b)

In de beheervisie is de grens tussen de twee beheergebieden gespecificeerd tussen twee haltes op de Randstadrail. Vervolgens zijn voor beide spoorbedrijven dezelfde prestatie-indicatoren<sup>50</sup> geformuleerd op het gebied van veiligheid, op basis waarvan de twee partijen op het matje geroepen kunnen worden (Bestuurscommissie Va, 2015, p. 22). Het wordt echter in de gehele beheervisie niet duidelijk hoe wordt omgegaan met calamiteiten op het daadwerkelijke grensgebied en ook niet of de twee partijen gezamenlijk of afzonderlijk van elkaar uitleg hierover moeten geven aan de MRDH. Dit kan inhouden dat verantwoording na een incident op het grensgebied tussen de RET en de HTM voor een moeilijke situatie kan zorgen. Er kan dan, bij wijze van spreken, met een meetlint moeten worden nagegaan op wiens gebied de kop van de trein<sup>51</sup> voor het grootste deel heeft gestaan. En, wat als het incident op het gebied van de een heeft plaatsgevonden, maar de trein doorrolde naar het gebied van de ander? Deze situaties kunnen mogelijkheden bieden voor conflict, al ondervinden de incidentenbestrijders ter plekke hier wellicht geen hinder aan. In de volgende paragraaf wordt geïnventariseerd hoe de RET dit soort situaties idealiter voor zich ziet in het geval van de Hoekse Lijn.

## 6.2 Wensen van de RET

Om de wensen van de RET voor de Hoekse Lijn te achterhalen zijn niet alleen de interviews met beide RET-medewerkers gebruikt, maar ook een interview met een van de auteurs van de Wet lokaal spoor, beleidsmedewerker bij de Directie Openbaar Vervoer en Spoor van het ministerie van IenM, Kees. Kees heeft zich namelijk voor het opstellen van de beleidsdimensie van de nieuwe wetgeving uitgebreid verdiept in de RET en in de Hoekse Lijn en kan hierdoor een gedegen inschatting maken van mogelijke valkuilen op het grensgebied. Daarnaast is zijn ministerie het forum van ProRail en heeft hij op die manier inzicht in de belangen van beide spoorpartijen.

In deze paragraaf worden de wensen van de RET besproken die de meeste aandacht hebben gekregen in de interviews of die als zeer positief zijn gewaardeerd in de ervaringen die de RET in samenwerkingsverbanden heeft. Terloopse opmerkingen zijn daarmee niet geïnccludeerd. In totaal kunnen er vier wensen worden genoemd.

1. Er moeten heldere afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en risico's, zonder dat deze afspraken worden "dichtgetimmerd" of voor "kastje-muur-situaties" zorgen.

Zowel bedrijfsjurist André als ook beleidsmedewerker Kees benadrukken dit. Zo geeft André aan dat hij niet graag ziet dat de trend van het steeds meer opknippen van verantwoordelijkheden voort wordt gezet op de Hoekse Lijn. Daar heeft hij nu bij de RET namelijk last van:

---

<sup>50</sup> De Bestuurscommissie (2015) schrijft over de KPI veiligheid, dat deze een samenstelling is van indicatoren over het aantal incidenten en het aantal storingen. De normen die hiervoor gedefinieerd zijn, zijn hetzelfde voor de RET en de HTM.

<sup>51</sup> Uit gesprekken met de respondenten kwam naar voren dat het gebruikelijk is om de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van het incident toe te wijzen aan die partij op wiens gebied de kop van de trein staat.

*“Dan vraag ik, dan zit ik heel simpel in mijn kamertje en dan zeg ik, bij wie moet ik nu zijn? Wie is nou verantwoordelijk? [...] Dan kan niemand mij daar een helder antwoord op geven.”*

Hij vervolgt verderop in het interview:

*“Ik bedoel, als er iemand komt te overlijden of alleen letsel oploopt, dan moet [de nabestaande] toch weten bij wie hij moet zijn. Dan moet hij niet van het kastje naar de muur gestuurd worden. Dan krijg je ‘ja ik heb op tijd gebeld’, ‘ik had op het juiste moment de telefoon opgenomen’, ‘ik heb hem gewaarschuwd’, weetje. Dat moet je niet hebben, vind ik.”*

Beide respondenten halen aan dat een gebrek aan helderheid ervoor kan zorgen dat partijen naar elkaar gaan wijzen. André geeft hierbij aan dat de nieuwe Wet hier ook niet bij helpt, omdat deze erg veel ruimte biedt waardoor partijen zich erachter kunt verschuilen. Hierbij geeft hij wel aan dat deze neiging wellicht verdwijnt wanneer iedereen gewend is geraakt aan de Wet. Beleidsmedewerker Kees, die juist voorstander is van de ruimte die de WIs biedt, oppert:

*“Ik denk [...], zodra er echt een incident is, dan moet je voorkomen dat je verzandt in bureaucratie. [...] Je moet voorkomen dat op het moment dat het ertoe doet, dat je elkaar gaat bestoken met allemaal formulieren.”*

Volgens André is de oplossing erin gelegen om de hoofdlijnen van de samenwerking helder op papier te zetten. Hij stelt:

*“Als er dan ruimte is, dan weet je dat je terug kunt vallen op de hoofdlijn, waar je dan altijd een beroep op kunt doen. ‘Dit had je moeten doen, want kijk, dit is in zijn algemeenheid jouw taak’.”*

Het liefst ziet hij deze hoofdlijnen vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst met ProRail. Dit document moet een bindend karakter hebben. *“We moeten elkaar er wel aan kunnen houden.”*, zegt hij hierbij.

## 2. Er moet geleerd kunnen worden van incidenten.

Zowel coördinator Joost als beleidsmedewerker Kees van het ministerie geven aan dat het in de samenwerking en de verantwoording achteraf noodzakelijk is om te kunnen leren van incidenten. Kees stelt dat dit ook de gedachte is waarmee de WIs is geschreven. Hij zegt:

*“Dat staat ook in het veiligheidszorgsysteem in de Wet lokaal spoor. Er moet een continu lerend vermogen in zitten. Het moet verbeteren.”*

Coördinator Joost legt in detail uit hoe de informatie vanuit de gezamenlijke evaluaties binnen de eigen organisatie circuleert en langs de safety board gaat om vervolgens uit te monden in een aantal maatregelen die getroffen dienen te worden. Op die manier wordt er (gezamenlijk) geleerd van

incidenten. Hij vindt dat dit proces naar behoren verloopt en wenst dat dit ook in het geval van de Hoekse Lijn zo zal gebeuren. Dit punt leidt tot de derde wens, namelijk:

3. Er moet na incidenten gezamenlijk worden geëvalueerd. Hiervoor is een aparte werkgroep waarschijnlijk een geschikt middel.

Coördinator Joost is zeer te spreken over de manier waarop gezamenlijk wordt geëvalueerd tussen de RET en haar samenwerkingspartners. Zo geeft hij bijvoorbeeld aan dat er een beheergroep bestaat met de HTM, waardoor de (gezamenlijke) afhandeling van incidenten op een steeds betere manier plaatsvindt. Hierbij zegt hij: *“We herhalen niet dezelfde fouten.”* Ook na grotere incidenten waarbij de Overheidshulpdiensten en dergelijke partijen hebben geholpen in de afhandeling zitten de partijen achteraf bij elkaar om kritisch te bekijken waar het bij een volgende afhandeling beter kan.

4. Wat betreft verantwoording moet de MRDH als enige eindverantwoordelijk zijn. Hierbinnen zijn verschillende samenwerkingsvormen tussen de RET en ProRail mogelijk.

Met ingang van de Wet lokaal spoor geldt de Metropoolregio als enige eindverantwoordelijke voor het reilen en zeilen op de gedecentraliseerde spoorlijnen. Beleidsmedewerker Kees geeft hierbij aan: *“Er moet er één eindverantwoordelijk zijn. Anders ga je naar mekaar zitten wijzen.”* Op de vraag door wie ProRail op het matje geroepen kan worden wanneer zij steken heeft laten vallen tijdens de gezamenlijke afhandeling net over de grens van de Hoekse Lijn, antwoordt Kees:

*“Dat is een goede vraag.. door de MRDH in principe niet. Wel door ons. Daar zouden we natuurlijk wel iets van kunnen zeggen, maar op het moment dat [het] op dat lokale spoor is dan hebben wij daar formeel niks over te zeggen. Het zal niet zo zijn dat er dan geen gesprek plaatsvindt, maar dan is MRDH verantwoordelijk. Ik kijk [...] even naar de formele lijn.”*

Over de fictieve situatie waarin nieuws over een nalatige afhandeling van ProRail op de Hoekse Lijn de media zou bereiken, is Kees stelliger wat betreft de positie van het ministerie van IenM:

*“In zo’n geval is er natuurlijk direct contact met die regio en met de RET. Dan ga je niet zeggen, ‘nou het gaat ons niet aan, succes verder.’ Dan gaan we dat echt even overleggen, hoe we dat aanpakken.”*

Het zou dus kunnen dat de samenwerking op de Hoekse Lijn gebaad is bij een heldere formele verantwoordingslijn, maar dat informele verantwoording een cruciale aanvulling hierop vormt. Kees legt dit verder uit:

*“[...] Die persoonlijke contacten zijn heel belangrijk. Als je elkaar goed kent dan komen dingen redelijk snel tot stand. [...] Dan merk je gewoon dat je persoonlijk contact hebt. Sommige dingen gaan wat vloeiender als je het even voor bespreekt voordat je het naar een stuurgroep brengt. [...]*

*Op het moment dat mensen op hun formele strepen gaan staan dan wordt er geremd.”*

Wat betreft de samenwerkingsvorm noemt bedrijfsjurist André de mogelijkheid van een ‘publiek-publieke samenwerking’. Die hebben zij ook gesloten met de HTM. *“Daar hebben we afspraken over, maar ook dat is erg beperkt. Dat vind ik jammer. [...] Daar hebben we ook wel eens last van elkaar.”* Hierna zegt hij dat die situatie wel erg anders is dan op de Hoekse Lijn vanaf 2017, omdat de RET en de HTM, zoals eerder genoemd, beide onder de Metropoolregio vallen. *“En nu zit je bij ProRail in een ander potje. Dat maakt het lastiger.”*, zegt hij tot slot.

Beleidsmedewerker Kees noemt een andere samenwerkingsvorm als optie, namelijk een ‘publiek-private samenwerking’ tussen de RET en ProRail. Hierbij zou een constructie kunnen worden gebruikt waarbij ProRail toch verantwoording af kan leggen aan de MRDH. Hij legt uit dat de MRDH ProRail kan inhuren voor de taak van het leveren van incidentenbestrijding. Hij zegt:

*“[...] Als zij worden ingehuurd door de MRDH, moet MRDH daarvoor betalen. ProRail doet dat niet voor niks, dus ProRail krijgt betaald. [...] Dan is ProRail opdrachtnemer. Op het moment dat de opdrachtnemer zijn opdracht niet goed vervult, dan zal de opdrachtgever ermee in gesprek gaan. [...] Dat lijkt me privaatrechtelijk.”*



## 7 Conclusie, aanbevelingen en discussie

### 7.1 Wat is onderzocht?

In dit onderzoek is de Nederlands-Duitse grens nader bekeken vanuit het perspectief van publieke verantwoording. Gekeken is naar de verantwoording die hier plaatsvindt rondom samenwerking met de bureaus bij incidenten op het spoor. Hierbij stond de volgende vraag centraal: *welke rol speelt publieke verantwoording in grensoverschrijdende samenwerkingen bij spoorgrensovergangen na calamiteiten en hoe draagt deze kennis bij aan goede publieke verantwoording op het grensgebied van de Hoekse Lijn, zodat hier kan worden geleerd van fouten?* Deze vraag is in drie delen behandeld om tot een antwoord te komen. In het eerste deel zijn de verantwoordingsarrangementen in het geval van twee samenwerkende actoren bekeken en in het tweede deel zijn deze arrangementen op waarde geschat vanuit het cybernetische perspectief (Bovens & Schillemans, 2009). Het derde deel zal in *dit* hoofdstuk worden besproken. Hierin zullen de aanknopingspunten tussen de Nederlands-Duitse casus (de samenwerking tussen ProRail en DB Netze) en de casus van de Hoekse Lijn (de toekomstige samenwerking tussen ProRail en de RET) worden behandeld.

Om de eerste twee delen in kaart te brengen werd vanuit de literatuur over publieke verantwoording in samenwerkingsverbanden een drietal verwachtingen geformuleerd. De eerste verwachting is dat er bij verantwoording in dergelijke samenwerkingsverbanden waarschijnlijk meer sprake is van informele, horizontale dan van politieke verantwoording (Romzek, 2014; Klijn & Koppenjan, 2014). De tweede verwachting houdt in dat verantwoording door twee actoren waarschijnlijk ingewikkeld en/of onduidelijk zou zijn (Bovens, 2005; Lipsky, 1980; Romzek, 2014; Forrer et al., 2010). De laatste verwachting is dat verantwoording in dit soort samenwerkingen waarschijnlijk een verantwoordingstekort, als ook een verantwoordingsoverlast zou kunnen vertonen (Mulgan, 2014; Bovens & 't Hart, 2005).

### 7.2 Publieke verantwoording aan de grens

Op basis van documenten en interviews blijkt dat verantwoording aan de grens inderdaad gekenmerkt wordt door informele, horizontale verantwoordingsrelaties boven politieke. Hierin worden Romzek (2014) en Klijn en Koppenjan (2014) bevestigd. Ook is naar voren gekomen dat er rondom het verantwoordingsproces veel onduidelijkheden heersen bij beide organisaties. Van ingewikkeldheid lijkt geen sprake te zijn. Waarschijnlijk hangt dit samen met het feit dat er slechts in geringe mate wordt samengewerkt bij incidenten aan de grens. De onduidelijkheden hadden met name betrekking op het ontbreken van helderheid in gemaakte afspraken, of van afspraken *in zijn geheel*. Hier wezen Forrer et al. (2010) op in hun onderzoek naar publiek-private samenwerking. Dit afstudeeronderzoek vormt dan ook een bevestiging van hun bevindingen. Daarnaast bleek in sommige gevallen dat medewerkers die als 'street-level bureaucrats' kunnen worden aangeduid zich op verkeerde wijze gecontroleerd voelen vanuit de eigen organisatie. Dit wijst op het klassieke probleem van de 'street-level bureaucracy' dat Lipsky in 1980 formuleerde. Opmerkelijk is hierbij dat

de respondenten doorgaans de behoefte voelen om uitleg te geven over hun handelen, maar dat ze dit niet altijd op de juiste manier kwijt kunnen. Hier lijkt dus niet alleen sprake te zijn van een gevoelde verplichting, maar ook van een bepaalde behoefte. Tot slot zijn er (in de interviews) aanwijzingen gevonden voor een verantwoordingsstekort, wat hier betekent dat er elementen in de arrangementen ontbreken waardoor er niet geleerd kan worden van fouten aan de hand van het verantwoordingsproces – dit is het zogenaamde ‘cybernetische perspectief’ (Bovens, 2005). Zo blijkt onder andere dat bij alle verantwoordingsfasen (de informatie-, de debat- en de sanctiefase) een gebrek bestaat aan contact tussen beide landen. Ook is, met name in de interviews, een verantwoordingsoverlast geïdentificeerd. Dit geldt echter alleen binnen het eigen land. Deze overlast heeft vooral betrekking op de informatiefase en houdt in dat er sprake is van een overproductie aan informatie door de desbetreffende actor (Bovens & ’t Hart, 2005). Dit heeft, net als bij het verantwoordingsstekort, uitwerkingen op het leervermogen van de organisatie(s).

### 7.3 Verantwoordingsarrangementen op waarde geschat vanuit cybernetisch perspectief

De verantwoordingsarrangementen die gevonden zijn in het eerste deel van het onderzoek zijn vervolgens tegen het licht gehouden van het ‘leerperspectief’ op verantwoording – het cybernetische perspectief (Bovens & Schillemans, 2009). Hierin is ten eerste nagegaan of de informatiefase ervoor zorgt dat er zinvolle informatie over de prestaties van de actor beschikbaar wordt gesteld (Bovens, 2005, p.51). Ten tweede is geanalyseerd in welke mate de verantwoordingsarrangementen de actor(en) aanzetten tot zelfreflectie en tot leergedrag dat hierop gebaseerd is (Bovens, 2005, p. 51). Tot slot is onderzocht in hoeverre de verantwoordingsarrangementen de actoren prikkelen tot het institutionaliseren van de geleerde lessen (Bovens, 2005, p. 51).

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat de **informatiefase** tot op zekere hoogte goed verloopt bij de helft van de grensovergangen. Hier is namelijk in zekere zin sprake van een gevoelde verplichting tot het geven van uitleg binnen informele verantwoordingsrelaties. Dit wordt echter overschaduwed door een groter aantal factoren in de informatiefase dat een leerproces middels verantwoording verhindert. Zo geldt voor alle grensovergangen dat er doorgaans sprake is van een zekere vrijblijvendheid in het geven van uitleg aan elkaar. Dit hangt waarschijnlijk samen met het ontbreken van contact en van een geïnstitutionaliseerde werkvorm tussen beide landen. Tegelijkertijd zorgt een verantwoordingsoverlast binnen de eigen organisatie ook voor obstakels in het leerproces.

De **debatfase** vertoont een aantal positieve elementen, zoals een in de beheerconcessie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu vastgelegd proces van hoor en wederhoor. Dit tweerichtingsverkeer is ook gevonden in de relatie tussen ProRail en zijn toezichthouder, de Inspectie Leefomgeving en Transport. Deze processen confronteren de actor idealiter met zijn prestaties en zetten aan tot zelfreflectie (Bovens, 2005). Echter, uit de resultaten is gebleken dat er problemen bestaan in de debاتفase, waardoor de mogelijkheden om te leren door middel van verantwoording worden verkleind. Zo krijgt deze fase de minste aandacht in alle documenten en interviews: de fase lijkt vaak te ontbreken of vertoont gebreken. In meerdere gevallen is er geen sprake van hoor en wederhoor, worden verkeerde ‘nadere vragen’ door het forum (hier: binnen de organisatie) gesteld

en vinden er geen gezamenlijke evaluaties plaats tussen ProRail en DB Netze. Het lijkt erop dat er hierdoor tot ontoereikende of zelfs onjuiste oordelen wordt gekomen, met als consequentie een gebrek aan of zelfs onjuiste reflectie op de eigen prestaties.

De **sanctiefase** vertoont de meeste obstakels in het leerproces. Vaak is er niet eens sprake van een sanctiefase, door de absentie van een werkvorm tussen beide landen. Enkel in de beheerconcessie van het ministerie van IenM zijn heldere sancties geformuleerd. Echter, doorgaans is er bij geen van de grensovergangen sprake van sancties die aanzetten tot het institutionaliseren van geleerde lessen. Met andere woorden, men kan elkaar niet terechtwijzen wanneer een van beide landen een fout maakt in de afhandeling. Daarnaast worden er binnen de eigen organisaties onvoldoende of onjuiste maatregelen getroffen op basis van de (nalatige) informatie- en debatfase. Hierin ontbreken gezamenlijke evaluaties, worden evaluaties die op verschillende locaties in de organisatie worden gehouden niet samengenomen om generieke lessen te leren en lijkt er sprake te zijn van een sterkere prikkel om risico's te mijden dan om van fouten te leren. Dit laatste geldt hoofdzakelijk voor de verkeersleidingspost. In totaal moet er worden geconcludeerd dat er ondanks een aantal positieve elementen en goede intenties in de drie verantwoordingsfases met name sprake is van aspecten die een leerproces door middel van verantwoording hinderen.

Uit deze bevindingen moet worden geconcludeerd dat publieke verantwoording in de samenwerking aan de internationale grens bij calamiteiten een kleine rol speelt. Wat is aangetroffen in deze studie *grenst* in sommige gevallen aan verantwoording – vandaar de titel van deze afstudeerscriptie – maar is vaak als gering aan te duiden.

#### 7.4 Aanknopingspunten voor de Hoekse Lijn

Op basis van bovengenoemde conclusies wordt in deze paragraaf de koppeling gemaakt tussen de zes casus aan de Nederlands-Duitse grens en de casus van de Hoekse Lijn in Rotterdam. Hiermee wordt antwoord gegeven op het derde deel van de onderzoeksvraag, namelijk: *hoe draagt deze kennis van de Nederlands-Duitse casus bij aan goede publieke verantwoording op het grensgebied van de Hoekse Lijn, zodat hier kan worden geleerd van fouten?*

Binnen de Nederlands-Duitse casus is één bevinding zeer bepalend gebleken voor een aantal uitkomsten. Dit betreft het feit dat er rondom incidenten aan de grens weinig contact bestaat tussen Nederlandse en Duitse collega's. Hierdoor komt het erop neer dat er geen sprake is van een geïnstitutionaliseerde werkvorm. Al met al is de verantwoording gering en vertonen de arrangementen een aantal gebreken. Hieruit moet worden geconcludeerd dat de Nederlands-Duitse casus het beste dienen als voorbeeld van hoe de verantwoording op de Hoekse Lijn idealiter *niet* ingericht moet worden. Hieronder volgt de koppeling tussen de Nederlands-Duitse casus en de toekomstige samenwerking tussen ProRail en de RET.

Voor alle drie de verantwoordingsfases geldt dat er onduidelijkheden over het verantwoordingsproces bestaan omdat hierover geen heldere afspraken zijn gemaakt of dergelijke afspraken in zijn geheel ontbreken. Daarnaast komen de onduidelijkheden rondom verantwoording

ook naar voren in de moeilijkheid om de medewerkers die onder de categorie van street-level bureaucrats vallen op de juiste manier te controleren. Dit resulteert geregeld in verkeerde of ontbrekende (nadere) vragen en onjuiste consequenties. Deze verkeerde of ontoereikende vragen en onjuiste consequenties kunnen ook wel geschaard worden onder een verantwoordingstekort. Opvallend is hierbij dat veel respondenten zich graag willen verantwoorden, maar dat zij soms te maken hebben met een forum dat andere zaken van ze wil weten dan zij relevant achten, een forum dat ondeskundig is of dat in zijn geheel ontbreekt. Wat daarnaast als gemis wordt ervaren door een aantal respondenten is het ontbreken van gezamenlijke evaluaties na calamiteiten aan de grens. Dit resulteert volgens een aantal in tekortschietende inzichten over de afhandeling. Op basis hiervan worden dan weer ontoereikende of verkeerde maatregelen getroffen. Van dit gebrek aan gezamenlijkheid wordt ook gesproken *binnen* de organisatie (hier: ProRail). De vele evaluaties die binnen de organisatie plaatsvinden worden namelijk vaak niet samengenomen, waardoor er geen generieke lessen getrokken worden uit de verschillende afhandelingen. Tot slot wordt in de informatie- en in de sanctiefase melding gemaakt van een verantwoordingsoverlast in de vorm van veel gelijksoortige vragen, formulieren en evaluaties. In de sanctiefase kan dit een verdedigingsprikkel teweeg brengen. Deze problemen zorgen ervoor dat het leren van fouten wordt bemoeilijkt.

Op basis van deze conclusies kunnen ten minste drie aanbevelingen worden geformuleerd die ervoor moeten zorgen dat de publieke verantwoording op de Hoekse Lijn naar behoren verloopt en die er tevens voor zorgen dat de samenwerking door de jaren heen kan verbeteren. Deze aanbevelingen vallen grotendeels samen met de wensen die de RET heeft uitgesproken voor de verantwoording op de Hoekse Lijn.

**1.** Er moeten heldere afspraken worden gemaakt over het verantwoordingsproces en over verantwoordelijkheden om te voorkomen dat ProRail en de RET te maken krijgen met dezelfde onduidelijkheden als de respondenten aan de Nederlands-Duitse grens. Beide partijen doen er goed aan om verantwoordelijkheden en de informatie-, debat- en de sanctiefase zowel mondeling als schriftelijk vast te leggen. Om verantwoordingsoverlast te voorkomen dient dit document niet te gedetailleerd te worden gemaakt. Een aantal vragen dat ten minste beantwoord dient te worden is:

- Wanneer spreken we elkaar aan?
- Wie spreken we dan aan?
- Waarop spreken we degene aan?
- Op welke manier garanderen we een proces van hoor en wederhoor?
- Wat doen we met de uitkomst hiervan?
- Van welk soort sancties maken we gebruik?

**2.** Na een afhandeling op het grensgebied van de Hoekse Lijn moet het incident gezamenlijk worden geëvalueerd. Het ontbreken van gezamenlijkheid in dit soort processen zorgt er aan de Nederlands-Duitse grens namelijk voor dat men tot halve conclusies komt, op basis waarvan ontoereikende of verkeerde consequenties volgen en/of ontoereikende of verkeerde maatregelen worden geformuleerd. Gezamenlijke evaluaties kunnen aan ProRail en de RET de mogelijkheid bieden om wederzijds, op informele wijze verantwoording af te leggen aan elkaar of elkaar ter verantwoording te roepen. In deze evaluatiemomenten is er idealiter ruimte voor hoor en wederhoor en worden lessen die hieruit worden getrokken ook geïnstitutionaliseerd – hierover meer in de derde aanbeveling. Met andere woorden, de lessen worden meegenomen in de werkwijze die wordt gehanteerd op de Hoekse Lijn. Op die manier zijn beide organisaties bezig met het reflecteren op gemaakte fouten en kan er hiervan gezamenlijk worden geleerd.

**3.** Er moet een werkgroep in het leven worden geroepen waarin medewerkers van beide organisaties zitting hebben, dan wel gerepresenteerd zijn. In deze werkgroep zitten medewerkers van zowel de operationele als de beleidstak van beide organisaties. Het doel van deze werkgroep is meervoudig:

- Het moet voorkomen dat er moet worden samengewerkt door twee omvangrijke bureaucratische organisaties met hun (langdurige) processen en bureaucratische lasten. Enerzijds zit de werkgroep als het ware dichter op de realiteit van de incidentenafhandeling op de Hoekse Lijn. Anderzijds verkleint de werkgroep (idealiter) de kans op verantwoordingsoverlast.
- Het moet de afstand tussen managers of beleidsmedewerkers en de afhandelaars van incidenten in de uitvoering verkleinen. Hierdoor wordt de kans dat er door de managementlaag verkeerde of geen vragen worden gesteld aan de incidentenbestrijders, zoals het geval is aan de Nederlands-Duitse grens, verkleind. Ook biedt dit de mogelijkheid voor de medewerkers in de uitvoering om ‘hun ei kwijt te kunnen’.
- Het moet ervoor zorgen dat de lessen die uit de gezamenlijke evaluaties worden getrokken ook worden geïmplementeerd (aanbeveling 2). De werkgroep is in feite de vaste structuur waaraan de uitkomsten van de gezamenlijke evaluaties worden doorgegeven. In de werkgroep kan worden besloten op welke manier de werkwijzen het beste aangepast kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat er aanpassingen gedaan moeten worden aan de draaiboeken, werkwijzers of wellicht zelfs aan het opleidingstraject van de medewerkers in de uitvoering.

## 7.5 Bijdrage van dit onderzoek

De resultaten van dit onderzoek wijzen er op dat de rol die verantwoording speelt in grensoverschrijdende samenwerkingen op het spoor een kleine is. Er komt onder meer naar voren dat het *niet* vanzelfsprekend is dat er na een treinincident aan de Nederlands-Duitse grens de juiste maatregelen worden getroffen en er tevens wordt geleerd van nalatigheden in de gezamenlijke incidentenafhandeling. Dit onderzoek vormt daarmee een bewijsstuk dat het in de (semi)publieke sector in sommige gevallen eerst fout moet gaan voordat er tot inzicht wordt gekomen dat processen niet naar behoren verlopen en er sturing nodig is voor het oplossen van deze problemen. Dit onderzoek draagt bij aan het voorkomen dat het eerst fout moet gaan op de Hoekse Lijn voordat er wordt stilgestaan bij goede verantwoording die idealiter de samenwerking tussen ProRail en de RET helpt te verbeteren. Dit onderzoek vergroot tevens onze kennis van hoe leren door middel van het verantwoordingsproces plaatsvindt. Kennis van deze punten is van groot belang omdat de implicaties van een uit de hand gelopen incident in een metropoolstad als Rotterdam wat betreft de veiligheid voor onder andere reizigers en omwonenden namelijk erg groot zijn. Veel groter nog dan in het dunbevolkte grensgebied tussen Nederland en Duitsland.

Dit onderzoek levert een (bescheiden) bijdrage aan de literatuur over publieke verantwoording in samenwerkingsverbanden. Bovendien kan het gesitueerd worden binnen de 'niche' van *grensoverschrijdende* samenwerkingen. Ondanks de toename van samenwerkingen over de landsgrenzen heen is er hierbinnen nog maar weinig onderzoek gedaan naar verantwoordingspraktijken. Dit geldt echter met name voor samenwerkingsverbanden waarin bij de fysieke grens wordt samengewerkt.

Daarnaast heeft dit onderzoek ook een onverwachte bijdrage geleverd. Dit onderzoek vond plaats op het snijvlak van de literatuur over street-level bureaucracy en het verantwoordingstekort. Er is namelijk naar voren gekomen dat een aantal respondenten graag zijn ei kwijt wil over zijn handelen, maar dat men dit niet of slechts beperkt kan. Dit zou kunnen samenhangen met bepaalde ontbrekende kwaliteiten van het forum of met verschillen in opvattingen over welk element van het handelen belangrijk is om te controleren. Dit zou kunnen wijzen op een bepaald tekort aan de kant van het forum. Tegelijkertijd laat het de klassieke discrepantie tussen het uitvoeringsniveau en het managementniveau zien dat Michael Lipsky in 1980 beschreef. Opmerkelijk aan deze bevinding is echter met name dat waar verantwoording normaliter de gevoelde *verplichting* om uitleg te geven over het eigen handelen betreft, hier sprake lijkt te zijn van een gevoelde *behoefte*. Deze bevinding is interessant om toe te voegen aan de discussie over de reikwijdte van het concept van publieke verantwoording.

## 7.6 Beperkingen van het onderzoek

Dit afstudeeronderzoek kent een aantal kwaliteiten, maar ook een aantal beperkingen. De beperkingen zijn met name gelegen op methodologisch vlak. Het grootste bezwaar ligt bij de dataverzameling. Zo is er gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode in het vinden van respondenten en zijn de documenten geselecteerd met tussenkomst van medewerkers van het stagebedrijf. Beide methoden zorgen ervoor dat er een lage borging zit op de generaliseerbaarheid

van de uitkomsten van deze studie. Er is geprobeerd om dit te repareren door alle grensovergangen te bestuderen, maar het lage aantal respondenten aan Duitse zijde heeft wellicht bijgedragen aan een te eenzijdige beeldvorming op de zaak.

Daarnaast heeft deze methode van dataverzameling er aan bijgedragen dat het aantal respondenten met een functie op strategisch niveau, in de rol van forum, erg laag was. Alhoewel er in dit onderzoek nadrukkelijk werd getracht de verantwoordingsrealiteit in het uitvoeringssegment op het spoor in kaart te brengen, schiet het aantal respondenten dat verantwoording op strategisch niveau belicht, tekort. Waar de sneeuwbal methode vaak juist de lastig te bereiken respondenten weet te vinden, kan ieder spoor op elk moment ook doodlopen. Bij de fora is er slechts een beperkt aantal medewerkers dat zich toelegt op publieke verantwoording op het spoor bij de internationale grens. Er gebeuren immers weinig incidenten van noemenswaardige omvang. Hierdoor waren de respondenten moeilijk te bereiken. Het feit dat er slechts een klein aantal respondenten met een functie op strategisch niveau is geïnccludeerd in deze studie hoeft echter niet uitsluitend als beperking te worden geïnterpreteerd. Gezien het actuele nieuws rondom ProRail bestaat er namelijk enige onzekerheid over de verhouding tussen ProRail en zijn belangrijkste politieke forum, het ministerie van IenM. Staatssecretaris Dijkzema heeft namelijk het voornemen om ProRail bij het ministerie onder te brengen, zodat ProRail strakker aangestuurd kan worden door het ministerie (Van Lieshout, 2016a). Hierdoor zal er waarschijnlijk een bepaalde verandering plaatsvinden in de wijze waarop politieke verantwoording zal plaatsvinden of de vorm van deze verantwoording. Zo heeft ProRail's directeur-generaal Pier Eringa zijn zorgen uitgesproken over de toename van red tape. In de Volkskrant zegt hij in 2016: "Een bedrijf onder curatele stellen en elke week op het matje roepen, daar worden de mensen in het algemeen niet beter van." (Van Lieshout, 2016b). Een uitgebreide verhandeling van de politieke verantwoordingspraktijken tussen ProRail en het ministerie zou daarmee waarschijnlijk slechts korte tijd relevant blijven. Tegelijkertijd zou het juist relevant kunnen zijn omdat hiermee een vergelijkende studie kan worden gedaan tussen de politieke verantwoording van ProRail als privaat en van ProRail als staatsbedrijf. Het is hoe dan ook relevant om onderzoek te doen naar politieke verantwoording en publieke verantwoording in zijn algemeen bij ProRail wanneer deze nieuwe situatie is ingetreden.

## 7.7 Suggesties voor verder onderzoek

Na het schrijven van dit afstudeeronderzoek rijzen nieuwe vragen rondom dit onderwerp. Drie ervan zijn hiervoor het meest relevant:

Als publieke verantwoording na gezamenlijke fysieke afhandelingen van incidenten op het spoor eigenlijk maar in geringe mate voorkomt, hoe zit het dan met andere publieke diensten die samen met de burens worden geleverd? Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het fysiek opsporen van criminelen rondom de grens, maar ook aan samenwerking omtrent het uitwisselen van informatie. Als hierbij stekken worden laten vallen, welke rol speelt publieke verantwoording dan?

Een tweede vraag heeft betrekking op de invloed van organisatie- of landscultuur op publieke verantwoording in grensoverschrijdende samenwerking. Grenzen kunnen hier nationale grenzen zijn,

maar ook landsgrenzen (in de Duitse zin van het woord) of regionale grenzen. Uiteindelijk komt grensoverschrijdende samenwerking namelijk neer op samenwerking tussen twee of meerdere systemen, welke als vormen van organisatie kunnen worden beschouwd. Dit kunnen nationale staten, regio's, gemeenten of semipublieke bedrijven zijn met elk hun eigen normen, waarden, regels en rituelen. Hoe beïnvloedt dit het verantwoordingsproces en bevordert of hindert een bepaalde cultuur de mogelijkheden tot het vergroten van het leervermogen middels verantwoording van de organisaties?

Tot slot roept dit onderzoek een vraag op over de reikwijdte van het centrale concept. Het concept publieke verantwoording is namelijk breed en rekbaar gebleken in dit afstudeeronderzoek. Dit hangt onder andere samen met het feit dat er nieuwe vormen van verantwoording ontstaan doordat publieke diensten bijvoorbeeld op een andere manier dan traditioneel worden geleverd. Verantwoordingspraktijken vinden steeds vaker horizontaal plaats. Dit gaat gepaard met een soms zeer informeel karakter van verantwoording. De vraag is echter, tot welk punt kan men iets publieke verantwoording noemen? En wanneer is iemands uitleg te kwalificeren als een gewoon telefoontje waarin verslag wordt gedaan van een bepaalde handeling?



## Literatuur

- Acar, M., Guo, C., & Yang, K. (2008). Accountability when hierarchical authority is absent. *American Review of Public Administration*, 38(3), 3-23.
- Algemeen Dagblad. (2015). *Passagiers urenlang vast in intercity naar Nijmegen*. Geraadpleegd op 25 februari, 2016, van <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/4179115/2015/11/05/Passagiers-urenlang-vast-in-intercity-naar-Nijmegen.dhtml>.
- Aronson, E., Wilson, T. D., & Akert, R. M. (2010). *Social psychology*. Upper Saddle River: Pearson Education.
- Bakker, W., & Yesilkagit, K. (2005). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom.
- Bestuurscommissie Va. (2015). *Beheervisie 2.0 Wet lokaal spoor. 2015 – 2019*. Den Haag: Metropoolregio Rotterdam Den Haag.
- Boeijs, H., Hart, H., 't., & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Bovens, M. (2005). *Publieke verantwoording. Een analysekader*. In W. Bakker en K. Yesilkagit (Red.) 'Publieke verantwoording' (pp. 25-55). Amsterdam: Boom.
- Bovens, M., & Hart, P., 't. (2005). *Publieke verantwoording. Zegen en vloek*. In W. Bakker en K. Yesilkagit (Red.) 'Publieke verantwoording' (pp. 245-264). Amsterdam: Boom.
- Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). *Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders*. In M. Bovens en T. Schillemans (Red.) 'Handboek publieke verantwoording' (pp. 19-34). Den Haag: Lemma.
- Brinkerhoff, J. M. (2002). Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework. *Evaluation and Program Planning*, 25(3): 215-231.
- Bruins, E. (2016). *Het evacueren van reizigers uit gestrande treinen*. Geraadpleegd op 26 februari, 2016, van <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2016Z02591&did=2016D05354>.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. New York: Oxford University Press.
- Buchanan, B. (1975). Red tape and the service ethic: some unexpected differences between public and private managers. *Administration and Society*, 6(4), 423-444.
- Bundesregierung. (2016). *Bahnreform und Bahnprivatisierung*. Geraadpleegd op 21 september, 2016, van <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinInfrastrukturNeueLaender/010/t3-bahnreform-und-bahnprivatisierung.html>.
- Bundeszentrale für politische Bildung. (2016). *Regierungssystem – Herausforderungen für Regierung und Verfassung*. Geraadpleegd op 15 september, 2016, van

<http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138714/regierungssystem>.

Christensen, T., & Laegreid, P. (2012). *Governance and administrative reforms*. In D. Levi-Faur (Red.) 'The Oxford Handbook of Governance' (pp. 255-267) Oxford: Oxford University Press.

Corporate RET. (2016). *Infra*. Geraadpleegd op 14 juni, 2016, van <http://corporate.ret.nl/over-ret/infra.html>.

DB Netze. (2011). *Vertrag über die Verknüpfung der Infrastruktur zwischen DB Netze AG und ProRail*. Frankfurt: DB Netze AG.

Decentrale Regelgeving Overheid. (2014). *Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014*. Geraadpleegd op 8 september, 2016, van [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Rotterdam/321443/321443\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Rotterdam/321443/321443_1.html).

Eberts, K., & Verheijen, K. (2015). *Aanvullende overeenkomst over lokale bijzonderheden voor het grensbaanvak Gronau – Enschede*. Münster/Eindhoven: DB Netze AG/ProRail.

Elliott, J. (2001). *Characteristics of performative cultures: their central paradoxes and limitations as resources for educational reform*. In D. Gleeson en C. Husbands (Red.) 'The performing school: managing, teaching and learning in a performance culture' (pp. 192-209). London: RoutledgeFalmer.

European Commission. (2016a). *Infrastructure – TEN-T – Connecting Europe. Rhine-Alpine core network corridor*. Geraadpleegd op 13 september, 2016, van [http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/corridors/rhine-alp\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/corridors/rhine-alp_en.htm).

European Commission. (2016b). *Infrastructure – TEN-T – Connecting Europe. What do we want to achieve?* Geraadpleegd op 13 september, 2016, van [http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/index_en.htm).

Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895.

Financieele Dagblad (FD). (2016). *Duitse bezwaarprocedures bedreigen vlotte voltooiing Betuweroute*. Geraadpleegd op 2 juni, 2016, van <https://fd.nl/economie-politiek/1147907/duitse-bezwaarprocedures-bedreigen-vlotte-voltooiing-betuweroute>.

Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., & Boyer, E. (2010). Public-private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, 70(3), 475-484.

Gerrits, L. (2012). *Punching clouds. An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park: Emergent Publications.

Gompel, M. van. (2015). *Network Rail wil naar nul dodelijke ongevallen met baanwerkers*. Geraadpleegd op 23 augustus, 2016, van <http://www.spoorpro.nl/spoorbouw/2015/03/03/network-rail-wil-naar-nul-dodelijke-ongevallen-met-baanwerkers/>.

Gompel, M. van. (2016). *Toename grensoverschrijdend spoorgoederenvervoer 2015*. Geraadpleegd op 12 september, 2016, van <http://www.spoorpro.nl/goederenvervoer/2016/06/21/toename-grensoverschrijdend-spoorgoederenvervoer-in-2015/>.

- Goodin, R. E. (2003). Democratic accountability: the distinctiveness of the third sector. *Archives Européennes de Sociologie*, 44, 359-396.
- Haftung. (2016). *Mijn woordenboek*. Geraadpleegd op 5 september, 2016, van <http://www.mijnwoordenboek.nl/vertaal/DE/NL/haftung>.
- Halachmi, A. (2014). *Accountability overloads*. In M. Bovens, R. Goodin & T. Schillemans (Red.) 'The Oxford handbook of public accountability' (pp. 560-572). Oxford: Oxford University Press.
- Hannover Leasing. (2016). *Immobilien Ausland*. Geraadpleegd op 14 juni, 2016, van <http://www.hannover-leasing.de/ImmobilienAusland.php>.
- Hodge, G., & Greve, C. (2005). *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Hood, C. (2002). The risk game and the blame game. *Government and Opposition*, 37(1), 15-37.
- HTM. (2009). *Jaarverslag 2008*. Geraadpleegd op 8 september, 2016, van <https://www.htm.nl/media/364323/jaarverslag-2008.pdf>.
- HTM. (2016). *Over HTM*. Geraadpleegd op 7 september, 2016, van <https://www.htm.nl/over-htm/>.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Accountability*, 85(2), 279-299.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T). (2013). *Meerjarenplan 2013 – 2017*. Geraadpleegd op 10 juni, 2016, van [https://www.ilent.nl/over\\_ilt/publicaties/meerjarenplan/](https://www.ilent.nl/over_ilt/publicaties/meerjarenplan/).
- Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T). (2015). *Meerjarenplan 2015-2019*. Geraadpleegd op 10 juni, 2016, van [https://www.ilent.nl/over\\_ilt/publicaties/meerjarenplan/](https://www.ilent.nl/over_ilt/publicaties/meerjarenplan/).
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2014). *Grip-regeling 1 t/m 5 en Rijk*. Geraadpleegd op 26 augustus, 2016, van [https://www.nctv.nl/binaries/4.kennispublicatie-grip-regeling\\_tcm31-32310.pdf](https://www.nctv.nl/binaries/4.kennispublicatie-grip-regeling_tcm31-32310.pdf).
- Jaarverslag Prorail. (2016). *Operationele prestaties*. Geraadpleegd op 28 februari, 2016, van <http://www.jaarverslagprorail.nl/verslag/spoorvervoer/operationeleprestaties/>.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. S. (2014). *Accountable networks*. In M. Bovens, R. Goodin & T. Schillemans (Red.) 'The Oxford handbook of public accountability' (pp. 242-257). Oxford: Oxford University Press.
- Leidereiter, R., & Verheijen, K. (2015). *Aanvullende overeenkomst over lokale bijzonderheden voor het grensbaanvak Emmerich – Zevenaar Oost*. Duisburg/Rotterdam: DB Netze AG/ProRail.
- Lieshout, M., van. (2016a, 17 oktober). Staat haalt ProRail weer naar zich toe. *De Volkskrant*, p. 1.
- Lieshout, M., van. (2016b, 17 oktober). ProRail beter af als staatsbedrijf? *De Volkskrant*, p. 7.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.

Mansveld, W. J. (2013). *Tweede voortgangsrapportage uitvoeringsagenda kabinetsstandpunt 'spoor in beweging'*. Geraadpleegd op 28 februari, 2016, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/11/26/tweede-voortgangsrapportage-uitvoeringsagenda-kabinetsstandpunt-spoor-in-beweging>.

Mansveld, W. J. (2014). *Beheerconcessie 2015-2025*. Geraadpleegd op 12 maart, 2016, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/15/bijlage-2-beheerconcessie-2015-2025>.

Meijer, A., Grimmelikhuijsen, S., & Brandsma, G. J. (2009). *Transparantie*. In M. Bovens en T. Schillemans (Red.) 'Handboek publieke verantwoording' (pp. 205-228). Den Haag: Lemma.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag. (2016a). *Waarom ombouw tot metro?* Geraadpleegd op 14 maart, 2016, van <http://hoekselijn.mrdh.nl/waarom-ombouw-tot-metro>.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag. (2016b). *Wet lokaal spoor: algemene informatie*. Geraadpleegd op 9 september, 2016, van <http://mrdh.nl/wls>.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag. (2016c). *Spoorconcessie Hoekse Lijn 2015-2017*. Geraadpleegd op 12 maart, 2016, van [http://mrdh.nl/system/files/vergaderstukken/A6.2\\_Ontwerp%20Concessiebesluit%20Hoekse%20Lijn.pdf](http://mrdh.nl/system/files/vergaderstukken/A6.2_Ontwerp%20Concessiebesluit%20Hoekse%20Lijn.pdf).

Ministerie van Infrastructuur en Milieu & ProRail. (2016). *Betere aansluiting Betuweroute richting Oberhausen. Duitsland werkt aan een derde spoor, wat betekent dat voor Nederland?* Geraadpleegd op 14 juni, 2016, van [https://www.prorail.nl/sites/default/files/derdespoorduitsland\\_2016.pdf](https://www.prorail.nl/sites/default/files/derdespoorduitsland_2016.pdf).

Montfort, C. J. (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(1), 6-20.

Mulgan, R. (1977). The processes of public accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 56(1), 25-36.

Mulgan, R. (2014). *Accountability deficits*. In M. Bovens, R. Goodin & T. Schillemans (Red.) 'The Oxford handbook of public accountability' (pp. 545-559). Oxford: Oxford University Press.

NahverkehrsPortal. (2013). *Bahn-Backstage: Betriebszentrale Duisburg*. Geraadpleegd op 14 juni, 2016, van <http://nahverkehrsportal.de/?p=jentry&select=11>.

NOS. (2015). *Reizigers breken uit kapotte trein bij Zaltbommel*. Geraadpleegd op 25 februari, 2016, van <http://nos.nl/artikel/2071070-reizigers-breken-uit-kapotte-trein-bij-zaltbommel.html>.

Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2008). *Ontsporing bij Randstadrail*. Geraadpleegd op 8 september, 2016, van [https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/items-docs/233/2008035\\_Ontsporingen\\_bij\\_Randstadrail.pdf](https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/items-docs/233/2008035_Ontsporingen_bij_Randstadrail.pdf).

Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red tape: a review and assessment of concepts and measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 553-580.

Port of Rotterdam. (2016). *Kijfhoek*. Geraadpleegd op 14 juni, 2016, van <https://www.portofrotterdam.com/nl/files/kijfhoek550jpg>.

- Prettin, T., & Verheijen, K. (2015). *Aanvullende overeenkomst over lokale bijzonderheden voor het grensbaanvak Ihrhove – Bad Nieuweschans*. Eindhoven/Oldenburger: ProRail/DB Netze AG.
- Princen, S., Geuijen, K., Candel, J., Folgerts, O., & Hooijer, R. (2014). Establishing cross-border cooperation between professional organizations: police, fire brigades and emergency health services in Dutch border regions.
- ProRail. (2015a). *Algemene voorwaarden toegangsovereenkomst 2016*. Geraadpleegd op 1 juni, 2016, van [https://www.prorail.nl/sites/default/files/3736906-v4d-algemene\\_voorwaarden\\_bij\\_toegangsovereenkomst\\_2016.pdf](https://www.prorail.nl/sites/default/files/3736906-v4d-algemene_voorwaarden_bij_toegangsovereenkomst_2016.pdf).
- ProRail. (2015b). *Operationele voorwaarden toegangsovereenkomst 2016*. Geraadpleegd op 1 juni, 2016, van [https://www.prorail.nl/sites/default/files/3676623\\_operationele\\_voorwaarden\\_2016\\_versie\\_1feb2015.pdf](https://www.prorail.nl/sites/default/files/3676623_operationele_voorwaarden_2016_versie_1feb2015.pdf).
- ProRail. (2015c). *Beheerplan 2016*. Geraadpleegd op 5 juni, 2016, van [https://www.prorail.nl/sites/default/files/prorail\\_beheerplan\\_2016.pdf](https://www.prorail.nl/sites/default/files/prorail_beheerplan_2016.pdf).
- ProRail. (2016b). *Organisatie*. Geraadpleegd op 15 maart, 2016, van <https://www.prorail.nl/wie-zijn-we/organisatie>.
- Ranson, S. (2010). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy, 18*(5), 459-480.
- RET. (2016). *Organisatie*. Geraadpleegd op 15 maart, 2016, van <http://corporate.ret.nl/over-ret/organisatie.html>.
- Rijksoverheid. (2016). *Organisatie ministerie van Infrastructuur en Milieu*. Geraadpleegd op 27 september, 2016, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-milieu/inhoud/organisatie-ienm>.
- Romzek, R. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences, 66*, 21-44.
- Romzek, R. S. (2014). *Accountable public services*. In M. Bovens, R. Goodin & T. Schillemans (Red.) 'The Oxford handbook of public accountability' (pp. 307-323). Oxford: Oxford University Press.
- Roßmüller, R., & Verheijen, K. (2015). *Aanvullende overeenkomst over lokale bijzonderheden voor het grensbaanvak Kaldenkirchen – Venlo*. Düsseldorf/Eindhoven: DB Netze AG/ProRail.
- Rover. (2016). *Klacht bij Rover*. Geraadpleegd op 19 september, 2016, van <https://www.rover.nl/klantenservice/klacht-bij-rover>.
- Sanctie. (2016). *Van Dale*. Utrecht: Van Dale Lexicografie, <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=sanctie&lang=nn>.
- Schillemans, T., & Bovens, M. (2009). *Publieke verantwoording 2.0: sober maar scherp*. In M. Bovens & T. Schillemans (Red.) 'Handboek publieke verantwoording' (pp. 275-293). Den Haag: Lemma.
- Spilt, N. (2004). *Spoorwegongelukken*. Geraadpleegd op 21 september, 2016, van [http://www.nicospilt.com/index\\_Ongelukken.htm](http://www.nicospilt.com/index_Ongelukken.htm).

Stadsregio Rotterdam. (2013). Nota van uitgangspunten. Concessie rail Rotterdam 2016. Geraadpleegd op 16 april, 2016, van <http://mrdh.nl/sites/mrdh.nl/files/files/Nota%20van%20Uitgangspunten%20Concessie%20Rail%20Rotterdam%20december%202016%20.pdf>.

Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (Red.) (2003). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford University Press, Oxford.

Tenpierik, M. (2016). *Handboek incidentenmanagement rail*. Utrecht: ProRail VL Incidentenregie.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Vink, S. (2016). Met de hand getekende illustraties.

Vopak. (2016). *Wat we doen*. Geraadpleegd op 19 september, 2016, van <https://www.vopak.nl/wat-we-doen>.

Weber, M. (1930). *The protestant ethic and the spirit of Capitalism*. New York Scribners.

Wiederhold, M., & Verheijen, K. (2015). *Aanvullende overeenkomst over lokale bijzonderheden voor het grensbaanvak Herzogenrath – Landgraaf*. Köln/Eindhoven: DB Netze AG/ProRail.

Witteveen, W. (1996). *De geordende wereld van het recht. Een inleiding*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wolters, J., & Verheijen, K. (2015). *Aanvullende overeenkomst voor de generieke grensbaanvakovereenkomst Bad Bentheim – Oldenzaal*. Eindhoven/Osnabrück: ProRail/DB Netze AG.

Zalm, G. (2003). *Nr. 3. Brief van de minister van Financiën. Onderwerp: publiek-private samenwerking*. Geraadpleegd op 8 juni, 2016, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/28753/kst-28753-3?resultIndex=59&sorttype=1&sortorder=4>.

## Bijlagen

### Bijlage 1      Topiclijst

Topiclijst                      Operatie: (Algemeen Leider/Teamleider) Verkeersleider Kijfhoek / Eindhoven / Zwolle

Hoi, ik ben Anne. Ik loop stage bij Incidentenbestrijding en wil je een aantal vragen stellen over je werkzaamheden. Ik ben aan het onderzoeken hoe de samenwerking aan de grens met Duitsland verloopt om te kijken hoe straks de samenwerking op de Hoekse Lijn het beste eruit kan komen te zien. Ik zal eerst even toelichten hoe het gesprek er ongeveer uit komt te zien.

Ik een aantal vragen voorbereid die ik aan je wil stellen, maar het kan zijn dat ik er hier en daar een beetje van afwijk, afhankelijk van wat jij mij te vertellen hebt. Misschien begrijp ik niet helemaal wat je bedoelt. Andersom kan dat natuurlijk ook het geval zijn. Stel dan vooral vragen terug. Mocht je ergens geen antwoord op willen geven dan kan dat natuurlijk.

De antwoorden die jij geeft zijn helemaal anoniem en als jij achteraf wilt dat iets niet wordt opgenomen in het verslag, dan kun je dit gewoon aangeven. Het gesprek duurt tussen 30 en 45 minuten.

Ik zou het gesprek graag willen opnemen, vind je dat goed? (reden: erg technische gesprekken, kunnen concentreren op het gesprek)

Ik wil beginnen met een voorbeeld.

Er staat een gestrande trein op het Grensbaanvak van Zevenaar naar Emmerich. De bestuurder kan de defect niet vinden en denkt langere tijd met zijn goederentrein over twee wissels heen te gaan staan.

Wat doe jij in deze situatie? Wat is jouw taak?

Waar kan het fout gaan in het afwerken van jouw acties? Heb je een voorbeeld? Heeft deze situatie/dit incident zich al eerder voorgedaan?

Stel, je hebt in deze situatie nalatig gehandeld, wat zijn hier dan de consequenties van?

Wie komt er bij jou om uitleg vragen? Aan wie moet jij allemaal uitleg geven hierover?

Waarom komt diegene om jouw uitleg vragen?

Wat wil die persoon/personen allemaal van jou weten? Wil hij dat alleen van jou weten of ook van je directe collega's / je team?

Waar gaat die informatie vervolgens naartoe? Kun je dit voor me uittekenen? Wat gebeurt er allemaal tussen jou en de directeur van Incidentenbestrijding? Directeur Operatie?

Wordt deze informatie ook aan de Duitsers gegeven? Hoe gaat dat precies in zijn werk?

Moet je ook bepaalde zaken vastleggen, rapporteren over deze gebeurtenis? Wat gebeurt hier vervolgens mee?

Is een soortgelijke situatie wel eens voorgekomen op jouw spoorovergang? Hoe vaak in de afgelopen 5 jaar?

Vond er achteraf een terugkoppeling hierover plaats? Wat is er toen gebeurd?

Is zo'n situatie wel eens aan de kant van Duitsland gebeurd? Hoe ging dit toen in zijn werk? Hebben medewerkers aan beide kanten van de grens hier lessen uit getrokken?

Hoe zou je de samenwerking met je Duitse collega's omschrijven?

Formeel/informeel

Goed/slecht

...

Hoe was die samenwerking voorheen? Paar jaar geleden. Wat is er allemaal veranderd in de afgelopen jaren?

Waarom denk je dat de manier van samenwerken is veranderd? Heeft dit ook te maken met incidenten die hebben plaatsgevonden?

Zijn er nog dingen die je zou willen verbeteren aan de samenwerking of laten zoals die nu is?

Hoe kijkt je eigen directeur aan tegen de samenwerking rondom calamiteiten op het spoor richting Duitsland? Is hij tevreden met hoe het loopt? Waar ziet hij nog verbeterpunten?

Samenvattend, welke rol speelt verantwoording in jouw werk?

Dat waren mijn vragen. Heel erg bedankt voor het gesprek. Heb jij nog vragen voor mij, naar aanleiding van het gesprek?



## Bijlage 2      Operationalisering interviews

In alle interviews met de respondenten zijn de onderstaande topics gebruikt. Hieronder zijn de topics onderverdeeld bij de drie verwachtingen. Een aantal topics wordt meerdere malen genoemd, omdat de desbetreffende topics antwoord geven op meerdere verwachtingen.

### **Algemeen**

Functie?

Hoe wordt de samenwerking met DB Netze ervaren?

Heeft er verandering plaatsgevonden in die samenwerking?

Zijn er mogelijke verbeteringen mogelijk in de samenwerking met Duitsland?

### **Verwachting 1**

*In de samenwerking bij de grensovergangen zal waarschijnlijk meer sprake zijn van informele, horizontale dan van verticale, politieke verantwoording.*

Wie geeft uitleg over het handelen?

Aan wie?

Waarover? Wat voor soort fouten worden er gemaakt?

Worden er tussen actor en forum nadere vragen gesteld? Is er ruimte voor debat? Op welke manier wordt de aangeleverde informatie beoordeeld?

Worden er sancties verbonden aan dit oordeel? Krijgt de actor te maken met een vorm van straf/maatregelen naar aanleiding van de beoordeling?

### **Verwachting 2**

*De verantwoording aan de grensovergangen zal waarschijnlijk ingewikkeld en onduidelijk zijn.*

Wie geeft uitleg over het handelen?

Aan wie?

Waarover? Wat voor soort fouten worden er gemaakt?

Welk soort informatie moet er worden aangeleverd bij het forum? Om welk soort informatie vraagt het forum? Mondeling, op papier? In welke vorm? Verloopt dit naar behoren volgens respondent? Waarom wel/niet?

Worden er tussen actor en forum nadere vragen gesteld? Is er ruimte voor debat? Op welke manier wordt de aangeleverde informatie beoordeeld? Verloopt dit naar behoren volgens respondent? Waarom wel/niet?

Worden er sancties verbonden aan dit oordeel? Krijgt de actor te maken met een vorm van straf/maatregelen naar aanleiding van de beoordeling? Wordt er een terugkoppeling gegeven aan de actor? Verloopt dit naar behoren volgens respondent? Waarom wel/niet?

Welke rol speelt verantwoording in het werk van de actor? Waarom wordt er verantwoording afgelegd?

### **Verwachting 3**

*In de samenwerking bij de grensovergangen is waarschijnlijk sprake van zowel een verantwoordingstekort als een verantwoordingsoverlast.*

Waarom wordt er verantwoording afgelegd? Om te leren?

Welk soort informatie moet er worden aangeleverd bij het forum? Om welk soort informatie vraagt het forum? Mondeling, op papier? In welke vorm? Verloopt dit naar behoren volgens respondent? Waarom wel/niet? Is het forum op het juiste gebied deskundig? Worden de juiste vragen gesteld?

Worden er tussen actor en forum nadere vragen gesteld? Is er ruimte voor debat? Op welke manier wordt de aangeleverde informatie beoordeeld? Verloopt dit naar behoren volgens respondent? Waarom wel/niet? Geeft forum prikkels om tot inzicht te komen? Zorgen de vragen van het forum voor reflectie bij respondent?

Worden er sancties verbonden aan dit oordeel? Krijgt de actor te maken met een vorm van straf/maatregelen naar aanleiding van de beoordeling? Wordt er een terugkoppeling gegeven aan de actor? Verloopt dit naar behoren volgens respondent? Waarom wel/niet? Kunnen er lessen geleerd worden op basis van de conclusies die het forum heeft getrokken? Zetten de sancties aan tot het leren van fouten? Zetten de sancties aan tot verdedigen en vermijden van risico's?

### Bijlage 3 Coderingsschema voor documenten en interviews

Functie?

Waarover? Of soort fouten?

Wie?

Aan wie?

Waarom?

Soort informatiemateriaal?

Beoordeling informatie inhoudelijk?

Sanctie?

Terugkoppeling?

Rol van verantwoording?

Juiste actor?

Juist forum?

Juiste soort informatie?

Juiste debat rondom info/beoordeling van info?

Juiste sanctie?

Samenwerking Duitsland?

Verandering in samenwerking?

Mogelijke verbetering?

Opvallende voorbeelden?

## Bijlage 4      Voorbeeld van ingevuld coderingsschema van een interview

Participantnummer: 5

Functie: Teamleider verkleersleidingspost Kijfhoek

### Soort fouten?

- (1) een verkeerde inschatting of een Trdl na een veiligheidsfout nog kan werken.
- (2) punctualiteit. We hebben nu enkelspoor richting Duitsland. Veel communicatie en tegentreinen waar het plan bijvoorbeeld niet klopt. Je probeert het goed te plannen (60-70% van de treinen wordt aan een nieuwe tijd gekoppeld). Dan weet je het al, de eerste trein gaat op tijd, de tweede krijgt 4 minuten vertraging, de derde 10. Dat is het domino-effect. Je hebt er geen invloed op. Treinen, de communicatie vanuit Duitsland worden al afgeseind om zo laat, maar hij geeft niet door als hij bijv. daadwerkelijk +3 min gaat rijden. Hij is gewoon de eerste trein die komt. Dus word je geconfronteerd met een vertraging die eventueel ook invloed heeft voor een tegentrein.
- (3) ik zie veel problemen bij werkzaamheden. Buitendienstnemen. Kan ook met een incident gebeuren.
- (4) Duitsland heeft geen gespreksdiscipline. Kan wel tot gevaarlijke situaties leiden. Eigenlijk moeten zij NL spreken, maar als er een calamiteit is ga je op je intuïtie handelen. Dan gaat een Duitser in het Duits praten.
- (5) we krijgen nog te weinig informatie waarom een trein vertraging heeft van mn eigen Trdl's. we zijn een jong postteam.
- (6) als iemand moedwillig iets doet moet het wel in het dossier.
- (7) veiligheidsfouten van Trdl's.
- (8) onduidelijkheden over verantwoordelijkheden in werkwijzer. Incidenten geweest waarbij het was van hier moet DU iets aan doen of hier met NL iets aan doen. We moesten een gedeelte van onze infra herstellen, maar er moest ook een gedeelte hersteld worden op DU grondgebied. Dat mocht onze monteur niet doen. Dan moest weer een ploeg komen van ergens uit DU waardoor het dus nog 4 uur vertraging heeft opgeleverd. [als de ICE midden op die grensovergang staat, wordt dan de helft door de DU gedaan?] Dat concludeer ik wel uit dit.

### Wie?

- Teamleider Kijfhoek
- Trdl
- [want uiteindelijk wil ik wel weten, ga je gezamenlijk verantwoording afleggen?] Ik denk het wel.

### Aan wie?

- (1) stel ik had hem van zn werkplek gehaald. Dan krijg je alle klachten [van vervoerders]. Het levert vertraging op.
- (1) mijn manager. Ik denk wel dat de manager altijd achter mijn beslissing blijft staan.
- (2) wij moeten die punctualiteit kunnen uitleggen, naar boven.
- (7) Incidentonderzoeker.
- (7) Teamleider zelf. Sinds 1 mei gaan wij het incident beoordelen.

**Waarom?**

- (5) ik wil meer informatie hebben, dan kun je een procesverbetering doen. Dan heb je een cirkel rond. Het moet eigenlijk automatisch.
- (2) we moeten die punctualiteit kunnen uitleggen, naar boven.

**Soort informatiemateriaal? Hoeveelheid?**

- (5) krijgen te weinig informatie van hun Trdl's. waarschijnlijk door vroeger. Er was weinig sturing door teamleiders. Die informatie wordt door Trdl's gewoon niet gedeeld. Waarom was die trein +15?
- (7) Formulieren van spoorveiligheid, een hele waslijst.
- (7) Verklaring, mondeling of op film.

**Beoordeling informatie inhoudelijk?**

- (2) Uiteindelijk gaat het ministerie er wat van vinden. Eigenlijk kijken die alleen maar naar de cijfertjes. En niet waarom die cijfertjes zo zijn. Dat moet je kunnen verklaren.
- (7) sinds 1 mei gaan wij, teamleiders, het zelf beoordelen. Waar zitten de risicofactoren. Nu is het echt een taak erbij. Omdat we hier dichterbij de werkvloer zitten, we kunnen de mensen zien.
- (7) De tak spoorveiligheid gaat er een oordeel over vellen. Die maken er een totaalrapport van.

**Sanctie?**

- (6) gebeurt het 3 of 4 keer dan moet je wel in overweging nemen van is het nog wel een capabel persoon.

**Terugkoppeling?**

- (7) de veiligheidstak maakt een rapport met aanbevelingen, met als eerste onderzoek dat van de teamleiders.
- (7) dat rapport gaat ook in promise programma. Het kan natuurlijk ook in Groningen gebeuren. Dan moet je eigenlijk van tevoren er al van leren.

**Rol van verantwoording?**

-

**Juiste actor?**

-

**Juist forum?**

-

**Juiste soort informatie?**

- (5) krijgen nog te weinig informatie van Trdl's.

**Juiste beoordeling van info?**

-

**Juiste sanctie?**

-

### **Samenwerking Duitsland?**

- lastig. Een barrière kan zijn de taal. In de overeenkomst staat dat de Fdl Emmerich met de Trdl in het NL praat. Dat is een afspraak. Alleen zie je hier en daar een grijs gebied. Als ze een calamiteit hebben kan het heel simpel zijn, van 'ik wil geen treinen meer van je hebben tot die tijd'. Dat geeft wel duidelijkheid.

- [samenwerking puur in alarmeren en communicatie, niet operationeel?] ja. Normalement, ik denk dat wel vanuit beide organisaties gewoon gealarmeerd gaat worden. En dan komt er gewoon een AL en een NMG. Die zullen dan denk ik wel samenwerken.

- je hebt ook gewoon verschillende werkwijzen. Tussen DU en NL zijn er verschillende wetten.

### **Verandering in samenwerking?**

- de Trdl's en Fdl's gaan bij elkaar op bezoek. Ik ben sowieso van mening dat je bij elkaar een kijkje in de keuken moet nemen. Ook richting machinisten. Dan kun je je verplaatsen als je die aan de lijn krijgt.

- het lijkt me wel logisch dat van boven, politiek, wel geluiden komen van het gaat drukker worden, het moet strakker. Maar ook van beneden. Dat het ook de wens van de Trdl is. Want ze willen elkaar beter snappen. Niet incidentgedreven.

- de grensdisponent zit er een paar maanden voor de onderlinge communicatie, om die te verbeteren.

### **Opvallende voorbeelden?**

-

### **Mogelijke verbetering?**

- dat je met elkaar kunt meekijken in de systemen. Weten wat er op je af komt. Nu ben je heel afhankelijk van de Fdl of grensdisponent.

- het belang van de grensdisponent moet nog goed worden neergezet, hij is er niet 24/7.

### **Cultuur?**

- [over NL-DU verschillen] Ik denk wel dat zij meer bezig zijn met die 24 uur paden. Wij zijn echt met hét pad bezig.

- de grensdisponent heeft geen grip op de situatie. De Fdl bepaalt wat hij doet. Ik merk dat als je een afspraak maakt met een grensdisponent, van deze trein komt in deze volgorde, en in werkelijkheid komt hij anders. Daar zit nog een stukje hiërarchie.

- (5) de meldcultuur is eigenlijk wel heel groot. Maar om alle informatie te krijgen..

## Bijlage 5 Verantwoordingstekort en –overlast vanuit interviews

Tabel X Verantwoordingstekort en verantwoordingsoverlast per respondent

Respondent	Actor	Forum	Info hoeveelheid etc	Beoordeling	sanctie
Teamleider Rens		+ voordeel lagen organisatie + veiligheidstak transparant  - ligt onder vergrootglas politiek / publiek	+ heeft iemand vast wat aan	+ mogen onze medewerkers zelf beoordelen na veiligheidsfout  - verdedigingsdossier	+ veiligheidsfouten niet meer in persoonlijk dossier
Trdl Folkert		- tussen NL en Duitsland is er minder een connectie	+ gesprek met teamleider, waar zit oorzaak probleem  + verklaring opnemen  - formulieren moeten samengevoegd		+ veiligheidsfouten niet meer in persoonlijk dossier
VL Sjoerd				- beoordeling punctualiteit. Verschil tussen voorrang, punctualiteit en bijsturing NL en Duitsland	
Teamleider Freek			- hele waslijst van formulieren spoorveiligheid etc  - krijgen nog te weinig info van onze Trdl's, cultuur	+ mogen onze medewerkers zelf beoordelen na veiligheidsfout  - ministerie kijkt alleen naar cijfertjes, niet naar waarom die cijfertjes zo zijn.	
NMG Herman	- werd vaak gevraagd naar info die ik niet had, over NL	- NL forum ontbreekt. Niet betrokken in onderzoek / evaluatie achteraf	- NL en DU instanties werken niet samen. Geen info uitwisseling.  - geen afhandeling naderhand, geen uitwisseling van info	- geen gezamenlijke evaluatie AL, NMG  - geen samenwerking tussen toezichthouders	+ maatregelen in Untersuchungsbericht  - eigen maatregelen, op basis van eigen onderzoek. Niet gezamenlijk NL-DU
Grensdiponent Daan		- geen terugkoppeling. Weten binnen ProRail niet wat we doen. Zien het probleem niet.		- bijsturingsfilosofie NL en DU compleet anders.  - prestatie-indicatoren NL DU	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- niemand pakt de rol om mij te controleren. Dan wordt ook niet duidelijk dat fouten worden gemaakt.</li> </ul>		<p>verschillend. NL herplant, haalt doelstellingen, DU krijgt 6000 min vertraging.</p>	
AL Arthur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- er kunnen vragen vanuit de hele organisatie komen, maar nergens staat dat AL verantwoordelijk is, omdat het dan geen incident betreft.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ze weten niet welk mandaat wij hebben en vice versa.</li> <li>- ontbrekende relatie AL en NMG, terwijl het wel olievlekwerking heeft</li> <li>- vragen vanuit 24 gremia</li> <li>- veel miscommunicatie en veel mensen met hetzelfde bezig, zonder van elkaar te weten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vragen vanuit 24 gremia.</li> <li>- vragen worden niet gesteld omdat men weet dat er geen duidelijke werkafspraken zijn met DU.</li> <li>- regelmatig situaties waarin een incident in de koude fase nog 24 keer wordt uitgekauwd.</li> <li>- verkeerde vragen gesteld: mensen kom je verdiepen in de wereld waarin wij acteren en kom dan nog eens terug met je vraag. Hebben wij heel vaak.</li> <li>- zijn geen evaluatieformulieren voor NL-DU samenwerking. Intrinsieke motivatie om te rapporteren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- je kunt pas iemand beoordelen / bevragen als je helder hebt onder welke randvoorwaarden iemand z'n werk uitvoert. Verdiep je in onze wereld en kom nog eens terug met je vraag.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ik kan hen niet challengen. Wordt echt niet gepikt, omdat er natuurlijk niet echt sprake is van duidelijke werkafspraken. (mogelijkheden om te sanctioneren zijn er niet)</li> </ul>
AL Rick	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wij worden soms niet betrokken bij de evaluatie. Info van de eerste afhandeling uit tweede hand.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- is geen rechtstreeks contact met DU. Stellen over en weer geen vragen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- er is nog nooit een feitenrapportage naar DU gestuurd. Daar is nog nooit om gevraagd.</li> <li>- worden soms niet betrokken bij de evaluatie. Info van eerste afhandeling uit tweede hand.</li> <li>- idee dat degenen die vragen stellen niet weten wat het werk is van de</li> </ul>	<p>+ er zitten wel goede dingen in het rapport.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- idee dat degenen die vragen stellen niet weten wat het werk is van de AL. Kunnen inschatting niet helemaal juist maken. Dat is wel heel duidelijk.</li> <li>- niet op de hoogte van verantwoordelijkheden van de AL.</li> </ul>	



			<p>AL. / niet op de hoogte van verantwoordelijkheden van de AL. Verkeerde vragen.</p> <p>- soms lees ik rapport naderhand, en denk ik als ze dit hadden gevraagd hadden ze een heel ander antwoord gekregen.</p> <p>- Spoorveiligheid wil niet veel van AL hebben. Vinden ze maar vreemd.</p>	<p>- uiteindelijk lees ik rapport en daar komt niet uit wat wij eruit hadden willen laten komen. Die verbeterslag mis je. Ze missen een stuk.</p>	
<p>Incidentenonderzoeker Jan</p>	<p>- weet zelf niet wat zijn verantwoordelijkheden zijn aan de grens.</p>	<p>+ IL&amp;T laat steeds meer aan ons over. Je bent verantwoordelijk als prorail, maar ze kijken wel mee.</p> <p>+ bevestiging van onze goede werkmanner.</p> <p>- er ontstaat ruimte. Geen slapende honden wakker maken. IL&amp;T wordt soms niet ingelicht.</p>	<p>+ verantwoording loopt volgens mij ook wel naar behoren.</p> <p>- IL&amp;T stuurt een hele lijst met 37 vragen. Volgens mij schiet je dan voorbij je doelstellingen. Ik mis de essentie een beetje. "een gek kan meer vragen dan tien wijzen kunnen beantwoorden."</p> <p>- zodra het bij hogere legerleiding komt gaan de deuren dicht. Natuurlijke reactie. Wie moet uitleg gaan geven?</p> <p>- in operatie willen we snel weten waarom het is gebeurd, totdat je gaan spreken over schadeloosstellingen, aansprakelijkheden en verantwoording. Dan gaat ieder voor zich.</p> <p>- dan zie je dat mensen die ruimte gaan</p>	<p>+ op informele gronden hebben wij als onderzoekers met IL&amp;T goeie contacten. Kunnen goed samenwerken. Elkaar willen helpen. Het elkaar moeilijker willen maken dan het al is.</p> <p>+ ik heb aangegeven naar hogere legerleiding dat we een goeie samenwerking met IL&amp;T hebben. Die willen wij graag zo houden.</p> <p>- dat strookt niet 1 op 1 met wat we formeel zouden moeten doen. Uitwisselen van gegevens, of elkaar op plek des onheils ondersteunen. Doe je formeel al heel snel, want resultaat stuk prettiger. Alleen achteraf moet je kijken of het wel zuiver is gedaan.</p> <p>- IL&amp;T stuurt een</p>	<p>- ik zeg soms stiekem tegen een collega bij IL&amp;T van kun je niet vaker een LOD doen, dan gaat het bij ons wat vlotter. Het is niet het middel. Geeft het verkeerde signaal af.</p>

			<p>opzoeken. Je houdt natuurlijk het liefst al je vuile was binnen en het is best lastig om naar buiten te stappen en te zeggen ik heb zitten snurken als org, management, directie.</p> <p>- groot verschil informeel, formeel. Informeel zit je dicht op elkaar, vraag je informatie op. Formeel moet je dat aanvragen bij IL&amp;T loket, daarna besluit directie of we het wel of niet en in welke vorm we het dan aan ze gaan verstrekken. Daar gaat 3-4 maanden vertraging op komen.</p>	<p>hele lijst met 37 vragen. Dat roept vragen op. Dat is een bulk werk en dat kunnen ze helemaal niet zelf beoordelen. Dat moeten ze laten beoordelen door ingenieursbureau. Dat wekt wantrouwen. Dat geeft wel eens het gevoel dat ze twijfelen aan de zuiverheid of de integriteit waarmee wij ons onderzoek hebben opgetuigd.</p> <p>- regels staan in de weg van effectieve oplossing.</p> <p>- op het moment dat je gaat formaliseren doe je daar de zaak geen goed mee. Dan komt IL&amp;T beslag leggen op mijn laptop. Begin van het einde. (regels)</p>	
Ministerie van lenM Saskia		<p>+ contact met DU loopt via ministerie zelf en specifiek bij incidenten zal IL&amp;T contact opnemen met de Eisenbahnbundesamt (EBA).</p> <p><b>- wel is het van belang om onderling (met name tussen DCC-lenM, IL&amp;T en ProRail) heldere afspraken te maken over de verantwoording van incidenten.</b></p>	<p>+ onderzoeksresultaten, ProRail samen met IL&amp;T en andere partijen doen ter plaatse onderzoek en bieden resultaten aan.</p> <p>+ Onderzoeksraad voor Veiligheid biedt rapport aan.</p> <p><b>- wel is het van belang om onderling (met name tussen DCC-lenM, IL&amp;T en ProRail) heldere afspraken te maken over de verantwoording van incidenten.</b></p>	<p>+ beoordeling door IL&amp;T</p> <p>+ Jaarverslag IL&amp;T over spoorveiligheid.</p> <p>+ voor incident gerelateerde omgevingsinfo tijdens een incident geldt ProRail vanuit crisismanagement als een gevalideerde bron.</p> <p><b>- wel is het van belang om onderling (met name tussen DCC-lenM, IL&amp;T en ProRail) heldere afspraken te maken over de</b></p>	<p>+ aan deze analyse (van IL&amp;T) kunnen beleidsconclusies worden verbonden.</p> <p>+ Min lenM opleggen van boetes. Mogelijkheid om op grond van (overtreding van) de concessie sancties op te leggen.</p> <p><b>- wel is het van belang om onderling (met name tussen DCC-lenM, IL&amp;T en ProRail) heldere afspraken te</b></p>

				<b>verantwoording van incidenten.</b>	<b>maken over de verantwoording van incidenten.</b>
--	--	--	--	---------------------------------------	---

**Geel:** tekort  
**Groen:** overlast  
**Dikgedrukt:** ingewikkeld / onduidelijk

## Bijlage 6 Verantwoordingstekort en –overlast interviews RET

Tabel X Verantwoordingstekort en –overlast per respondent

Respondent	Actor	Forum	Info hoeveelheid etc	Beoordeling	sanctie
Ministerie van lenM Kees		<p>+ MRDH. Degene die het geld ter beschikking stelt is eindverantwoordelijk. Die besteden ook in onderhoud van infra. Als daar niet goed in besteed is neemt de veiligheid af. Degene is zelf verantwoordelijk.</p> <p>+ Er gaan, ondanks deficiet, vragen gesteld worden in de Tweede Kamer. Informele lijn. Die gaan toch wel vragen stellen.</p> <p>- MRDH geen directe verkiezingen. Democratisch deficiet. Indirect gekozen. Het is eigenlijk een soort grote projectorganisatie. A-politiek. Dan krijgt spijkernisse ineens iets te zeggen, indirect via het bestuur, over Nooddorp. Die hebben niks met elkaar te maken.</p> <p>- Stel MRDH maakt fouten, wie stelt die dan ter verantwoording? Door bijv. teveel te investeren in fietspaden ipv spoorveiligheid. Dat is lastig.</p> <p>- ProRail kan niet op het matje geroepen worden door MRDH. Wel door Ministerie van lenM. Maar als het op lokaal spoor is dan kunnen wij daar formeel niks over zeggen. Het zal niet zo zijn dat er dan geen gesprek plaatsvindt, maar dan is MRDH verantwoordelijk.</p>	<p>- op het moment dat mensen op hun formele strepen gaan staan dan wordt er geremd.</p> <p>- [over verantwoording ProRail RET HL] ik denk alleen zodra er echt een incident is, dan moet je voorkomen dat je verzandt in bureaucratie. Je moet voorkomen dat er op het moment dat het ertoe doet, dat je elkaar gaat bestoken met allemaal formulieren. Dan moet er gewoon gehandeld worden. En daarna zoek je wel uit wie er verantwoordelijk is.</p>	<p>- tegenstrijdige belangen wethouder Rotterdam en in MRDH. Dat is lastig. Hij moet natuurlijk wel overleggen met z'n collega wethouders.</p>	
Coördinator bedrijfsnoodorganisatie RET Joost		<p>- MRDH wil graag kunnen meekijken met niveau 3 en 4 incidenten. Niet altijd handig. Omdat je vragen kunt krijgen die op dat moment nog nergens op slaan.</p>	<p>- MRDH wil graag kunnen meekijken met niveau 3 en 4 incidenten. Niet altijd handig. Omdat je vragen kunt krijgen die op dat moment</p>	<p>- [ligt er voldoende expertise bij MRDH?] Nou. Dat weet ik niet. Die ervaring heb ik</p>	

		<p>- MRDH kan zich ermee gaan bemoeien. Dat ervaar ik soms als een risico. Kunnen inbreken.</p> <p>- MRDH krijgt steeds meer vinger in de pap.</p> <p>+ interne verantwoording is goed geregeld. Bijv. de samenstelling van het safety board is met voortschrijdend inzicht veranderd.</p> <p>- vaak zijn het 4 of 5 teams die onderzoek gaan doen. Is niet handig. (IL&amp;T, Onderzoeksraad voor Veiligheid, RET zelf, brandweer). Als het goed is gaan ze met elkaar afstemmen.</p>	<p>nog nergens op slaan.</p> <p>- Je kunt op het moment van het incident lastige vragen krijgen van MRDH. Daar zit ik niet op te wachten.</p> <p>+ prima hoeveelheid formulieren.</p> <p>- vaak zijn het 4 of 5 teams die onderzoek gaan doen. Is niet handig. (IL&amp;T, Onderzoeksraad voor Veiligheid, RET zelf, brandweer). Als het goed is gaan ze met elkaar afstemmen.</p>	<p>nog niet. Ze hebben er niet altijd verstand van. Is niet altijd handig moet ik zeggen.</p>	
Bedrijfsjurist RET André		<p>+ er is uitvoerig controle van MRDH op de RET.</p> <p>- wij kijken er toch iets anders tegen aan dan de MRDH. Vroeger was het zo, het was een zaakje van de RET. Die hebben daar verstand van. Nu is de behoefte enorm om ons te controleren en op toe te zien en in te grijpen. Voor de WLS hadden we daar veel meer vrijheid in.</p> <p>- democratisch deficiet MRDH. Dat zijn vertegenwoordigers van desbetreffende gemeentes. Zijn dus niet rechtstreeks verkozen. Het orgaan zelf is niet een democratisch gekozen orgaan. [levert dat problemen op?] naar mijn gevoel zeker. Wanneer gaat nou iemand in de raad van een willekeurige gemeente iets vragen over de RET? Dat zal eigenlijk niet zo gauw het geval zijn. De democratische controle is daar natuurlijk veel minder. Dat merk je. Je merkt gewoon in de opstelling dat dat</p>	<p>- wij kijken er toch iets anders tegen aan dan de MRDH. Vroeger was het zo, het was een zaakje van de RET. Die hebben daar verstand van. Nu is de behoefte enorm om ons te controleren en op toe te zien en in te grijpen. Voor de WLS hadden we daar veel meer vrijheid in.</p> <p>- we moeten een hoofdlijndocument hebben. Los van uitvoeringsafspraken. Ik ben verantwoordelijk hiervoor en dat risico ligt bij mij en daar ben jij verantwoordelijk voor. En daar ook heel eerlijk in te zijn. Dit heeft ProRail net zo hard als wij natuurlijk, risico's van je afschuiven. Die natuurlijke neiging hebben wij ook. Dat maakt het erg moeilijk hoor.</p>	<p>- maar heel beperkte expertise bij MRDH.</p>	

		<p>gewoon niet leeft.</p> <p>- MRDH gedraagt zich toch meer als een soort opdrachtgever. Zonder dat ze zich realiseren dat ze wel binnen het kader van een algemene wet bestuursrecht allerlei zorgvuldigheidsaspecten, dat ze daar rekening mee moeten houden. Het is eenrichtingsverkeer.</p> <p>- controle richting MRDH, die wordt niet gecontroleerd. Je kunt niet tegen iemand zeggen goh jij komt bij mij thuis schilderen en ik wil het zus en zo en je krijgt er maar zo veel voor. Dan zegt de schilder, sorry, maar voor dat kan ik het niet doen. Dat is dus een spanningsveld. Daar hebben we eindeloze discussies over gehad met de metropoolregio., maar dat komt maar niet tussen de oren bij hen. Dat is hetzelfde als tegen een schilder zeggen, je krijgt maar dit, maar dan zegt die schilder, ja sorry maar dan sta ik niet in voor het resultaat.</p> <p>- de WLS zegt nadrukkelijk dat er op basis van tweezijdigheid afspraken zijn. Nou, dat gebeurt dus in dit geval niet.</p>			
--	--	--	--	--	--