

Hervormingen in het spoor: mislukking of succes?

M. Veraart*

Samenvatting¹

Met het aannemen spoorweg- en concessiewet is afgesproken om drie jaar na de inwerkingtreding van de wetgeving deze te evalueren. De wetten zijn 1 januari 2005 van kracht geworden. De evaluatie is gestart in 2006, de resultaten van de evaluatie komen in de tweede helft van 2008 op tafel. Een langlopende en breed opgezette evaluatie roept hoge verwachtingen op. Het is maar de vraag of aan die verwachtingen zal worden voldaan. De periode in beschouwing is erg kort. Een goede beoordeling van de effecten van de nieuwe wetgeving is niet goed mogelijk zonder deze in een breder perspectief te plaatsen. De auteur neemt daarom de hervormingen in de spoorsector vanaf begin jaren negentig onder de loep. Op basis van deze analyse wordt een oordeel gegeven over de resultaten van de hervormingen tot dusverre. Vanuit dat perspectief geeft de auteur ook een oordeel over wat de evaluatie op zou moeten leveren.

Trefwoorden: privatisering, spoorwegen.

1 Commissie Wijffels

Begin jaren negentig zijn belangrijke hervormingen ingezet in het openbaar vervoer. De rijksoverheid wilde meer openbaar vervoer, vernieuwing, verhoging van de doelmatigheid en uiteindelijk een vermindering van de rijksbijdragen voor het openbaar vervoer. De rijksoverheid gebruikte zware externe commissies om vernieuwingen in gang te zetten. De commissies De Boer en Brokx gaven adviezen over het openbaar vervoer als geheel, de Commissie Wijffels adviseerde over de toekomst van de Nederlandse Spoorwegen (NS). De formele aanleiding voor de instelling van de Commissie Wijffels was de implementatie van EU-richtlijnen. Tegelijkertijd wilde de rijksoverheid een oplossing voor de oplopende financiële tekorten bij de NS en was er twijfel of het bedrijf de nieuwe rijksambities in het openbaar vervoer wel kon waarmaken. Adviezen van de Commissie Wijffels (1993) en de benoeming van een nieuwe topman van buiten fungeerden als breekijzers voor verandering bij de NS. De kern van de voorstellen in het rapport *Sporen voor straks* van de Commissie Wijffels was:

- splitsen van het bedrijf in aparte business-units;
- onderhoud en investeringen in de infrastructuur voor rekening van het rijk brengen in ruil voor het afbouwen van exploitatiesubsidies;
- verzelfstandiging van de NS, waarbij het bedrijf onder meer zelf de tarieven, de dienstregeling en het investeringsbeleid mocht bepalen;
- afstoten van niet-kerntaken.

2 Uitvoering voorstellen

De uitvoering van de hervormingsvoorstellen werd door de nieuwe hoofddirecteur voortvarend ter hand genomen. De besluiten tot ombouw van de exploitatiesubsidies naar financiering van de infrastructuur door het rijk en het afstoten van niet-kerntaken zijn conform de voorstellen van de Commissie Wijffels uitgevoerd. De generieke

exploitatiesubsidies waren in 2000 geheel afgebouwd en vervangen door rijksbijdragen voor de infrastructuur en in omvang bescheiden exploitatiesubsidies voor onrendabele lijnen. Door de NS is het besluit tot de verkoop van bedrijfsonderdelen en dochterbedrijven direct in gang gezet. Het leverde geld op, ontlastte het management van de NS en het gaf de betreffende bedrijfsonderdelen de ruimte om zich verder te ontwikkelen.

De verzelfstandiging van de NS is daarentegen anders uitgevoerd dan de Commissie Wijffels adviseerde. In 1995 werden de NS formeel verzelfstandigd, maar de speelruimte van de NS bleef beperkt. Onder aansporing van Tweede Kamer bleef de minister van Verkeer en Waterstaat zich bemoeien met de tarieven, de dienstregeling en de investeringen. In diezelfde tijd verraste minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat iedereen door in 1993 de beurgang van de NS aan te kondigen. Het besluit tot privatisering en beursgang kwam destijds volledig uit de lucht vallen. De hoofddirectie verzette zich in eerste aanleg hiertegen, maar heeft in de daarop volgende jaren het idee omarmd. Privatisering van de NS maakte geen onderdeel uit van het hervormingspakket van de Commissie Wijffels.²

Ook de uitvoering van het voorstel tot splitsing van de NS is anders uitgevoerd dan oorspronkelijk was voorgesteld. Het kabinet had in 1995 besloten om de taakorganisaties Railinfrabeheer, Railverkeersleiding en het capaciteitsmanagement, ondergebracht bij Railned, volledig uit de NS te halen.

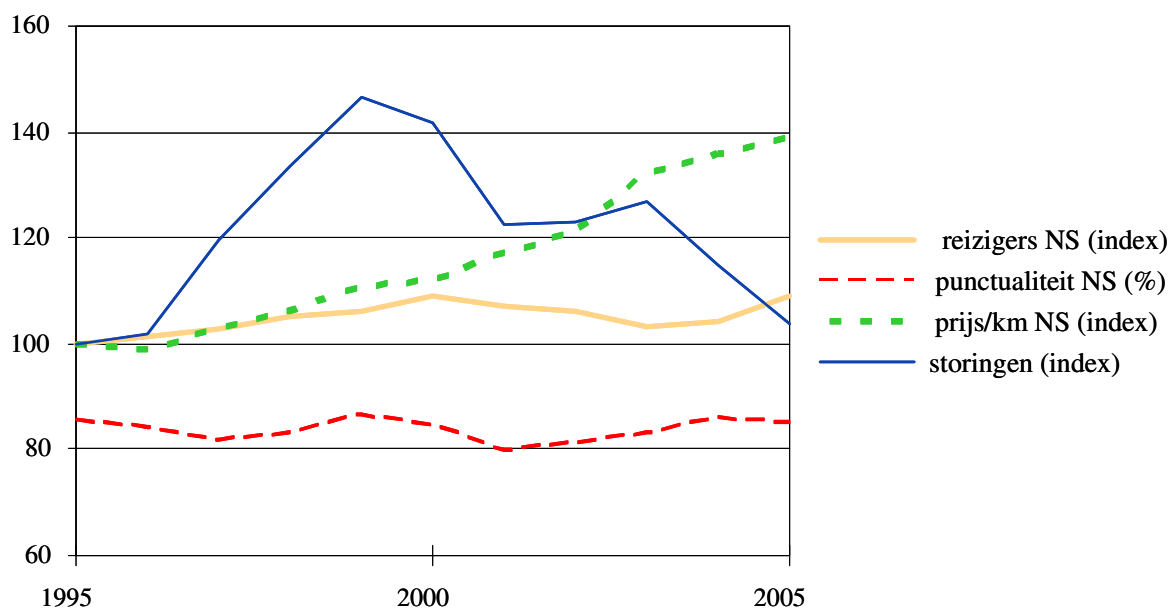
Het advies van de Commissie Wijffels ging niet verder dan een juridische scheiding.³ De effectuering van het kabinetsbesluit voor volledige scheiding heeft echter lang op zich laten wachten. In 2002 zijn de aandelen van de taakorganisaties van NS naar het ministerie overgedragen. Pas met het inwerking treden van de nieuwe spoorwegwet in 2005 is ProRail, de bundeling van taakorganisaties uit de NS, een zelfstandige vennootschap geworden.

Het besluit tot volledige splitsing werd mede ingegeven door het voornemen tot de beursgang van de NS. Maar er speelde meer. In 1996 kreeg Lovers toestemming om spoordiensten uit te voeren. Daarmee werd concurrentie *op* het spoor geïntroduceerd. Geen van de externe adviescommissies had hier eerder een lans voor gebroken. De Commissie Brokx koos in het rapport *Marktwerving in het openbaar vervoer* uitdrukkelijk voor concurrentie *om* de markt. De commissie Brokx heeft het concessiemodel voor het streekvervoer uitgewerkt en daarmee de basis gelegd voor de bestaande ordening in het streekvervoer. De commissie zag ook mogelijkheden voor dit model bij de regionale spoorlijnen, maar zeker niet voor het kernnet. Hoewel het experiment met Lovers maar kort heeft geduurd – van 1996 tot 1999 – heeft het voor de ordening van de sector ingrijpende gevolgen gehad. Het toelaten van Lovers werd als eerste stap gezien van de introductie van concurrentie *op* het spoor.

3 Resultaten hervormingen

De vraag is wat de hervormingsmaatregelen uit de periode 1995-2005 hebben opgeleverd. De resultaten van de hervormingen kunnen worden afgemeten aan de ontwikkeling van het reizigersvervoer en de kwaliteit van de dienstverlening. In figuur 1 worden de prestaties in het tijdvak 1995-2005 weergegeven. Dit omvat de periode van hervormingen vanaf het moment van verzelfstandiging tot en met het eerste jaar waarin de nieuwe wetgeving van kracht is.

Figuur 1. Resultaten hervormingen spoorsector 1995-2005

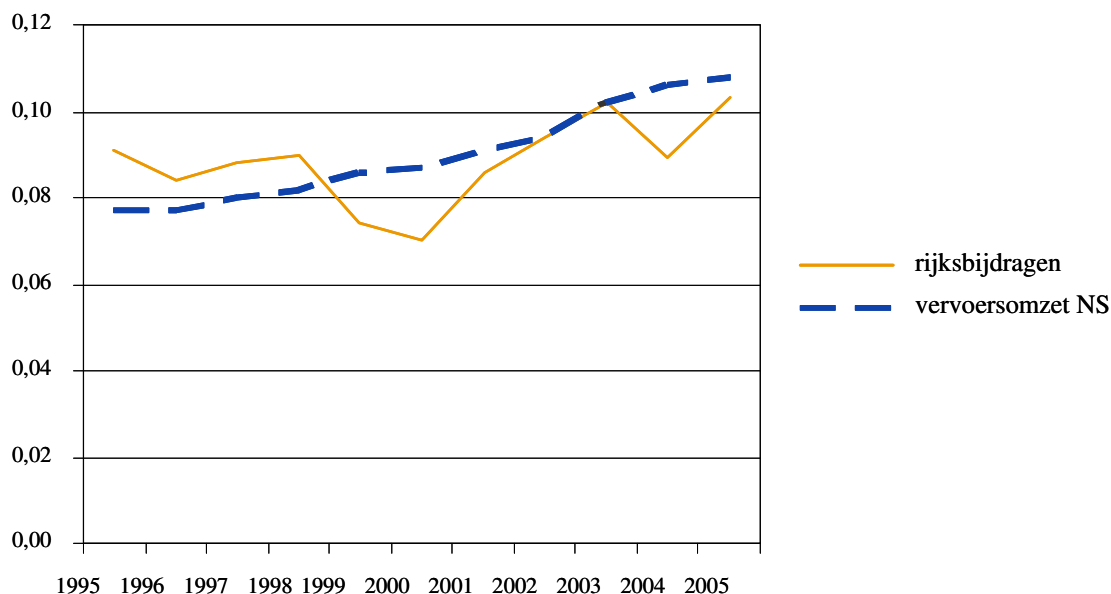


De resultaten over de periode 1995-2005 waren:

- de groei in het reizigersvervoer was beperkt. In 2005 hebben de NS slechts 9% meer reizigerskilometers gerealiseerd dan in 1995, het vervoersvolume bleef onder het topjaar 1992.
- de punctualiteit (dé kwaliteitsindicator voor de dienstverlening) liet geen structurele verbetering zien in de genoemde periode en kwam nauwelijks boven de 85% uit. Het eerder geformuleerde beleidsdoel van 95% punctualiteit bleef ver buiten bereik.
- het aantal storingen, een belangrijke kwaliteitsindicator voor de infrastructuur, nam eind jaren negentig zeer sterk toe en daalde vervolgens gestaag. Het niveau van storingen in 2005 lag nog altijd boven het basisjaar 1995.

Naast groei van het aantal reizigers en verbetering van de dienstverlening streefde de overheid ook naar het terugbrengen van de rijksbijdrage aan het spoor. Daar is de overheid niet in geslaagd. In figuur 1 is te zien dat de omzet per reizigerskilometer in de periode 1995-2005 met 39% is gestegen. Figuur 2 laat tevens zien dat niet alleen de reizigersopbrengsten zijn gegroeid, maar dat ook de rijksbijdragen per reiziger op het kernnet zijn toegenomen. De totale rijksbijdragen voor aanleg, onderhoud en exploitatie van het kernnet waren in 1995 ruim 1,2 miljard euro, in 2005 was dit opgelopen tot ruim 1,6 miljard euro.

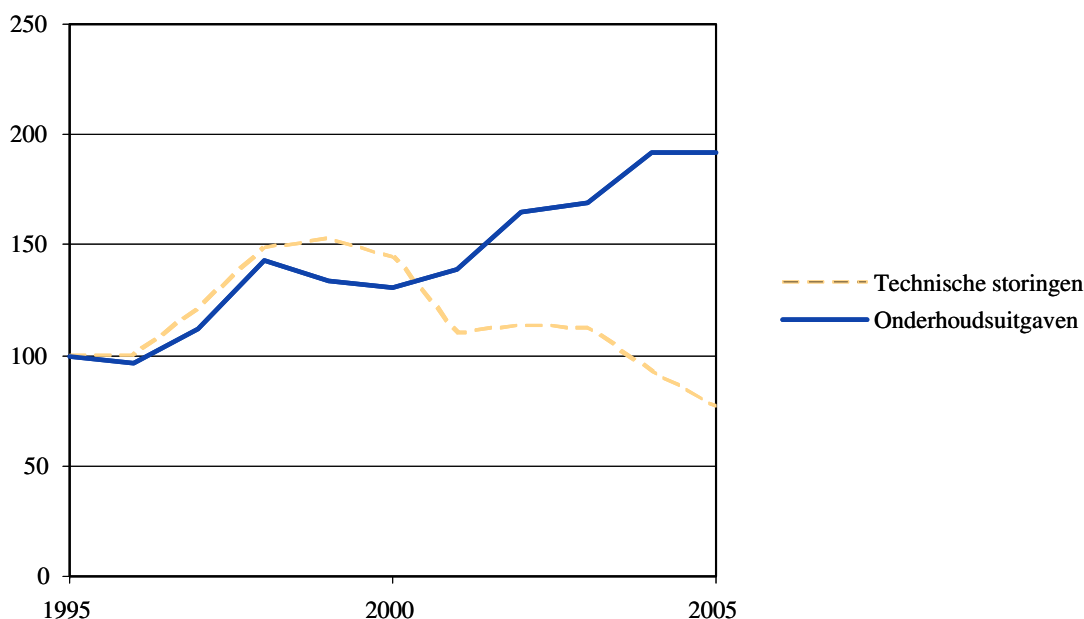
Figuur 2. Bijdrage per reizigerkilometer op het kernnet 1995-2005 (euro)



4 Problemen bij onderhoud railinfrastructuur

De groei in de uitgaven voor het kernnet is niet gelijkmatig verlopen. Vanaf 1995 bleven de uitgaven eerst op peil om vervolgens in 1999 en 2000 terug te vallen tot een niveau van iets meer dan 1 miljard euro. Vanaf 2001 was er sprake van een stijging, eerst herstel tot het oude niveau en in 2005 een duidelijk groeisprong. De sterke groei van het aantal storingen op het spoor – zie figuur 1 – wordt vaak toegeschreven aan de dalende uitgaven voor het spooronderhoud. Een feit is dat in de jaren tachtig en negentig te weinig vernieuwingsprojecten in het spoor zijn uitgevoerd, terwijl er beduidend meer treinen zijn gaan rijden. Daarmee is de storingsgevoeligheid van de railinfrastructuur toegenomen. Dit verklaart nog niet de explosieve toename van de storingen in de jaren 1996-1998. Zeker omdat in die jaren de uitgaven voor klein onderhoud en storingsherstel ook sterk toenamen. In figuur 3 is goed te zien dat de groei van het aantal technische storingen samenging met de toename van de uitgaven voor klein onderhoud en storingsherstel. Pas in 1999 nemen deze uitgaven af, maar dan zet ook de daling van het aantal storingen in.

Figuur 3. Relatie storingsherstel en uitgaven klein onderhoud en storingsherstel 1995-2005 (1995 = 100)



Er is blijkbaar ook iets anders aan de hand. De groei van de storingsherstel viel samen met de periode dat de ordening in het railonderhoud op de schop is genomen. Het opdrachtgeverschap werd ondergebracht bij Railinfrabeheer. Deze taakorganisatie maakte, ondanks eerdere besluiten over de splitsing, nog steeds onderdeel uit van de NS. Vanuit NS-Reizigers, gesteund door de Raad van Bestuur van NS-holding, werd Railinfrabeheer zwaar onder druk gezet om prioriteit te geven aan vervoer in plaats van onderhoud. Met het wegvallen van de integrale verantwoordelijkheid voor het spoor gingen deelbelangen opspelen. Het vervoersbedrijf was daarbij duidelijk de bovenliggende partij, mede door de zwakke leiding bij Railinfrabeheer. Het gevolg was dat onderhoud zeer versnipperd kon worden uitgevoerd.

In dezelfde tijd heeft de NS in 1997 haar eigen railonderhoudsbedrijf NS Infraservices in drie delen opgesplitst en verkocht aan externe partijen.⁴ Daarmee werd in één klap het volledige onderhoudsproces uitbesteed. De uitbesteding vond echter plaats zonder dat de contractvoorwaarden voor het onderhoud duidelijk waren ingevuld. Er bestond geen inzicht in de relatie tussen de beschikbaar gestelde budgetten door Railinfrabeheer en de prestaties van de drie onderhoudsbedrijven. Dat kon ook niet vanwege het ontbreken van de hiervoor noodzakelijke informatie over objecten en kosten.

Het gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen was dat niet alleen 'verkeerde' onderhoudswerkzaamheden werden uitgevoerd, maar dat in die jaren ook de productiviteit in het onderhoudsproces met liefst eenderde is gedaald.⁵

Vanaf 2000 is de afstemming tussen de samenwerking Railinfrabeheer en de drie onderhoudsbedrijven verbeterd en dit heeft gezorgd voor minder storingsherstel en een hogere beschikbaarheid van het spoor. Ondanks de verbeterde samenwerking bleef de contractvorming in het railonderhoud weerbarstig. De lage productiviteit in het spooronderhoud is een structureel probleem gebleven, onder meer door nieuwe

regelgeving voor veilig werken. De mogelijkheden om in het spoor te werken zijn in het afgelopen decennium verder ingeperkt. Dit prikkelt de onderhoudsbedrijven overigens wel om te innoveren en te investeren in nieuwe technieken en meetmethoden. De fouten bij de hervormingen in het spooronderhoud – verkeerde positionering en verwaarlozing van Railinfrabeheer en ondoordachte uitbesteding van het onderhoudswerk – hebben hun weerslag gehad op het functioneren op het spoor als geheel. Dit heeft niet alleen bijgedragen aan de crisis in de sector in het jaar 2001, de effecten zijn tot op de dag van vandaag nog merkbaar.

5 Crisis en herstel

Het jaar 2001 is voor de spoorsector een crisisjaar geworden. Bovenop de coördinatieproblemen als gevolg van de splitsing was er sprake van grote arbeidsonrust. De stakingen gericht op het voorkomen van 'het rondje om de kerk' was de uitlaadklep van de onvrede bij de werknemers bij de NS. Daar bleef het niet toe beperkt. Ook de relatie tussen de NS en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat was zeer verstoord geraakt. Alle onvrede vertaalde zich in lagere prestaties: de punctualiteit zakte naar een dieptepunt, daling van het aantal reizigers en het opnieuw oplopen van het aantal storingen. Begin 2002 trokken de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van de NS hun conclusies. Zij stapten collectief op. De minister benoemde vervolgens een 'overgangsbestuur'. Het nieuwe bestuur van de NS zette direct in op pacificatie van de verhoudingen in het bedrijf en met het Ministerie. Het afblazen van de beursgang was een van de eerste daden.

De crisis liet ook politiek Den Haag niet onberoerd. Het schokeffect van de crisis zorgde ervoor dat de besluitvorming over de nieuwe spoorwegwet in een stroomversnelling kwam. Na een jarenlange impasse is in een redelijk hoog tempo nieuwe wetgeving tot stand gebracht. Politiek Den Haag snapte dat dit een voorwaarde was om de NS weer "op de rails" te krijgen. In 2005 is de nieuwe wetgeving – Spoorwegwet en Concessiewet – van kracht geworden.

Ook de spelers in de sector begrepen dat ze zich ook van hun kant dienden te 'gedragen' om de vertrouwensbreuk met Den Haag te herstellen. De partijen in de spoorsector predikten Rust en Herstel en gedroegen zich in de jaren daarop ook naar.

Het beleid gericht op 'Rust en Herstel' wierp vruchten af. De punctualiteit verbeterde in 2002 als eerste. Het herstel van de groei van het aantal reizigers en de daling van het aantal storingen manifesteerde zich pas in 2004. Het herstel zette daarna door: het aantal reizigers nam verder toe: 5% in 2005 en 2006 en 3% in 2007; de daling van het aantal storingen zette door en kwam in 2006 voor het eerst weer onder het niveau van 1995; de punctualiteit bleef echter rond de 85% 'hangen', pas in 2007 was er een duidelijke verbetering met een punctualiteit van 87%.

6 Beoordeling hervormingen

De hervormingen in het spoor zijn tot dusverre geen succes. Niet alleen vallen de resultaten tegen, er is ook veel maatschappelijke onrust. Niet alles gaat fout. Er zijn ook zaken goed gegaan. De liberalisering van het goederenvervoer en de verkoop van veel bedrijfsonderdelen van de NS zijn succesvol geweest. Ook de aanbesteding van regionale lijnen, vaak in combinatie met het streekvervoer per bus, lijkt een succes te

worden. De huidige problemen bij het spoor zitten in het beheer van de infrastructuur en de exploitatie van het kernnet.⁶

De vergaande splitsing van exploitatie en infrastructuur bij de NS heeft verkeerd uitgepakt. De synergievoordelen van een geïntegreerde bedrijfsvoering zijn in de spoorsector groter dan de voordelen van transparantie bij volledige scheiding van functies. De afstemming in de bedrijfsvoering tussen infrabeheer en exploitatie omvat het hele spectrum van dagelijkse interactie tussen operationele bedrijfsprocessen tot lange termijn investeringen. Optimalisatie binnen één organisatie is efficiënter dan tussen twee monopolisten – NS en ProRail – met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als scheidsrechter. Het Ministerie heeft gezien de complexiteit van de bedrijfsprocessen altijd een grote informatieachterstand en wordt gemakkelijk speelbal van de organisatiebelangen van beide monopolisten.

Verkeerd waren ook de experimenten met marktwerking. Concurrentie *op* het spoor met Lovers past niet bij de structuurkenmerken van de sector.⁷ Schaalvoordelen, zeker voor het personenvervoer op het kernnet, wegen zwaar. Het toelaten van meerdere operators op het kernnet doet schaalvoordelen teniet. Voor het personenvervoer is concurrentie *om* het spoor geschikter. Voor het regionale en internationale vervoer functioneert dit model al redelijk, mede omdat het om op zich zelf staande verbindingen met een eigen infrastructuur gaat. Voor het kernnet is aanbesteding van de dienstverlening voorlopig nog niet aan de orde. De omvang van het pakket is te groot en er zijn geen serieuze partijen beschikbaar die de concessie zonder al te veel problemen kunnen overnemen. Onderhandse gunning van de concessie voor het kernnet is vooralsnog het maximaal haalbare.

Het voornemen tot een beursgang was eveneens een verkeerde beslissing. De voorwaarden voor privatisering van de NS waren niet aanwezig. Het ontbrak aan een goed reguleringskader, waardoor privatisering een risicovol avontuur zou worden. Een slecht gereguleerd privaat monopolie, zeker als deze voortkomt uit een publieke setting, leidt in de regel niet tot welvaartswinst, maar tot het toe-eigenen van extra 'rents' voor belangengroepen verbonden aan het bedrijf. De Engelsen hebben dit door schade en schande geleerd.

De beursgang in combinatie met experimenten met marktwerking en de ontregeling van het bedrijf door splitsing zorgden voor veel verzet binnen het bedrijf. Het draagvlak op de werkvloer voor veranderingen ebde na aanvankelijk enthousiasme snel weg. Het mondde uit in de stakingen in de jaren 2000 en 2001.

De problemen bij het vervoersbedrijf NS werden verergerd door de wijze van uitbesteding van het onderhoudswerk en de daaraan gekoppelde privatisering van het onderhoudsbedrijf. Op zich leent onderhoudswerk zich voor uitbesteding, doch de wijze waarop dit tot stand is gekomen is ondoordacht. Uitbesteding van werk zonder inzicht in de essentiële contractvoorwaarden is vragen om moeilijkheden. Bovendien was Railinfrabeheer als opdrachtgever zeer verzwakt door de splitsing van de NS. Het kan geen verrassing zijn dat het onderhoudswerk in het ongereede raakte. Dit heeft de problemen bij het vervoersbedrijf van de NS niet veroorzaakt, maar wel versterkt. Er is wel sprake van een wisselwerking. De zwakke positie van Railinfrabeheer was een direct gevolg van de hervormingen bij de NS.

De bovenstaande schets laat zien dat er niet alleen conceptuele denkfouten zijn gemaakt, ook het transitieproces liet te wensen over. Het heeft ontbroken aan een

doordacht en consequent beleid vanuit de rijksoverheid. Het besluiten tot een vergaande splitsing, maar deze vervolgens niet of pas veel later effectueren, is hiervan een voorbeeld. Dit geldt ook voor de keuze voor verzelfstandiging en beursgang met tegelijkertijd interveniëren in operationele processen van het bedrijf. Ook het omgaan met concurrentie verdient niet de schoonheidsprijs, zoals het toelaten van Lovers en de wankelmoedigheid bij de aanbestedingen. Het ontbreekt aan een samenhangende visie en een robuuste transitiestrategie. De hervormingen tot dusverre zijn dan ook meer een mislukking te noemen dan een succes.

7 Betekenis voor evaluatie wetgeving

De vraag is of de nieuwe wetgeving tot een verbetering heeft geleid. Kijkend naar de resultaten in de afgelopen paar jaren zou een voorzichtig optimisme misschien op zijn plaats zijn. Meer reizigers, herstel van punctualiteit, een verdere daling van het aantal storingen zijn ontwikkelingen in de goede richting. Ten opzichte van het jaar 2001 zijn de verbeteringen in prestaties evident, maar ze reflecteren misschien meer het rampjaar 2001 dan de resultaten van nieuwe wetgeving. In een langer tijdsperspectief bleven de resultaten mager. Zo heeft de trein in de periode van hervormingen aanzienlijk marktaandeel verloren op de auto, ondanks de steeds toenemende congestie op de weg. Niet ontkend kan worden dat het beleid van Rust en Herstel werkt. Sinds 2001 zijn grote conflicten uitgebleven en is de samenwerking binnen de sector verbeterd. De vraag is waar dit aan kan worden toegeschreven. Is met de nieuwe wetgeving een meer logische ordening ontstaan waardoor partijen in een logische verhouding tot elkaar staan? Of is dit vooral een kwestie van strategisch gedrag? Na de crisis van 2001 konden de partijen in de spoorsector zich geen nieuwe conflicten in het openbaar permitteren. Het adagium Rust en Herstel was ook een manier om de strijdbijl te begraven. Dit heeft er in ieder geval wel toe bijgedragen dat prestaties zijn verbeterd. De hamvraag is of de strijdbijl tijdelijk begraven is, of dat de ordening met de nieuwe wetgeving nu echt structureel verbeterd is. Op deze vraag zal de evaluatie een duidelijk antwoord moeten geven.

8 Schot voor de boeg

Naar verwachting zal de evaluatie bevestigen dat concessieverlening voor personenvervoer op het spoor een passend instrument is. Dit is een terechte maar voorspelbare uitkomst. Spannend wordt het bij de vraag of de concessies voor beheer en exploitatie van het kernnet gescheiden of gecombineerd moeten worden uitgevoerd. Anders geformuleerd: moeten de NS en ProRail aparte organisaties blijven of is samenvoeging gewenst. In een zero-basebenadering zou geen verstandig mens eraan denken om bij het spoor infrabeheer en exploitatie uit elkaar te halen. De scheiding en daarmee de suboptimalisatie is echter een feit. De afweging nu is er één tussen de verwachte synergievoordelen van hernieuwde samenvoeging versus de kosten van de bijhorende reorganisatie. Dit dient een zakelijke afweging te zijn en geen gevolg van verkeerde bestuurlijke daadkracht (uit ergernis samenvoegen) of koudwatervrees (uit angst niet veranderen). Bij de keuze voor samenvoeging is vervolgens een robuuste veranderstrategie nodig om de kosten en de emoties goed te beheersen.⁸ Indien gekozen wordt voor het in stand houden van de bestaande scheiding tussen exploitatie en beheer van het kernnet, is de vraag relevant in welke verhouding ProRail tot het Ministerie dient te staan. Nu wordt de relatie in de concessie gedefinieerd. Het

huidige concessiemodel voor ProRail is echter vooral gekozen om samenvoeging van de exploitatie- en beheersconcessie in 2014 zonder al te ingewikkelde wetswijzigingen mogelijk te maken. Bij de keuze voor een definitieve scheiding moet de ratio van de beheersconcessie op de eigen merites worden beoordeeld. Een concessie is een ingewikkeld instrument als het gaat om de aansturing van een overheidsorganisatie die dicht tegen de rijksoverheid aan staat. Een eenvoudiger vorm van sturing, bijvoorbeeld een managementcontract met de leiding van ProRail, verdient in dat geval de voorkeur. Het borgen van professioneel opdrachtgeverschap dient ook een belangrijk aandachtspunt te zijn in de evaluatie. In dit artikel is ingegaan op de kwetsbare opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie in de railinfrastructuur. Het is de vraag of ProRail goed geëquipeerd is als opdrachtgever en er aan de kant van de opdrachtnemer voldoende betrouwbare en bekwame leveranciers zijn. Daarbij is niet zozeer de principiële keuze van uitbesteding aan de orde, maar het functioneren van de betreffende markten.⁹ De vraag is ook wat de rijksoverheid kan bijdragen om de 'toeleveringsmarkten' beter te laten functioneren. De vraag is onder meer wat voor soort mededingingsbeleid effectief is.

Tot slot is aandacht nodig voor de strategische ruimte die de NS van het Ministerie van Financiën als aandeelhouder krijgt. Hoort daar het verwerven van onderhouds- en exploitatieconcessies in het buitenland bij? Is de combinatie van reizigersvervoer en vastgoedontwikkeling wenselijk? Is het logisch dat de NS een bouw- en installatiebedrijf heeft? Het antwoord is positief als er sprake is van aantoonbare economies of scope tussen het (binnenlands) vervoer en de andere activiteiten. Tot dusverre ontbreekt het aan een goede analyse om hier een overtuigend antwoord op te geven. Voor de overheid als aandeelhouder is dit van belang, want vergroting van de diversiteit van het bedrijf vermindert de transparantie van het bedrijf. Indien de economies of scope ontbreken, is beperking van de strategische doelen in het belang van de rijksoverheid, omdat dit de sturing richting de NS vereenvoudigt. Dit resulteert in een herverkaveling van functies en afstoot van bedrijfsonderdelen.

Als er wel sprake is van economies of scope dan is het de vraag of de synergievoordelen opwegen tegen de hogere reguleringskosten vanwege de grotere complexiteit in de sturingsrelatie. Als de voordelen groot zijn dan zal dit gevolgen hebben voor de invulling van de sturingsinstrumenten van de rijksoverheid. De NS zullen dan meer vrijheidsgraden in het beleid nodig hebben en dienen politiek en bestuurders dit niet alleen als consequentie te accepteren, maar er ook naar te handelen.

Maarten Veraart

* Adviseur bij Andersson Elffers Felix.

1 Het artikel is gebaseerd op de hoofdstukken 4 t/m 6 van de dissertatie van de auteur, *Sturing van publieke dienstverlening, Privatiseringsprocessen doorgelicht*, Van Gorcum, 2007.

2 Wijffels heeft in *NRC Handelsblad* van 13 januari 2001 uitdrukkelijk afstand genomen van het voorstel tot een beursgang.

-
- 3 Het ging ook verder dan de EU-richtlijnen voorschrijven. Voor de EU volstaat een boekhoudkundige scheiding binnen spoorbedrijven.
 - 4 Het grootste deel ging naar Strukton, een 100% dochter van de NS. In 2003 heeft de NS Strukton willen verkopen, anno 2008 is Strukton de vierde kernactiviteit van de NS.
 - 5 Zie noot 1, pagina 153.
 - 6 Ook de grote investeringsprojecten – HSL en Betuwelijn – verlopen zeer moeizaam. We concentreren ons bij de beoordeling van de hervormingen op de ontwikkelingen bij het kernnet.
 - 7 Concurrentie op het spoor is alleen geschikt voor het goederenvervoer.
 - 8 Samenvoeging is mogelijk mits voldaan wordt aan de boekhoudkundige scheiding die de EU eist. Verder dient de toegang tot het kernnet voor goederenvervoerders adequaat geregeld te worden.
 - 9 In Engeland is wel voor een principiële andere oplossing gekozen. Het generationaliseerde infrabedrijf doet het onderhoudswerk opnieuw in eigen huis. Om dit uit te voeren is bij Railtrack ongeveer 18.000 man onderhoudspersoneel in dienst.