



NS terug op de rails

Auteur(s):

Veraart, M.D.L.

Etty, W.

*De auteurs zijn werkzaam bij het adviesbureau Anderson Effers Felix (AEF), Utrecht.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4347, pagina 124, 15 februari 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Gebrek aan een overkoepelend concept voor de ontwikkeling van NS, een organisatiestructuur die nog is afgestemd op een stabiele omgeving, het verzuim om na de splitsing een passend coördinatiemechanisme te introduceren en tenslotte een gebrek aan marktprikkels, zijn de oorzaken van het falen van NS. Het bedrijf dient zich te richten op vernieuwing van werkprocessen, de rijksoverheid op nieuwe vormen van concessieverlening.

De Nederlandse Spoorwegen verkeren in een van de moeilijkste periodes in hun bestaan. Het bedrijf wordt van alle kanten bekritiseerd. De NS hebben de eerder gemaakte afspraken in het prestatiecontract over 2001 niet gehaald. De punctualiteit lag in 2001 onder het - neerwaarts bijgestelde - streefniveau van tachtig procent. Ook de beoogde groei van drie procent van het aantal reizigers is niet gehaald en voor 2002 ligt zelfs een daling in het verschiet. Deze cijfers verbazen niet. Het bevestigt het beeld van rampspoed bij het bedrijf. Hoe is het zover gekomen en hoe moet het verder?

Korte voorgeschiedenis

De NS ontstonden in 1917 uit de fusie van de publieke Staatsspoorwegen en de private Hollandse Spoorwegmaatschappij. Met deze fusie verwierf de NS het monopolie op het onderhouden en exploiteren van de spoorwegverbindingen. Door het uitblijven van verdere groei van het spoorweganet, ontwikkelde zich binnen het bedrijf een beheersmentaliteit. In het begin van de jaren tachtig kwam door de ingezette sanering van de overheidsfinanciën een einde aan de periode van rentmeesterschap. Door het ontbreken van prioriteitstelling leidden de budgetkorting tot een algemene verschraling binnen het bedrijf. In de tweede helft van de jaren tachtig kreeg het bedrijf door de revival van het openbaar vervoer de beschikking over extra investeringsbedragen. Dit ging in een tempo waaraan de toenmalige directie van de NS niet gewend was. De combinatie van geforceerde groei en gedwongen rationalisatie zette het bedrijf sterk onder druk. Daar overheen kwam in 1992 een zwaar extern advies (commissie-Wijffels) waarbij werd voorgesteld om het bedrijf op te splitsen in autonome bedrijfseenheden en vervolgens te verzelfstandigen. De opsplitsing van het volledig geïntegreerde bedrijf was een vergaande ingreep met als doel meer dynamiek in het bedrijf te brengen.

Geen overkoepelend concept

Bovenstaande interventies stonden betrekkelijk los van elkaar. Het ontbrak aan een helder, overkoepelend concept. Daardoor kon het ook gebeuren dat het voorstel tot verzelfstandiging geleidelijk overging in acties tot privatisering, hetgeen weer de opmaat was voor een nog verdergaande stap, namelijk het idee van beursgang voor het bedrijf. Dit laatste stond de commissie-Wijffels niet voor ogen.

De constatering dat een helder en samenhangend concept ontbrak, is een oordeel achteraf. Er zijn 'verzachtende omstandigheden' die deze omissie verklaren. Privatisering in combinatie met het ontwikkelen van marktwerking was in die tijd nog een onontgonnen terrein in ons land.

Onvoldoende interne vernieuwingskracht

Het gebrek aan innovatie is een groot knelpunt bij de NS. Dit geldt met name voor de vernieuwingen in werkprocessen en in de organisatie. De gehanteerde methodieken bij de NS zijn van een detailniveau dat past bij zeer stabiele productieomgevingen. Het spoor kent deze al lang niet meer, waardoor een combinatie van kleine verstoringen gemakkelijk tot een chaos leidt. Hierdoor is het bedrijf niet in staat adequaat te reageren op het groeiende reizigersaanbod en goed in te spelen op de hedendaagse eisen die aan de kwaliteit worden gesteld. Verder vermindert door de intensivering van het vervoer de voorspelbaarheid in het proces, waar men organisatorisch en mentaal niet goed op is ingesteld.

Een voorbeeld van de rigiditeit is de inzet van medewerkers op treinen. De wijze waarop de geplande treinenloop wordt omgezet in afzonderlijke roosters voor medewerkers is niet alleen complex, maar ook rigide. Centraal worden de afzonderlijke 'werklijnen' (individuele dienstroosters) van te vervullen diensten voor het personeel ingevuld, waarna deze in pakketten over het land worden verdeeld. Het lokale management probeerde in Utrecht bij de directie aantrekkelijke pakketten van deze werklijnen - diensten voor hun medewerkers - binnen te slepen, terwijl de ondernemingsraad ervoor waakte dat ook de 'zielige' standplaatsen als Zutphen voldoende interessante trajecten kregen. Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat was een schema dat "in beton was gegoten".

In ons onderzoek voor NS signaleerden wij dat de kloof tussen management en werkvloer zo groot is, dat het nu elke vernieuwing

blokkeert. De kloof kan worden gedicht door de betrokkenheid van het personeel te gebruiken om de professionaliteit en beroepstrots te heroveren. In de bedrijfsvoering is het nodig om enerzijds processen te standaardiseren en centraal te borgen en anderzijds zoveel mogelijk ruimte te laten aan de werkvloer voor eigen invulling.

Prioritering lag verkeerd

Het verleden van de NS laat zien dat aanpassing van de werkprocessen binnenshuis kan worden gerealiseerd, maar wel onder strikte voorwaarden: richten op de kwaliteit en doelmatigheid van de werkprocessen met benutting van het vakmanschap op de werkvloer. Een goed voorbeeld hiervan is het bedrijfsonderdeel dat binnen NS verantwoordelijk was voor storingsherstel en klein onderhoud, voorheen de Dienst Infrabeheer. In het midden van de jaren negentig zijn hier experimenten uitgevoerd die uitwezen dat een grote doelmatigheidswinst (25 procent) te realiseren was. Hiervoor bestond bovendien een groot draagvlak bij het personeel. Essentieel voor de wil tot veranderen op de werkvloer was dat men concurrentiedruk voelde van de particuliere bouw- en installatiebedrijven. De doelmatigheidsverbetering is echter achterwege gebleven doordat het management onder druk van de NS Groep de prioriteit legde bij opsplitsing en privatisering van het bedrijfsonderdeel. Het draagvlak voor verbetering bij het onderhoudspersoneel is daardoor geheel verdwenen. Per saldo is de doelmatigheid verder afgenomen. De NS hebben van die ervaring bij Infrabeheer blijkbaar niet geleerd.

De eerste conclusie is dat voor de toekomst vernieuwing van de werkprocessen, in een vorm waarbij het personeel wordt betrokken, hoogst urgent is. Het management slaagde hier niet in, mede doordat verkeerde prioriteiten zijn gesteld.

Splitsing pakte verkeerd uit

De splitsing paste in het denken over bevorderen van concurrentie op het spoor en was in lijn met Europese regelgeving. De splitsing had in de praktijk echter vergaande gevolgen voor het operationele functioneren van het bedrijf. Kort na de splitsing werden binnen de NS Groep drie soorten bedrijven onderscheiden. De toekomstige kern van het bedrijf werd gevormd door het reizigersbedrijf (NSR) en vastgoedontwikkeling (NS Vastgoed). De tweede groep bedrijven werd als niet-kernactiviteiten bestempeld en werd in de loop der jaren verkocht (onder andere NS Cargo, NS Infra services en Telfort) of staan nog te koop (onder andere Strukton). De derde groep bestond uit de zogenaamde taakorganisaties Railinfrabeheer, Railned en Verkeersleiding. De operationele problemen als gevolg van de splitsing ontstonden doordat de coördinatie tussen de verschillende bedrijfsonderdelen niet goed was geregeld.

Geen adequate coördinatiemechanismen

Het management van de genoemde taakorganisaties opereerde jarenlang in een vacuüm. Zij werkten formeel in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VenW, maar werden nog altijd aangestuurd door de Groepsdirectie van de NS. Dit heeft tot diffuse relaties tussen de verschillende NS-bedrijven geleid. Deze situatie is tot 1 juli 2001 blijven bestaan. De groepsdirectie heeft nagelaten met de splitsing van het bedrijf nieuwe coördinatiemechanismen aan te brengen. Sterker: het accent lag op het reizigersbedrijf ten koste van andere bedrijfsonderdelen. Bij coördinatie gaat het niet alleen om afspraken op managementniveau, maar ook om afstemming op uitvoeringsniveau. Ten tijde van de 'NS-familie' kende men altijd wel iemand bij de andere dienst; zo loste men onvoorziene problemen informeel op. Na de splitsing en verzelfstandiging was dit afgelopen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft dit machtsvacuüm niet opgevuld en heeft dit ook niet aan andere instanties opgedragen. In een dergelijke situatie had een onafhankelijke toezichthouder een goede rol kunnen vervullen, maar ook deze ontbrak. De gevolgen van de splitsing hadden in de afgelopen jaren verstrekende gevolgen voor het onderhoud van de infrastructuur en het materieel.

Dominantie NS Reizigers leidde tot te weinig spooronderhoud

De onderhoudsbedrijven voor de infrastructuur hebben in de loop van de jaren steeds minder tijd gekregen om aan het spoor te werken. De zogenaamde 'buitendienststellingen' voor onderhoud waren teruggebracht van ruim zes uur in het begin van de jaren negentig tot 4,5 uur in 1998. Ons onderzoek toonde aan dat de effectieve werktijd in de nachtdiensten bijna halveerde: van circa 75 procent van de gewerkte uren begin jaren negentig tot 43 procent in 1998. Dit gebeurde in een periode waar het nachtwerk sterk toenam. Duidelijk was dat binnen de NS Groep de prioriteiten van NS Reizigers het zwaarst wogen. Het resultaat was dat improvisatie hand over hand toenam. Door betere afspraken lijkt in 2001 de situatie te zijn verbeterd. Wat blijft is dat men onvoldoende oog heeft voor de onderlinge afhankelijkheden. Men voelt zich niet meer verantwoordelijk voor de ander, bovendien ontbreekt het aan adequate financiële prikkels voor een beter resultaat. Een vergelijkbare ontwikkeling heeft zich voorgedaan bij het onderhoud van de treinen.

De tweede conclusie is dat de splitsing de oude werkmethoden heeft afgebroken en onderlinge verhoudingen in ernstige mate door competentiestrijd zijn verstoord. Er zijn daartegenover geen nieuwe vormen van netwerkorganisaties en 'co-makership' tussen autonome organisaties en professionals ontwikkeld. De opstelling van de overheid is te reactief geweest. Ze heeft ondermeer nagelaten een toezichthouder in het leven te roepen.

Weinig marktprikkels tot dusver

Het toelaten van het vervoersbedrijf Lovers op enkele spoorlijnen was destijds geruchtmakend, maar heeft achteraf slechts een symbolische betekenis gehad. Het ontwikkelen van concurrentie is veel complexer dan het toelaten van een extra vervoerder. Dat komt door de hoge mate van interdependentie in het logistieke proces.

Vervolgens werd gezocht naar andere vormen van concurrentie en kwam men uit op het instrument van

concessieverlening. Bij een concessie krijgt de concessiehouder voor een vastgestelde periode het alleenrecht voor de uitvoering van diensten. Het aanbesteden van concessies wordt dan ook wel concurrentie om het net genoemd. Regionale concessies zijn vergeven in het noorden (Noordnet) en oosten (Synthens) van het land en sinds kort zijn de Hofpleinlijn en Zoetermeerlijn gegund aan een combinatie met ret en htm. Op de provincie Groningen na zijn alle concessies onderhands gegund op basis van prestatiecontracten. De prikkel die van de concessies voor NS uitgaat is gering, alleen al doordat de NS in alle joint-ventures participeren.

De eerste echte grote aanbesteding op het spoor was de gunning van de hsl-Zuid. De gang van zaken rond deze concessie vormde wél een prikkel voor NS. Het bedrijf kon alleen met (politiek) kunst- en vliegwerk aan de tweede ronde meedoen. De NS hadden in de eerste ronde een niet-passend bod gedaan, waardoor zij formeel buiten de boot viel. Alleen door een alliantie aan te gaan met klm konden de NS uiteindelijk de concessie verwerven. De aanbesteding van (regionale) concessies voor onderhoud en storingsherstel voor de infrastructuur is door Railinfrabeheer tot nader order uitgesteld.

De derde conclusie is dat de splitsing van het bedrijf als voorwaarde voor concurrentie nauwelijks betekenis heeft gehad. In het noorden en oosten is een veelbelovende start gemaakt; op het kernnet wordt nog geen enkele prikkel gevoeld. De politiek is hieraan mede debet, omdat zij bij verschillende gelegenheden (hslzuid, ov-Studentenkaart, postvervoer) intervenueerde ten gunste van de monopolist NS.

Is meer concurrentie mogelijk?

Concurrentie op het net is met de huidige stand van techniek weinig kansrijk. Concurrentie om het net is als optie gemakkelijker te realiseren, omdat hierbij rekening wordt gehouden met de hoge interdependentie in het logistieke proces en de dienstverlening. De kansen voor aanbesteding van concessies kunnen worden vergroot door de vereiste startinvesteringen voor concessiehouders te verlagen. Bijvoorbeeld door de exploitatie van materieel los te koppelen van het eigendom door het oprichten van een leasebedrijf voor spoorwegmaterieel. Dan kunnen nieuwe vervoersbedrijven makkelijker toetreden op de spoormarkt. Bij concurrentie om het net is het nodig om onderscheid te maken tussen concessies voor regionale netwerken, het kernnet en de internationale lijnen. Een dergelijke indeling past ook bij verschillende eisen die aan het management en de bedrijfsvoering worden gesteld. Het exploiteren van een internationale lijn vraagt andere deskundigheden dan regionale lijnen die verweven zijn met andere vervoersmodaliteiten als het fijnmazige regionale busnet.

Meer creativiteit bij aanbesteding wenselijk

De kansen voor succes worden ook vergroot als er creatiever met het concessie-instrument wordt omgegaan. Er zijn namelijk verschillende vormen van concessieverlening denkbaar: van vergaand tot licht. De meest vergaande vorm van concessieverlening is een exploitatieconcessie inclusief het beheer van de infrastructuur. De concessiehouder krijgt niet alleen de integrale verantwoordelijkheid maar draagt ook alle bedrijfseconomische risico's. In de lichtste vorm is er sprake van een managementconcessie, waarbij het eigendom van infrastructuur en materieel bij de overheid blijft. De bedrijfseconomische risico's van investeringen en exploitatie blijven dan ook bij het Rijk. De houder van de managementconcessie krijgt een bonus of boete afhankelijk van de geleverde prestatie. Het voordeel van de managementconcessie is dat de lengte van de concessieperiode niet afhankelijk is van de investeringshorizon. Dit betekent dat er geen gevaar van hold-up dreigt. De keuze voor concurrentie door concessieverlening maakt het mogelijk om de eerder aangebrachte splitsing weer ongedaan te maken.

De vierde conclusie is dat het spoor zich goed leent voor toepassing van het concessie-instrument. Een vereiste daarbij is dat het consequenter en creatiever moet worden toegepast. Concessieverlening maakt het mogelijk om de splitsing tussen infrastructuur en exploitatie te heroverwegen.

Kies voor revitaliseringsscenario

De problemen bij de NS zijn veroorzaakt door een tekortschietende vernieuwing van werkprocessen in combinatie met de slecht uitgevoerde splitsing van het bedrijf. Dit zijn de onderliggende oorzaken van de teloorgang van de dienstverlening. Het gelijktijdig optreden van beide oorzaken heeft tot de door velen ervaren chaos geleid. Door de passieve opstelling van de overheid en de weinig consistente rol van de politiek is de vicieuze cirkel niet doorbroken. Oplossing van de problemen is alleen mogelijk als in samenhang wordt gekeken naar het aanpakken van de productieprocessen, de wijze waarop de externe structuur (splitsing) wordt vorm gegeven, en de mate waarin en de wijze waarop marktprikkels worden toegepast.

Er zijn drie scenario's denkbaar. Veel besproken is het idee om NS binnen de schoot van het ministerie terug te brengen. Dit is een scenario van optimaliseren binnen een ambtelijke context. In dit scenario worden marktprikkels als middel om vernieuwing en verbetering bij het bedrijf af te dwingen, in de la opgeborgen. Wij vinden deze bureaucratisch-hierarchische lijn niet haalbaar vanwege de grote afstand tot de autonome professionaliteit van de werkvloer en de toenemende complexiteit van de dienstverlening, die om nieuwe publiek-private initiatieven vraagt. Het ambtelijke corset gaat dan weer voorspelbaar knellen. Bovendien leidt dit tot ingrijpende structuurwijzigingen en reorganisaties die de noodzakelijke interne vernieuwing binnen het bedrijf in de weg staan.

Daar tegenover kan ook voor een liberaliseringsscenario worden gekozen. Een beursgang of verkoop is in de komende vijf jaren echter niet aan de orde gezien de staat waar het bedrijf zich in bevindt. Dit scenario heeft bovendien als risico dat de marktordening geen gelijke pas houdt met de privatisering. De discussie over de netwerken in de energiesector laat zien hoe kwetsbaar dit is. Als de nood aan de man komt, zal echter niets meer worden uitgesloten. Het risico bestaat dat een aanvankelijke keuze voor terugkeer van het bedrijf bij de overheid (scenario optimalisering) bij mislukking uitmondt in een radicale stap als deze.

Wij kiezen voor een scenario van revitalisering. Essentieel onderdeel daarvan is het toepassen van het concessie-instrumentarium met de daarbij behorende arrangementen zoals toezicht. Het concessie-instrument biedt de beste mogelijkheden om te differentiëren naar regionaal, nationaal en internationaal vervoer. Voor uitbouw van de concessies in het regionale en internationale vervoer is de basis gelegd. Het vormgeven van de concessie op het kernnet is hierbij de grote uitdaging in de voor ons liggende periode. Voor het kernnet kan voor de exploitatie een managementconcessie worden ontworpen. Deze vorm van concessie kan op redelijk korte termijn worden vormgegeven. In de managementconcessie worden de verlangde prestaties aangegeven waaraan de concessiehouder moet voldoen. Afhankelijk van de prestaties worden premies of boetes gegeven. In het concessiecontract worden tevens bepalingen opgenomen die bij wanprestatie tot tussentijdse beëindiging van de concessie kunnen leiden. Basis voor ingrijpen van de minister vormt het oordeel van de toezichthouder. De kunst is om een beperkte set van prestatie-indicatoren te benoemen. Dit verhoogt de transparantie van de afspraken en zorgt ervoor dat de transactiekosten beheersbaar blijven.

Hierbij is het ook zaak om van goede voorbeelden elders te leren. In Japan is de privatisering van het spoor succesvol verlopen door het

oude staatsbedrijf Japan National Railways in zes regionale bedrijven op te splitsen en vervolgens te privatiseren. Bij de Japanse spoorbedrijven worden geïntegreerde concessies voor exploitatie en infrastructuur verleend, inclusief de ontwikkeling van het vastgoed. Niet alleen is de dienstverlening van een hoog niveau, maar ook de ontwikkeling van de stationsgebieden is zonder meer vernieuwend te noemen. Van deze ervaringen kan Nederland leren, maar meer dit vergt meer onderzoek en voorbereiding.

Met het aanbesteden van concessies krijgt het bedrijf de noodzakelijke externe prikkels om intern te veranderen. In de komende jaren zullen management en personeel van de bedrijven maximaal aandacht moeten geven aan het interne veranderingsproces.

De splitsing moet niet op korte termijn ongedaan worden gemaakt. Het is nodig om nu alle aandacht te geven aan het vernieuwen van werkprocessen en het aanbrengen van praktische vormen van coördinatie tussen de verschillende bedrijfsonderdelen. In de juridische vormgeving lijkt een 'no-regret'-benadering verstandig: structuren aanbrengen die herintegratie in de toekomst mogelijk maken. De no-regret-benadering is ook vanuit de optiek van de Europese regelgeving verstandig. Europa schrijft de splitsing van exploitatie en infrastructuur voor, maar de nadere uitwerking - die kan uiteenlopen van virtuele scheiding tot volledige splitsing - is nog ongewis.

Aanbevelingen voor de komende tijd

De ingreep van de minister als aandeelhouder in het bestuur van het bedrijf is een opvallende stap. Deze ingreep staat haaks op de onlangs vastgelegde beleidslijn ten aanzien van staatsdeelnemingen. Daarbij wordt de rol van opdrachtgever en aandeelhouder nadrukkelijk gescheiden. Nood breekt echter terecht wetten. De positie van de topambtenaren van de ministeries van Financiën en Verkeer en Waterstaat in de Raad van Commissarissen biedt de mogelijkheid om de relatie tussen het bedrijf en de staat nu eens goed te regelen. Essentieel is om tot een heldere rolverdeling te komen. Dit vraagt om een tweesporenbeleid. Het eerste spoor betreft de politiek. De beste bijdrage van de politiek is om op korte termijn de voorliggende Spoorwegwet vast te stellen en zich verder te onthouden van bemoeienis met de interne bedrijfsvoering. Het concessiestelsel maakt onderdeel uit van deze nieuwe Spoorwegwet. Na vaststelling van de wet kan het ministerie hieraan uitwerking geven, bij voorkeur in de vorm van een managementconcessie voor het kernnet. Het ministerie zal vervolgens uitwerking moeten geven aan het concessiestelsel. De onlangs door minister Netelenbos vastgestelde interimperiode van zes maanden is precies lang genoeg om een nieuwe directeur en commissarissen aan te trekken met een duidelijke opdracht van de politiek.

Het tweede spoor ligt bij het bedrijf, management en personeel. Zij zullen zich binnen de gestelde kaders moeten richten op het op orde brengen van de werkprocessen en de bedrijfsvoering. Het is aan de nieuwe directie om hier leiding aan te geven. Dit vraagt meer tijd. De problemen zijn veel te complex om op korte termijn schoon schip te maken. De interim-directie moet wel de basis hiervoor leggen door de interne verhoudingen te normaliseren.¹

¹ Een uitgebreide versie van dit artikel is te vinden op <http://www.aef.nl>