

De toekomst van de spoorwegen

Binnenkort spreekt de Tweede Kamer wederom over de toekomst van de spoorwegen. Zal de door het kabinet voorgestane concessie- en spoorwegwet de NS weer op het juiste spoor brengen? Dat is zeer de vraag.

*Lars Lutje Schipholt (inno-V adviseurs)
(OV.magazine, 01/2004)*

Met het huidige beleid van NS en overheid lijkt – alle mooie woorden en plannen ten spijt – een verdere neergang van het spoorvervoer onvermijdelijk. De overheid laat door haar huidige wijze van opereren veel kansen liggen om maatschappelijk gewenst gedrag in de spoorwegsector te stimuleren en ongewenst gedrag te ontmoedigen en te bestraffen. Met een minder starre opzet van de infraheffing, een realistischer afrekenmodel met het management van NS en doorzetting van de decentralisatie van het spoor valt veel winst te boeken.

Efficiënter en klantgerichter

De overheid wil dat NS efficiënter en klantgerichter gaat werken. Deze wens is niet nieuw. Al voor de Tweede Wereldoorlog werd daar een begin mee gemaakt. Begin jaren negentig startte de overheid een nieuw offensief. Meer reizigers tegen lagere kosten was het doel. De goede intenties van de overheid zijn te waarderen, er moest tenslotte iets gebeuren, maar succesvol is het geenszins geweest. Als we de invoering van de studentenkaart in 1990 buiten beschouwing laten, is het aantal reizigers in het afgelopen decennium niet gestegen, terwijl het autoverkeer sterk is toegenomen. Uit de evaluatie van het miljarden kostende investeringsprogramma in bestaand spoor (Rail 21) is gebleken dat er de afgelopen jaren evenveel reizigers op vooruit zijn gegaan als achteruit. De efficiency van NS is in het afgelopen decennium gestegen. Dat is op zichzelf bijzonder in een situatie waarin NS deels overheidsbedrijf was en deels monopolist in een markt waarin de druk van concurrentie vrijwel ontbrak. Maar op de kostenefficiency van het bedrijf valt wel het nodige af te dingen. De efficiencyverbeteringen van NS zijn vooral te danken aan haar positie als vastgoedeigenaar en aan bezuinigingen op bijvoorbeeld klantenservice en innovatie. Voorts zijn onrendabele onderdelen zoals de infrastructuur overgedragen aan de onder de overheid ressorterende taakorganisatie Prorail. Zelfs als we de investeringen in nieuw spoor buiten beschouwing laten, is het totale bedrag dat de overheid steekt in de spoorwegsector niet afgenomen. In 2000 stak de overheid in totaal 5 miljard gulden in het spoor (zie tabel).

Bijdragen overheid in 2000 aan spoorwegen.

Bron: Op het goede spoor (Groen Links, 1 maart 2001)

Beheer en onderhoud infrastructuur	1,3 mrd gulden
Aanleg Betuweroute	1,3 mrd gulden
Aanleg HSL-Zuid	1,5 mrd gulden
Aanleg overig spoor	0,7 mrd gulden
Exploitatiebijdrage contractsector spoor	0,2 mrd gulden
Totaal	5,0 mrd gulden

Treinen door de herfst

Commercieel en marketingtechnisch is NS een nieuwe weg ingeslagen, maar op het logistieke vlak (het rijden van treinen) blijven veel noodzakelijke vernieuwingen helaas uit. De commerciële poot van NS wordt recentelijk geleid door mensen die met flair en durf vernieuwingen in gang zetten waar de klant beter van wordt. De campagne 'Treinen door de herfst' en gratis treinvervoer in de nieuwjaarsnacht, een actie in samenwerking met Heineken, zijn daar een mooie voorbeelden van. Maar op de langere termijn leiden deze acties niet tot een structurele verbetering. De logistieke onderdelen van NS en Prorail moeten eerst de reiziger meer centraal stellen en hun productieprocessen innoveren. Halvering van de bemensing bij de klantenservice, opheffing van de catering in de trein, sluiting van loketten en algehele verslechtering van aansluitingen tussen treinen zijn maar enkele van de voorbeelden waaruit blijkt dat interne belangen prevaleren boven die van de reiziger. Vernieuwing van bedrijfsprocessen en bedrijfscultuur laten te lang op zich wachten. Mede hierdoor komt NS in financiële problemen. Nog steeds houdt het bureaucratische middenmanagement het spoorwegbedrijf in een wurggreep, vooral op plekken waar veel spoorwegkennis is vereist. Directies, de overheid, de politiek en andere betrokkenen zijn onvoldoende in staat gebleken hier voldoende tegenspel aan te bieden.

Uitdaging

De uitdaging voor de overheid is om ervoor te zorgen dat vervoerders op efficiënte wijze het maatschappelijk belang van het spoorvervoer waarborgen en tegelijkertijd conservatieve krachten binnen de sector niet in de kaart te spelen. De overheid kan de oriëntatie van vervoerbedrijven op de eindgebruiker vergroten en het ondernemersgedrag stimuleren door te streven naar meer financiële, continuïteits- en managementprikkels. Neem bijvoorbeeld de infraheffing op het spoorgebruik. NS is enkele jaren geleden akkoord gegaan met deze jaarlijks stijgende vergoeding aan de overheid voor gebruik van het spoor, maar dreigt nu met prijsverhoging van treinkaartjes om deze kosten over de rug van reizigers terug te verdienen. Het zou chiquer zijn als NS bij de overheid een halvering van de infraheffing bepleit en een extra stijging accepteert als de overheid er in slaagt het aantal storingen aan de infrastructuur fors terug te brengen. Toename van de betrouwbaarheid leidt immers tot meer reizigersopbrengsten. Zodoende ontstaat er een wederzijdse prikkel tussen NS en overheid om elkaars producten (spoorvervoer en spoorinfrastructuur) te verbeteren. Momenteel ontbreekt echter de ambitie en het inzicht om partijen effectief te prikkelen. Illustratief daarvan is de reactie van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat Melanie Schultz van Haegen. In antwoord op de vraag van de Tweede Kamer waarom de infraheffing niet omlaag kan zolang de betrouwbaarheid van de infrastructuur te wensen overlaat, stelt zij dat Europese regelgeving dit al mogelijk maakt. Dit is slechts een theoretische mogelijkheid die in de praktijk al gauw tot langdurige juridische procedures en verstoorde verhoudingen tussen vervoerder en infrabeheerder leidt. Van een gezonde prikkel is geen sprake. Spoorvervoerders zullen dergelijke procedures niet snel aangaan, omdat ze tijdrovend zijn en de uitkomst onzeker is.

Te gedetailleerd

De criteria waarop NS wordt afgerekend zijn ongelukkig gekozen. Op dit moment gaat alle aandacht naar het op tijd rijden en terugdringen van vertragingen. Maar dat is een te gedetailleerd niveau van aansturen dat averechts uitpakt. NS reageert hier – begrijpelijkerwijs – op door treinen niet meer op elkaar te laten wachten. Gevolg: meer gemiste aansluitingen waardoor de reiziger per saldo nog steeds niet op tijd op zijn bestemming is. De overheid zou er beter aan doen om meer vanuit de eindgebruiker te redeneren en NS af te rekenen op het aantal reizigers. Koppel dit aan de groei van het autoverkeer. In economisch betere tijden neemt het autoverkeer toe en zou het aantal treinreiziger ook moeten stijgen, terwijl bij economische neergang beiden dalen. Natuurlijk is het exacte groeipercentage moeilijk vast te stellen, maar de nadelen van sturing op symptoomniveau zijn veel kwalijker. Door andere afrekencriteria te kiezen krijgt NS de ruimte die ze nodig heeft om verantwoord te ondernemen en een goede afweging te maken welke combinatie van maatregelen tot meer reizigers leidt. Vanzelfsprekend zal NS ook dan op de punctualiteit blijven letten, maar niet ten koste van andere kwaliteitsaspecten. Als NS consequent wordt afgerekend op reizigersgroei, kijkt het bedrijf wel uit om de treintarieven te verhogen als de kwaliteit achterblijft.

Regels en afspraken

Wat te doen als NS haar beloftes niet nakomt? Pijnlijk is dat de overheid hierop nog geen goed antwoord heeft. De mogelijkheden zijn beperkt. Regels en afspraken bieden slechts beperkt soelaas. Het blijft immers mensenwerk. Het karakter en de drijfveren van de directie zijn van grote invloed op het functioneren van een organisatie. Zij dienen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Directies van andere ov-bedrijven zoals HTM (Den Haag) en Syntus (o.a. in de Achterhoek) koesteren de elementen waar NS in het verleden ook op dreef: passie, vakmanschap en visie. Zij richten zich op de reizigers en hebben het afgelopen decennium stapje voor stapje gewerkt aan een cultuuromslag in het bedrijfsproces en aan de verbetering van het vervoerproduct. HTM en Syntus hebben zich daarbij niet laten afleiden door een wispelturige, en van tijd tot tijd zelfs onbetrouwbare, overheid. De van oudsher behoudende bedrijfscultuur heeft daar plaatsgemaakt voor een meer klantgerichte en innovatieve houding in alle lagen van de organisatie. Helaas is van een dergelijke cultuuromslag bij NS nog geen sprake. Aad Veenman stelde onlangs recentelijk zelfs: “We hebben een publieke functie maar zien geen maatschappelijke rol voor onszelf weggelegd.” NS wil commercieel opereren, zonder echte concurrentie. Zolang NS wordt gevrijwaard van concurrentie op het kernnet en de directie van NS in tegenstelling tot de directie van de HTM of Syntus haar maatschappelijke verantwoordelijkheid niet wil nemen, resten er weinig andere mogelijkheden dan de directie persoonlijk aansprakelijk te stellen voor de prestaties, net als in een gewoon commercieel bedrijf met aandeelhouders gebruikelijk is. Afrekenbare afspraken maken met de directie van NS betekent wel dat de overheid duidelijker en consistentere moet zijn over de rol van NS in de maatschappij. Streef ook naar meer continue druk en proactiever handelen door minder afstandelijk en risicomijdend te zijn als opdrachtgever. Dat vraagt om een stimulerend en multidisciplinair opdrachtgeverschap, met visie, spoorwegdeskundigheid en gevoel voor mensen en processen. Verder kan winst geboekt worden door NS te dwingen veel meer openheid te geven over de prestaties en plannen. Dat voorkomt dat betrokkenen suggesties wekken die op zijn zachtst gezegd nogal selectief zijn en stimuleert NS maatschappelijk verantwoord te opereren. Laat als rijk het idee van

een managementaanbesteding voor de 50 of 100 topmanagers van het bedrijf los. Dat is namelijk even onrealistisch als het aanbesteden van het totale spoorwegnet. Ontslag van het volledige management brengt de continuïteit van de onderneming ernstig in gevaar.

Eerlijk speelveld

Een ander aspect waar het rijk veel winst kan boeken, is het creëren van een eerlijk speelveld in de markt van het personenvervoer per spoor. Regionale ervaringen in Noord-Nederland en de Achterhoek laten zien dat het doorbreken van een monopolie kan leiden tot een klantgerichter en efficiënter product. In Noord-Nederland is NoordNed 40 procent goedkoper dan NS dat was. Een verschil dat slechts deels kan worden verklaard door de afschaffing van de conducteur. In de Achterhoek is Syntus in staat om in vergelijking met NS tegen lagere kosten een hoogwaardiger spoorwegproduct neer te zetten, dat bovendien beter aansluit op het onderliggende busvervoer. Recentelijk bleek NS zelf bij de aanbesteding van de spoorlijn Apeldoorn – Zutphen onder dreiging van concurrentie 33 procent minder geld voor de exploitatie nodig te hebben dan voorheen. Het is dan ook merkwaardig dat het rijk nu van plan is enkele regionale spoorlijnen onderhands aan NS te gunnen voor hetzelfde bedrag als NS nu krijgt. De overheid zou decentralisatie van regionale spoorlijnen juist moeten doorzetten, waarbij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) voor het spoorvervoer er scherp op toeziet dat het spel eerlijk wordt gespeeld. Achter de schermen oefent NS immers nog steeds veel invloed uit om haar marktpositie te behouden.

Doorbreking van de spiraal

De overheid heeft NS eigenlijk jarenlang aan haar lot overgelaten en slechts reactief gehandeld. Zaak is nu dit patroon te doorbreken en minder halfslachtig te opereren. De politiek dient te beseffen dat wat kapot is gemaakt, niet gemakkelijk te herstellen is. Maar met de nu voorgestane wetgeving is de kans op structurele verbetering ook klein. Een heldere rolverdeling tussen overheid, taakorganisatie Prorail en vervoerders is weliswaar noodzakelijk, maar is onvoldoende om tot structurele verbeteringen voor de reiziger te komen. Doorbreking van de neergaande spiraal vraagt om slimme financiële, continuïteits- en managementprikkel die gewenst gedrag stimuleren en ongewenst gedrag afstraffen. Het is te hopen dat alle betrokkenen inzien dat meer lef, creativiteit, deskundigheid en inlevingsvermogen in reiziger en vervoerder nodig is om NS weer op het juiste spoor te brengen.

Kijk voor meer informatie op www.inno-v.nl