

Vergelijking met Engeland

Regelmatig horen wij als kritiek op Het Nieuwe Spoorplan, dat meerdere vervoerders op het spoor leiden tot 'Engelse' toestanden. Dit was aanleiding om na te gaan waar deze mening op gebaseerd is. Uit twee rapporten blijkt dat de situatie in Engeland direct na de privatisering zorgelijk was, maar dat inmiddels er veel verbeterd is. Naast het artikel van Brandan Martin over de privatisering van British Rail uit 2002 zijn de verschillen ten opzichte van Nederland genoemd. Het blijkt dat een aantal misstanden in Nederland niet aan de orde kunnen zijn omdat de overgang en organisatie duidelijk anders verloopt.

DE PRIVATISERING VAN BRITISH RAIL: WAT GING ER MIS?

door Brendan Martin
mei 2002

Margaret Thatcher, Britse premier van 1979 tot 1990, deed voor niemand onder in haar enthousiasme voor het economische en sociale beleid gericht op de 'vrije markt' in het algemeen en privatisering in het bijzonder. Onder haar leiderschap werden de telecommunicatie, elektriciteits-, gas- en watervoorzieningen, rioleringsdiensten, openbaar vervoer per bus en verschillende andere sectoren van openbare diensten geprivatiseerd. Daarnaast werden de meeste lokale overheidsdiensten en een aantal gezondheidszorggerelateerde activiteiten opengesteld voor concurrentie, hetgeen in veel gevallen leidde tot uitbesteding en een neerwaartse druk op de kosten in het algemeen.

Maar zelfs zij vond dat de privatisering van British Rail te ver ging. Haar opvolger, John Major, was niet zo vooruitziend (en ging daarnaast gebukt onder een romantisch verlangen naar de Britse spoorwegen van vóór de nationalisering). Derhalve werd British Rail in 1996 geherstructureerd in meer dan 100 afzonderlijke ondernemingen en geprivatiseerd. Wat voorheen een geïntegreerd netwerk was dat bijeengehouden werd in een hiërarchische, bureaucratische structuur met een paar moderne tegemoetkomingen in de vorm van decentralisatie van divisies, werd nu een onderling verbonden reeks van overeenkomsten waarmee bedrijven aan elkaar gekoppeld werden die verantwoording schuldig zijn aan hun eigen aandeelhouders en aan de toezichthouders.

Reactie FMN:

Wijkt volledig af van ons voorstel. NS blijft als grootste vervoerder bestaan doch regionale vervoerders die al vervoer verrichten in Nederland, nemen regionale stoptreindiensten van NS over.

Het regelgevend kader dat in het leven werd geroepen om toezicht te kunnen houden op het geprivatiseerde systeem was behoorlijk ingewikkeld en is om die reden bekritiseerd. Twee toezichthouders, de Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF) en de Office of the Rail Regulator (ORR) werden opgezet. Daarnaast is de Health and Safety Executive verantwoordelijk voor het toezicht op het presteren van de spoorwegen met betrekking tot gezondheid en veiligheid. De Labour regering die de Conservatieven in 1997 opvolgde heeft onlangs de Strategic Rail Authority (SRA) in het leven geroepen die verantwoordelijk is voor het opstellen van een meerjarenplan voor de sector en voor de samenwerking met de geprivatiseerde ondernemingen die dit plan moeten realiseren; de SRA heeft de OPRAF vervangen. De ORR is hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de dagelijkse regulering van de monopolistische aspecten van de sector en in dit hoofdstuk zal de meeste aandacht uitgaan naar haar rol – in het bijzonder met betrekking tot de geprivatiseerde infrastructuur en dienstverlenende bedrijven.

Reactie FMN:

In Nederland vervult ProRail deze rol al jarenlang en heeft de volledige ervaring op dat gebied. Er is geen sprake van een nieuw geprivatiseerd bedrijf met winstoogmerk zoals Railtrack. De controle op veiligheid vindt plaats door de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Het was een zeer complexe en ook controversiële privatisering en het meest omstreden aspect was de privatisering van de netwerkinfrastructuur – spoor, seinen en stations – die werd overgenomen door een hiertoe opgerichte onderneming genaamd Railtrack. Railtrack voerde niet zelf de onderhouds- en vernieuwingswerkzaamheden uit maar werd opgezet met contracten voor vernieuwing en onderhoud van het spoor met bedrijven die de taken van British Rail die rond dezelfde tijd werden geprivatiseerd over hadden genomen. Voor wat betreft de verlening van diensten had Railtrack ook contracten met 25 vervoerders (TOC's – Train Operating Companies), waarvan een aantal hetzelfde moederbedrijf hadden, en zij hadden op hun beurt contracten met treinleasemaatschappijen. Een aantal van deze geprivatiseerde ondernemingen besteedde ook delen van hun activiteiten uit. Het resultaat is dat letterlijk duizenden particuliere ondernemingen British Rail vervangen hebben in de gefragmenteerde structuur van de privatisering. Zo zijn er bijvoorbeeld naar schatting 2.000 bedrijven betrokken bij het onderhoud.¹

Reactie FMN:

Ons voorstel bevat geen totale omwenteling, alleen een verschuiving van werk binnen bestaande structuren.

De totale opbrengsten voor de overheid van de privatisering bedroegen 5,3 miljard Britse pond, wat gelijk staat aan de waarde van de verhoogde staatssubsidies die onderdeel vormen van de regeling.² De subsidies zijn veel hoger dan voorzien en er zijn zelfs plannen om ze nog verder te verhogen, hoewel de cijfers nog onbetrouwbaar zijn. In januari 2002 onthulde de SRA een investeringsplan voor de komende 10 jaar waarin ongeveer 34 miljard Britse pond uit de particuliere sector opgenomen is en ongeveer hetzelfde bedrag aan overheidsfinanciering. Op 5 maart beweerde de *Financial Times* echter dat sommige gelden zowel als private financiering en overheidsfinanciering waren geteld en dus dubbel waren geteld. De nieuwskrant stelde: 'Er dreigt een crisis voor de financiën van de Britse spoorwegen. Iets meer dan een maand nadat het strategische plan voor de spoorwegen bekend werd gemaakt, lijkt dit plan steeds meer achterhaald te zijn. Er is toenemende kritiek op de cijfers waarop het gebaseerd is en de kosten van de spoorwegsector worden steeds hoger.'³

Het toekomstige niveau van overheidssubsidies is dus net als de toekomst van Railtrack nog steeds onzeker. Plannen voor een opvolger van Railtrack – die gedwongen onder bewind werd gesteld toen de overheid in oktober 2001 besloot om haar verliezen te beperken door de subsidies niet langer te betalen, gevolgd door een veiligheids crisis op het spoor die de chronische ontoereikendheid blootlegde van het onderhoud en de financiële draagkracht van Railtrack om aan haar verplichtingen te kunnen voldoen – worden nog in beraad gehouden op het moment van schrijven.

Reactie FMN:

Hier is geen sprake van omdat ProRail geen profit organisatie is, zoals het Engelse Railtrack wel opgezet is.

Ongeacht het eventuele resultaat, is de toegenomen omvang van overheidssubsidies niet goed ontvangen door het publiek gezien de afgenomen betrouwbaarheid van de diensten en de rijkdommen die door een aantal leidinggevendende van geprivatiseerde bedrijven zijn vergaard in de periode sinds de privatisering. Een voorbeeld hiervan is dat sommige geprivatiseerde bedrijven al snel na de privatisering in andere handen overgingen voor veel meer geld dan dat de kopers ervoor hadden betaald. In één geval werd een geprivatiseerde onderneming die eigenaar was van treinstellen zes maanden na de privatisering verkocht waarbij een winst van 300 miljoen Britse pond werd gemaakt. De deal zorgde ervoor dat middenklasse ambtenaren van de ene op de andere dag multimiljonairs werden.

Reactie FMN:

Verkoop van rollend materieel zal niet aan de orde zijn. De regionale vervoerders zorgen zelf voor nieuw materieel of leasen bestaande NS treinen.

Dergelijke voorvallen droegen bij aan een toenemende maatschappelijke onrust, en maatschappelijke onrust heeft zijn weerslag op het regelgevingklimaat. Als een regeling die verondersteld wordt om de diensten te verbeteren en de kosten te verminderen in werkelijkheid leidt tot slechtere diensten en zichzelf verrijkende 'fat cat' directeuren (zoals zij met steeds meer minachting in de volksmond worden genoemd), wordt het klimaat waarin de regulering tot stand komt automatisch meer politiek georiënteerd, of politici en de regelgevende instanties dit nu willen of niet. Daarom is het onzin om, hoe verleidelijk ook, te proberen de technische successen en mislukkingen van de privatisering van de Britse spoorwegen los te zien van hun politieke context, omdat in de echte wereld al deze factoren van invloed zijn op elkaar.

Reactie FMN:

In Nederland is dit proces van privatisering al jaren geleden gestart met de aanbesteding van de regionale spoorlijnen. Er zal dus nooit sprake zijn van een dergelijke rigoureuze wijziging op één moment.

Het succes van de hervorming

Dat wil niet zeggen dat er niet een aantal technische lessen getrokken kunnen worden uit de ervaringen, noch dat er geen enkel succes is geboekt. De verbeteringen sinds de privatisering omvatten een verhoogde investering in nieuwe passagierstreinen, die geleidelijk aan het oude treinmaterieel vervangen. Dat proces was echter al in gang gezet vóór de privatisering, hoewel het slechts langzaam vorderde, en het zou goed te verdedigen zijn dat het proces onder British Rail versneld zou zijn tegen lagere kosten als zij over net zoveel subsidie had kunnen beschikken als dat de TOC's ontvangen hebben.

Reactie FMN:

De regionale vervoerders willen ook investeren in nieuw 'op maat' materieel voor de regionale stoptreinen. Dat wil zeggen: lichte treinen met gelijke instap, toilet en zodanig op maat dat de lengte van de trein goed af te stemmen is op de vervoervraag.

Een ander – in de fragmentarische omstandigheden paradoxaal – pluspunt is de instelling van een landelijke spoorweginformatiedienst ('National Rail Enquiry Service'). Hoewel deze dienst aanvankelijk kampte met een personeelstekort, heeft het de capaciteit vergroot als reactie op boetes voor het niet behalen van de door de ORR vastgestelde doelstellingen en kan er nu prat op gaan dat hun telefoonnummer het meest gekozen telefoonnummer van Groot-Brittannië is.⁴ De exploitatie van deze dienst is duidelijk een succes van regulering. Nog een pluspunt is het feit dat sommige (maar zeker niet alle) prijzen van treinkaartjes niet sneller zijn gestegen dan de inflatie als gevolg van een combinatie van voorschriften die zijn vastgelegd bij de privatisering en effectieve marketing door de geprivatiseerde exploitanten.

Reactie FMN:

Deze dienst bestaat in Nederland al sinds 1992: OV9292, en is ook hier erg succesvol.

Deze drie factoren – nieuwe treinen, betere informatievoorziening m.b.t. de diensten en sommige prijsverlagingen – hebben bijgedragen aan wat als het grootste succes wordt genoemd van de privatisering, namelijk een toenemend gebruik. Tussen 1996 en 2000 zijn volgens de cijfers die beschikbaar zijn gemaakt door de Vereniging van exploitatieondernemingen voor spoorwegvervoer ('ATOC - Association of Train Operating Companies') de passagiersreizen met 25 procent gestegen en het goederenvervoer met 40 procent. (De stijging van de passagiersdiensten voor dezelfde periode bedroeg slechts zeven procent, hetgeen betekent dat er intensiever gebruik werd gemaakt van de ruimte in de treinen, een feit dat de kwaliteit van de diensten in veel gevallen heeft aangetast.) Ironisch genoeg – en inderdaad veelzeggend – hadden de bedenkers van de privatisering geen stijging voorzien; deze stijging was het gevolg van een aantal exogene en de reeds genoemde endogene factoren. De oorzaken zijn o.a. te vinden in de toenemende drukte op de Britse wegen en de snel stijgende brandstofprijzen in combinatie met economische groei in en rond London (waar het grootste deel van de stijging van het personenvervoer zich voordeed).

Reactie FMN:

Een toenemend gebruik zien we in Nederland ook, waarbij de regionale vervoerders harder groeien dan NS op lijnen waar NS geen toekomst meer in zag.

In feite heeft de niet-geplande stijging van het gebruik de problemen van de geprivatiseerde spoorwegen verergerd omdat de vergoedingen voor het gebruik van het spoor die door Railtrack aan de TOC's in rekening werden gebracht over het algemeen vaste bedragen waren. Dit betekende dat als gevolg van het feit dat meer treinen zorgden voor meer slijtage aan grotere delen van het spoor, de kosten van Railtrack veel sneller stegen dan de inkomsten. In combinatie met het feit dat de privatiseringsregeling geen investeringsdoelstellingen oplegde aan Railtrack en de ORR geen bevoegdheid gaf om dit te doen, was het onvermijdelijke resultaat een groeiende achterstand in het onderhoud. Volgens de schrijver Christian Wolmar, gespecialiseerd in vervoer: 'Probeerde de toezichthouder dit probleem aan te pakken in de herziening van het tarief voor toegang tot de spoorweginfrastructuur, maar kon hij dit niet doen omdat daarmee een aantal verkeerde signalen afgegeven zou worden. De taak (van de toezichthouder) is simpelweg onmogelijk. Ter verduidelijking: als de kosten van de aan Railtrack te betalen vergoedingen voor toegang tot de infrastructuur voor het inzetten van een extra dienst om te kunnen voldoen aan de vraag erg hoog waren, zouden de treinexploitanten terughoudend zijn hiermee en zouden de nieuwe passagiers die van de dienst gebruik probeerden te maken opeengepakt zitten in hetzelfde aantal treinen of wagons. Als de kosten echter laag blijven, krijgt de arme Railtrack geen beloning voor het extra werk. Dit is simpelweg onoplosbaar.'¹⁵

Reactie FMN:

De gebruiksheffing in Nederland is gebaseerd op het werkelijke gebruik van het spoor. Deze worden jaarlijks in een open systeem door ProRail bekend gemaakt.

Dat is misschien iets te sterk gesteld, aangezien er een uitweg is. Die bestaat uit het onderwerpen van het systeem aan marktwerking, zodanig dat e door de opvolger van Railtrack de volledige toegangskosten worden doorberekend aan de TOC's, die op hun beurt de kosten geheel doorberekenen aan hun passagiers. Aangezien in veel gevallen passagiers dit niet zouden kunnen betalen zouden zij afzien van de dienst en overstappen op een ander vervoersmiddel of de reizen in het geheel niet maken. De invloed die dat zou hebben op andere beleidsterreinen – economisch, sociaal en milieubeleid – zou duidelijk de fundamenteel politieke aard benadrukken van de uitdaging om een spoorwegnet te beheren dat niet tegelijkertijd aan de ene kant winstgevend kan zijn en aan de andere kant een openbare dienst kan zijn die moet voorzien in publiek beleid.

In het licht van het bestaan van drie toezichthouders – om nog maar te zwijgen over de voortdurende politieke verantwoordelijkheid die door het Ministerie van Transport gedragen wordt en uitgeoefend wordt via maatregelen zoals het onder bewind stellen van Railtrack in het kader van een insolventieprocedure – is gesuggereerd dat de zichtbare problemen van het geprivatiseerde spoorwegsysteem zijn voortgevloeid uit de wirwar van regelgeving. Er kunnen argumenten voor en tegen de voordelen van een efficiëntere opzet van de regelgevende institutionele structuur aangedragen worden, maar het mislukken van de spoorwegprivatisering in Groot-Brittannië kan niet in alle ernst hoofdzakelijk aan dat probleem geweten worden.

Reactie FMN:

Er is in Nederland sprake van een set regelgeving, die zeer goed werkt en waardoor deze 'engelse' toestanden niet mogelijk zijn. De huidige regelgeving hoeft voor ons voorstel niet aangepast te worden.

Hoe economische regulering de sociale regulering ondermijnde

Een fundamentele oorzaak is te vinden in het feit dat de hele structuur en de bevoegdheden van de toezichthouders gebaseerd waren op het teruggeven van meer invloed aan particuliere ondernemingen en marktwerking dan de openbare dienstenrol van de spoorwegen aankunnen. Het veronderstelde effect was dat een combinatie van contracten en regulering de gefragmentariseerde structuur zou binden in een coherente en doeltreffende dienst waarbij de doelmatigheden en concurrentie van de particuliere sector in overeenstemming gebracht zou worden met het publieke belang en de vernieuwing van de infrastructuur mogelijk gemaakt zou worden terwijl de overheidssubsidie uiteindelijk verminderd zou worden. Het staat vast dat de privatisering in al deze opzichten gefaald heeft, en hoe.

Reactie FMN:

Het is in Nederland wel gelukt dat de regionale overheden tegen lagere bijdragen de regionale lijnen uitvoeren.

De ORR die belast was met de levering van betrouwbaardere en, indien mogelijk, goedkopere passagiersdiensten werd gedwongen om zich met dit ingewikkelde proces van onderling samenhangende contracten bezig te houden, maar gezien de aard van de hele opzet konden een aantal van de door haar genomen maatregelen de dingen alleen maar erger maken. De ORR had bijvoorbeeld de bevoegdheid om boetes op te leggen aan de TOC's voor vertragingen in de diensten. De TOC's hadden een duidelijke prikkel om die last door te berekenen aan Railtrack door aan te tonen dat vertragingen of annuleringen van treinen door de prestaties van Railtrack werden veroorzaakt en niet door hun eigen prestaties. Er ontstond dus een spanningsveld tussen veiligheid en prestaties in de kern van de contractuele en regelgevende structuur van de sector en dit is waarom de gebreken van het project het beste gezien worden door de tekortkomingen op het gebied van veiligheid te onderzoeken als een microkosmos van het hele gebeuren.

Veiligheid is de kwestie die het geprivatiseerde systeem op de rand van de afgrond heeft gebracht. Vaak wordt gezegd dat reizen per spoor altijd nog veiliger is dan welke ander vervoersmiddel in Groot-Brittannië dan ook. Het is beslist veiliger (uitgedrukt in dodelijke slachtoffers per afgelegde afstandseenheid) dan autorijden en zou veiliger kunnen zijn dan (geprivatiseerd) busvervoer en binnenlandse vluchten, hoewel dit moeilijk te zeggen is omdat de sectoren geen gemeenschappelijke norm hebben voor het melden van ongevallen. (Een struikelpartij bijvoorbeeld van een voetganger op de trap van een station nadat hij een kaartje heeft gekocht zou meetellen als spoorongeval, terwijl eenzelfde gebeurtenis die een toekomstige passagier op een luchthaven overkomt vóór het instappen niet mee zou tellen als een vliegongeval.)⁶ Wat zeker is, is dat de huidige crisis bij de geprivatiseerde spoorwegen veroorzaakt is door een serie ongevallen waarbij in totaal in een periode van drie jaar net zoveel mensen om zijn gekomen als iedere week omkomen op de Britse wegen. De reactie op deze ongevallen heeft veel te maken met het feit dat de nationale psyche niet met dezelfde ontzetting reageert op een bloedbad op de wegen als op het spoor, maar dat is tegelijkertijd een rol van de redelijkerwijs veel hogere eisen die aan openbare diensten worden gesteld, en met de plaats die het reizen met de trein inneemt in de Britse cultuur. Deze overwegingen zijn van invloed op de politieke dimensie van de veiligheid van het spoor.

Reactie FMN:

Er is in Nederland geen toename van onveiligheid sinds regionale spoorlijnen door andere vervoerders dan NS uitgevoerd worden.

Railtrack heeft de TOC's duizenden snelheidsbeperkingen opgelegd nadat een hogesnelheidstrein op weg van Londen naar Leeds ontspoorde bij een snelheid van ongeveer 160 km/uur omdat een stuk spoor kapot ging toen de trein eroverheen reed (in ongeveer 300 stukken). Het was het derde dodelijke treinongeval sinds de privatisering en bij de vorige twee ongevallen kwamen meer mensen om het leven, in totaal 38 passagiers en bemanningsleden. Het kapotte spoor bij Hatfield werd echter het symbool voor het algehele falen, niet in de laatste plaats omdat de reactie van Railtrack op dit ongeval leidde tot de snelheidsbeperkingen die ervoor zorgden dat de betrouwbaarheid van de diensten dramatisch afnam vanaf een niveau dat toch al aanzienlijk lager was dan vóór de privatisering. In 2001 steeg het aantal annuleringen tot 165.000, bijna driemaal zoveel als in 1999, en dat aantal is nog niet eens een fractie van het aantal uren dat verloren gaat door vertragingen op de bijna één miljard passagiersreizen die jaarlijks per spoor gemaakt worden in Groot-Brittannië, noch de goederendiensten die zo onvoorspelbaar zijn geworden dat zelfs de postbussen – de grootste klant van het spoor – meer activiteiten onder heeft gebracht bij het wegvervoer, zelfs al worden onze wegen het meest door opstoppingen geplaagd van alle landen in Europa.

Waarom de overheidssubsidie is gestegen

Het terugdringen van de overheidssubsidie stond centraal in de grondgedachte achter de privatisering, maar de hoop dit te kunnen verwezenlijken was van zeer korte duur. De cijfers zijn net zo complex als de structuur van de geprivatiseerde spoorwegen en er is een kleine bedrijfstak ontstaan in de pogingen deze cijfers te interpreteren, maar de meeste waarnemers zijn het erover eens dat de overheidssubsidies aan de spoorwegen bijna verdubbeld zijn sinds de privatisering. De particuliere exploitanten hebben echter de verwachtingen waargemaakt dat zij de personeelsbezetting zouden verminderen en bezuinigingen zouden doorvoeren. In plaats van de doeltreffendheid van het systeem te versterken hebben deze bezuinigingen het systeem verzwakt. Alle TOC's, Railtrack en de onderhoudsmaatschappijen hebben banen geschrapt, waardoor problemen ontstonden die variëren van annuleringen als gevolg van het feit dat er te weinig machinisten beschikbaar zijn tot gevaarlijke, onbemande stations.

Reactie FMN:

In Nederland blijkt juist dat er op de lijnen van de geprivatiseerde vervoerders minder problemen zijn dan op de lijnen van NS. Beter puntualiteit, minder uitval, sterkere reizigersgroei en hogere kwaliteitcijfers.

Railtrack erkent dat als gevolg van bezuinigingen na de privatisering, 'gesteld kan worden dat veel ervaring de sector verlaten heeft'. De Vereniging van exploitatieondernemingen voor spoorwegvervoer ('ATOC - Association of Train Operating Companies') erkent ook dat sommige bedrijven teveel machinisten hebben laten gaan en dat nieuwe machinisten minder goed opgeleid worden dan in de dagen van British Rail. Het tekort wordt nu aangepakt volgens een woordvoerder van ATOC en de kortere opleidingsperiode was gerechtvaardigd omdat de machinistenopleiding nu is afgestemd op de specifieke soorten diensten die door particuliere ondernemingen geëxploiteerd worden.

Reactie FMN:

De opleiding van machinisten is in Nederland strak geregeld en examinering vindt door een onafhankelijk instituut plaats.

Hoe deregulering van de arbeidsmarkt de sociale regulering ondermijnde

Een andere onvoorziene gevolgen van de inkrimping van het personeel terwijl het aantal diensten toenam is dat de machinistenvakbond hard heeft onderhandeld en veel hogere lonen heeft bedongen. Nu willen de minder geschoolde werknemers aangesloten bij andere bonden evenredige salarisverhogingen, een eis die heeft geleid tot verdere ellende voor forensen wegens de werkstakingen die deze eis kracht bij moeten zetten.

In Nederland bestaat één algemeen bindend verklaarde CAO van multimodale vervoerbedrijven en een CAO van NS personeel.

Het salaris is niet de enige zorg van de werknemers. In het geval van onderhoud aan het spoor en seinen zijn de gevolgen van de vermindering van de personeelsbezetting nog erger door de vervanging van opgeleide, geïntegreerde en goed geïnformeerde arbeidskrachten door een onstabiele structuur van aannemers en onderaannemers. De cijfers staan wederom ter discussie, maar een behoudende schatting op basis van de weinige informatie die de ondernemingen vrijgegeven – (financiële) transparantie is ook gesneuveld in de privatisering - is dat de onderhoudsmaatschappijen hun personeelsbestand met ongeveer een derde hebben teruggebracht. De ijver waarmee de geprivatiseerde ondernemingen zich hebben toegelegd op de bescherming van hun bedrijfsgeheimen heeft zodanig vlucht genomen dat onderhoudswerkers die er vroeger voor zorgden dat zij waardevolle informatie met elkaar deelden opgedragen werden dat niet te doen met werknemers van concurrerende aannemers.

In Nederland heeft ProRail de volle verantwoordelijkheid voor de infrastructuur. Er zijn meerjaren-plannen om de infrastructuur optimaal in stand te houden.

Railtrack heeft toegegeven dat 'conflicteuze verhoudingen' problemen veroorzaakt hebben maar heeft bedreigd gerechtelijke stappen te ondernemen tegen de onderbewindstelling. De aandeelhouders van Railtrack (waaronder spoorwegpersoneel) vinden dat zij tot zondebok zijn gemaakt voor de mislukkingen van de privatisering. De onderneming heeft erop gewezen dat het opgezaaid is met jaren van verwaarlozing en dat de kapitaalsuitgaven voor infrastructuur dit boekjaar drie keer zo hoog zullen zijn als in het laatste jaar van British Rail.

In ieder geval gaat Railtrack vervangen worden, maar het is nog niet duidelijk wat ervoor in de plaats komt. Opinieonderzoeken tonen aan dat de grote meerderheid vóór hernationalisering van het hele systeem is, maar de overheid gaat naar alle waarschijnlijkheid de 'wheel-rail interface' herstellen door een nieuwe infrastructuurbeheerder op te zetten. Ongeacht wat er gebeurt en wat dit zal bewerkstelligen, zijn er een aantal andere problemen die moeilijker op te lossen zullen zijn en die hebben in hoge mate te maken met hoe arbeid georganiseerd is in het geprivatiseerde systeem.

Een hoofdgedachte achter de fragmentatie en privatisering was dat marktwerking een meer doeltreffende overdracht van informatie garandeert dan bereikt kan worden met hiërarchische bureaucratieën. Het verwachte resultaat was een efficiënter systeem. Waar geen rekening mee werd gehouden was de eenheid van het spoorwegennet als kennisstelsel en hoe dit systeem afhankelijk was van – zowel informele als formele – informatiestromen tussen mensen wier onderlinge verhoudingen gebaseerd waren op vertrouwen. 'De spoorwegen waren vroeger gestructureerd op een logische, geografische basis met een hiërarchische bestuursstructuur waarin iedereen zijn of haar verantwoordelijkheden kende,' aldus spoorveiligheidsdeskundige Peter Rayner. 'Er werd gewerkt met één reeks instructies en één dienstregeling, met de naam van de Operating Manager eronder, waar iedereen zich aan hield. Het was een opportunistische, uniforme hiërarchie – een beetje ouderwets misschien – maar waarin iedereen doordrongen was van het belang van veiligheid.'⁷

Reactie FMN:

NS en regionale bedrijven overleggen gezamenlijk met ProRail over veiligheidszaken, dienstregeling en verkeersleiding. Regionale bedrijven zijn georganiseerd in FMN. In Nederland werken alle regionale vervoerders met één handboek en richtlijnen voor het personeel.

Vóór de privatisering, stelt Rayner, voormalig senior operating manager van British Rail, 'spande iedereen na een ongeval zich in om de oorzaak daarvan op te sporen zodat herhaling voorkomen kon worden. Personeel, vakbondsvertegenwoordigers en managers streefden allemaal dit doel na. Op de plaats van het ongeval bestond er geen twijfel over wie er de leiding had en trad er geen vertraging op in het opruimen van de lijnen. In de loop der jaren werden uit ieder ongeval lessen getrokken; ieder ongeval bracht een verbetering in het materieel of de procedures teweeg.' De veranderende ethos bij de Britse spoorwegen na de privatisering ondermijnde deze processen van verticale en horizontale verspreiding van informatie en ervaring. Het splitsen van de 'wheel-rail interface' door de verantwoordelijkheid voor de infrastructuur van het systeem af te scheiden van de verantwoordelijkheid voor de exploitatiediensten was een belangrijke factor in dit proces, maar de meer dan 100 ondernemingen die onmiddellijk voortvloeiden uit de scheiding zijn slechts het topje van de ijsberg. Daaronder berustte het geprivatiseerde onderhoudssysteem al snel op de ene na de andere laag van onderaannemers die geld verdienden met het inhuren van de volgende in de voedselketen totdat bij de basis – waar het echte werk gedaan wordt en waar de grootste kracht nodig is – vaste arbeidskrachten veelal vervangen waren door tijdelijke krachten.

Reactie FMN:

Organisatie bij calamiteiten en ongevallen is in Nederland sterk gereguleerd. ProRail heeft in deze altijd de leiding.

De gevolgen zijn levendig beschreven in de *Financial Times*, een krant die niet bekend staat om zijn afkerigheid van privatisering: 'Het eerste gevolg was de afbraak van het oude gevoel van kameraadschap dat er vroeger voor zorgde dat problemen gemakkelijk opgemerkt werden, reparaties gedaan werden en mensen met elkaar konden praten. Arbeiders aan het spoor werkten in ploegen en kenden hun traject als hun eigen broekzak. In plaats daarvan gingen arbeiders zwerven, op naar de volgende baan, met weinig of geen lokale kennis en met instructies om niet met medewerkers van de concurrent te spreken, maar alleen via een opzichter die ergens ver weg zat. Het tweede grote probleem was een toenemend gebrek aan toezicht op het personeel en hun werk. Er zijn klachten geweest over onderaannemers die arbeiders uit de pub plukten om gaten op te vullen in de nachtdienst.'

Reactie FMN:

Wat hier beschreven is, is door de strenge veiligheidsreglementen en controle daarop in Nederland volstrekt uitgesloten.

Hoe men elkaar de zwartepiet toespeelde

De tragische gevolgen van de nieuwe prioriteiten waren te zien in het tweede ongeval in Groot-Brittannië na de privatisering, bij Ladbroke Grove in Londen, in oktober 1999. Bij de botsing tussen een binnenkomende intercity en een vertrekkende forensentrein kwamen naast de beide machinisten 29 passagiers om het leven en raakten velen gewond. De directe oorzaak was dat de machinist van de forensentrein, die pas drie weken in dienst was, een gevaarsein over het hoofd

zag. Als de trein uitgerust zou zijn geweest met een automatisch remsysteem zoals elders in Europa toegepast wordt, zou in ieder geval de snelheid op het moment van de botsing lager zijn geweest, maar de investeringen in technologie hadden als één van de eerste te lijden onder de privatisering.

Reactie FMN:

In Nederland zijn alle treinen uitgerust met ATB. Recent is dit uitgebreid met een groot aantal seinen waarbij ook bij snelheden onder 40 km/u de trein automatisch tot stilstand wordt gebracht.

Die machinist was niet de eerste die door datzelfde rode sein reed. Andere machinisten hadden gemeld dat het sein op een slechte plaats stond en eenvoudig over het hoofd gezien kon worden door overhangende bekabeling en het weerkaatsende zonlicht. Het probleem was zelfs besproken in een serie vergaderingen, ook ter plaatse, tussen vertegenwoordigers van TOC's, Railtrack en diens onderhoudsaannemers. Allemaal hadden zij er belang bij om de kosten voor het aanpakken van het probleem door te spelen naar de ander, met als gevolg dat de besprekingen werden opgevolgd door brieven en brieven door memos in een soort van karikatuur van bureaucratische afschuiving van de verantwoordelijkheid van het ergste soort. De privatisering 'verbrak traditionele banden en gebruiken die zorgden voor de overdracht van vaardigheden en ervaring,' zoals de *Financial Times* het verwoordt, en tegelijkertijd 'introduceerde het verbeterde commerciële spanningen in verhoudingen die veelal in het teken van samenwerking zouden moeten staan', met als gevolg dat 'vandaag de dag de spoorwegsector honderden mensen in dienst heeft om alleen maar te bakkeleien over wie schuldig is aan iedere minuut vertraging die treinen oplopen.'

Reactie FMN:

Overigens zijn 'gevaarpunten' elementair onderdeel van de opleiding van machinisten.

'Een veilige exploitatie van het netwerk is vrijwel onmogelijk in een dergelijk klimaat,' vertelde John Hurst, voormalig organization development manager van British Rail, tijdens het onderzoek naar de ramp bij Ladbroke Grove. 'Het nemen van technische en operationele maatregelen naar aanleiding van een bepaalde ramp pakt niet deze onderliggende malaise aan die onafwendbaar is en steeds weer zichtbaar zal zijn bij nieuwe rampen.'

Triest genoeg bleek Hurst gelijk te hebben. Op 17 oktober 2000, één jaar en 12 dagen na het ongeval bij Ladbroke Grove, ontspoorde een trein ter hoogte van Hatfield. Dit was wederom een ongeval dat niet kon uitblijven. Meer dan een jaar daarvoor was al gebleken uit een gezondheids- en veiligheidsrapport dat het aantal kapotte spoorstaven met 21 procent was gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor. Op 12 augustus 1999 had de ORR een brief geschreven aan Railtrack waarin ze de eis neerlegde voor een 'plan van aanpak' voor het probleem. Wederom werd er over en weer gecorrespondeerd tussen Railtrack en de ORR, tussen Railtrack en zijn onderhoudsaannemers en ongetwijfeld ook tussen de aannemers en hun onderaannemers. Dit ging de rest van het jaar zo door, ondanks het feit dat in september 1999, als antwoord op de bekentenis van Railtrack dat het te kampen had met 'spoor waarvan de levensduur bijna verstreken was op routes voor zwaar treinverkeer', de toezichthouder Railtrack van repliek had gediend door te zeggen dat de toenemende aantallen gebroken spoorstaven 'er niet op lijken te wijzen dat de levensduur van het spoor bijna bereikt is, maar eerder dat de levensduur al bereikt of zelfs al verstreken is.'

Reactie FMN:

Ook een dergelijk incident moet in Nederland uitgesloten worden. Regelmatig wordt ons hele spoornet gecontroleerd en bij onregelmatigheden worden onmiddellijk maatregelen door ProRail genomen.

Het algemene en aanhoudende probleem van gebroken spoorstaven in het hele netwerk, waar vooral de hogesnelheidslijnen last van hadden, was welbekend. Sterker nog, het was bekend dat het betreffende stuk spoor dat het ongeval bij Hatfield veroorzaakte op barsten stond. Ook hier hadden de betrokken ondernemingen uitgebreid besproken wat hieraan gedaan moest worden. Uiteindelijk gunde Railtrack de opdracht aan één van de ondernemingen die de onderhoudsdivisie van British Rail had opgekocht en de nieuwe spoordelen werden in april 2000 ter plaatse afgeleverd. Het probleem was nu om een 'track possession slot' te regelen, een tijdstip overeengekomen door alle belanghebbende spoorwegondernemingen en de ORR waarop het werk

zou worden uitgevoerd. Maar als gevolg van tegenstrijdige belangen konden zij niet tot overeenstemming komen en dit was een probleem dat overal terugkeerde. In het geval van de barsten in het stuk spoor bij Hatfield leidde dit tot nog eens zeven maanden uitstel, waarin nog meer over en weer gecorrespondeerd werd om te onderhandelen over de datum en duur van de noodzakelijke 'track possession'. Uiteindelijk stonden de vernieuwingswerkzaamheden gepland voor november 2000 – hetgeen helaas een maand te laat bleek te zijn.

Het ongeval bij Hatfield leidde tot het vertrek van de hoogste baas van Railtrack, Gerald Corbett, die eerlijk genoeg was geweest om toe te geven dat: 'Er een spanningsveld bestaat tussen de belangen van de aandeelhouders en de verplichting tot openbare dienstverlening. De enige manier waarop we winst kunnen maken is door niet de dingen te doen die we zouden moeten doen om de spoorwegen beter te maken.'⁸

Het lijkt erop dat de situatie nog slechter zal worden voordat het beter kan gaan. Volgens een onderzoek dat door de krant *The Observer* is uitgevoerd en op 30 december 2001 is gepubliceerd, 'staan de Britse spoorwegen aan de rand van een rampzalige veiligheids crisis, waarbij leidinggevendens ervoor waarschuwen dat een groot gedeelte van het netwerk versleten is en dat zelfs de meest fundamentele reparaties niet worden uitgevoerd.

Naschrift: Op 10 mei 2002 plaatste het vierde dodelijke treinongeval sinds de privatisering de rol van onderaanneming van onderhoudswerk bovenaan op de agenda van de door de privatisering veroorzaakte problemen. Zeven passagiers kwamen om het leven toen een trein bij hoge snelheid ontspoorde bij het station Potters Bar in de buurt van Londen. Spooronderhoud en in het bijzonder het systeem van onderaanneming waarbinnen het onderhoud uitgevoerd werd, stond wederom centraal in het hierop volgende onderzoek. Geconstateerd werd dat het ongeval was veroorzaakt doordat moeren die wissels – de mechanismen die het mogelijk maken om spoor van richting te laten veranderen - op hun plaats moeten houden los waren gegaan.

- Een eerdere versie van dit artikel is verschenen als hoofdstuk in *Democracy, Social Dialogue and Regulatory Reform: Learning from privatisation policy failures*, een paper voor Public Services International (PSI), een organisatie die de vakbonden voor de publieke sector vertegenwoordigt in de hele wereld, aan wie erkentelijkheid betuigd wordt voor de financiële steun aan het onderzoek.

© **Brendan Martin, 2002**

¹ 'Why an accident like Hatfield was waiting to happen', Juliette Jowitt, *Financial Times*, 22 februari 2001.

² De cijfers voor zowel de opbrengsten van de privatisering van het spoor als de hoogte van de overheidssubsidies na de privatisering zijn niet eenduidig en schattingen hangen af van de berekeningswijze. De hier gegeven schatting is gebaseerd op een aantal bronnen, maar hoofdzakelijk op informatie opgenomen in *Broken Rails: How privatisation wrecked Britain's railways*, Christian Wolmar, Aurum Press, Londen, 2001.

³ 'Strategic plan begins to look out of date', Juliette Jowitt en Chris Giles, *Financial Times*, 5 maart 2002.

⁴ *Broken Rails: How privatisation wrecked Britain's railways*, Christian Wolmar, Aurum Press, Londen, 2001, p.193.

⁵ *ibid*, p.246.

⁶ Informatie die welwillend ter beschikking is gesteld in commentaar op een eerdere concepttekst door Christian Wolmar, schrijver gespecialiseerd in vervoer.

⁷ 'Botched sell-off sent railways into crisis', Peter Rayner, *The Observer*, October 10, 1999.

⁸ Interview in het BBC Radioprogramma *Today*, December 17, 1999.

Reactie FMN:

Een andere interessante vergelijking met Engeland bidet het spoor in Noord Ierland: Translink North Ireland Railways heft sinds 2005 een multimodale aanpak waarbij trein en bus volledig op elkaar afgestemd zijn en er geen sprake meer is van onderlinge concurrentie. Er is geïnvesteerd in nieuw materieel en ook de dienstregeling is sterk verbeterd. Door deze aanpak is het vervoer tussen 2005 en 2010 met 65% gestegen. Ook in Engeland is deze aanpak succesvol.