

# Herstel de orde op het spoor

Het komende half jaar zal het debat over de Nederlandse Spoorwegen weer in volle hevigheid losbarsten. Het gevaar is dat de politiek zich daarbij laat leiden door grote ergernis over wat er de laatste jaren misging op het spoor. Het is echter zinvoller lessen uit eerdere privatiseringen en liberalisering te trekken.

## MAARTEN VERAART

*Adviseur bij Andersson Elffers Felix*

Om te begrijpen wat fout is gegaan in de spoorsector moeten we teruggaan naar de jaren tachtig. In die periode is het beleid van liberalisering en privatisering bij nutssectoren in gang gezet. De achterliggende beleidsfilosofie was dat introductie van marktwerking leidde tot meer klantgerichtheid, innovatie en doelmatigheid en dat daarmee de dienstverlening aan burgers en bedrijven zou verbeteren. Bij liberalisering gebeurt dat met de introductie van concurrentie door het toelaten van nieuwe aanbieders, bij privatisering is de vervanging van publiek door privaat eigendom de motor voor verandering. Liberalisering wordt als een krachtiger instrument gezien dan privatisering, omdat het direct invloed heeft op de goederen- en dienstenmarkt.

Liberalisering en privatisering zijn in de beleidstheorie nauw met elkaar verbonden, maar de drijfveren om deze toe te passen zijn in de praktijk verschillend gebleken. De impuls tot liberalisering is vanuit Europa gekomen, waarbij de versterking van de interne markt de belangrijkste drijfveer is. De lidstaten zijn verplicht om Europese richtlijnen over liberalisering van nutssectoren om te zetten in nationale wetgeving. De verplichting tot privatisering van overheidsbedrijven

maakt daar uitdrukkelijk geen onderdeel van uit. Liberalisering maakt privatisering mogelijk, maar het is geen noodzakelijke voorwaarde.

De wens tot privatisering kende vooral een financiële drijfveer op het niveau van de nationale overheden. Privatisering zorgde namelijk voor welkome inkomsten voor de staatskas die door de crisis van begin jaren tachtig in het ongereede was geraakt. Beleidsmakers in Engeland gingen daarin voorop. Vooral privatisering werd door Thatcher stevig aangepakt, voor liberalisering van de markten had ze echter heel wat minder aandacht. Het gevolg was dat in de nutsectoren publieke monopolies werden vervangen door private monopolies. De gewenste sanering kwam tot stand, maar het waren de aandeelhouders die profiteerden en niet de burgers.

Nederlandse beleidsmakers hebben hiervan geleerd door het adagium 'eerst liberaliseren, dan privatiseren' tot uitgangspunt te nemen. Het idee hierachter is dat het liberaliseren van de dienstenmarkten het meeste voordeel oplevert voor de consument. Op het moment dat er een volwassen markt is

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

gecreëerd volgt privatisering als logische vervolgstap, omdat daarmee een gelijk speelveld ('level playing field') voor alle partijen wordt gegarandeerd en de concurrentieprikkels hun werk kunnen doen. Dit gelijke speelveld staat onder druk als het overheidsbedrijf een dominante positie in de geliberaliseerde markt blijft innemen. De overheid komt dan in de verleiding om maatregelen ter versterking van de concurrentie af te zwakken teneinde de positie van het eigen overheidsbedrijf en de bijhorende aandeelhouderswaarde niet aan te tasten.

Deze vertroebeling van de verhoudingen compliceert uiteraard het ingezette hervormingsproces. Tijdige privatisering van het betreffende overheidsbedrijf lost in een dergelijke situatie het probleem van strijdige belangen op. Dit uiteraard met de veronderstelling dat de maatschappelijke voordelen van verdergaande liberalisering de mogelijke nadelen van privatisering overtreffen. Een mogelijk nadeel van vroegtijdige privatisering is dat de overheid een belangrijk instrument kwijt raakt om gedurende het hervormingsproces corrigerend op te kunnen treden.

### **Markt terug van weggeweest**

Met marktwerking in de nutsectoren lijken we weer terug bij af te zijn. Eind negentiende eeuw en begin twintigste eeuw zijn namelijk veel nutsbedrijven overgegaan van private in publieke handen. Dit gold voor post en telegrafie, waar later de telecom uit voort is gekomen, maar ook voor energie-, drinkwater- en spoorbedrijven. Deze sectoren vereisten aanzienlijke investeringen in netwerken die bovendien moeilijk rendabel konden worden gemaakt. De private bedrijven investeerden dan ook maar mondjesmaat en dan vooral in die gebieden waar sprake was van voldoende koopkracht van burgers. Arme delen van steden, laat staan het platteland, werden niet aangesloten op de netwerken van de private bedrijven. De overheid greep tenslotte in door

zelf nutsbedrijven op te richten en de bestaande private bedrijven over te nemen. Voor energie en drinkwater waren dit de gemeenten, voor spoor en voor post en telegrafie de Rijksoverheid. Voor gemeenten golden economische en sociale motieven, voor het Rijk ook militaire motieven.

Door de publieke investeringen in nutsbedrijven konden geweldige schaalvoordelen worden bereikt. Deze schaalvoordelen waren in een later stadium tevens een impuls voor schaalvergroting van de publieke nutsbedrij-

## **Klassieke nutsbedrijven kwamen vaak niet tegemoet aan technologische vernieuwingen**

ven. Zo waren er in 1938 nog 229 drinkwaterbedrijven, nu zijn het er nog tien. De gemeentelijke en provinciale energiebedrijven kennen een vergelijkbare ontwikkeling.

Zo ontstonden grote kapitaalintensieve bedrijven waar de overheid als aandeelhouder de greep op verloor. Deze bedrijven kenden in de regel degelijk management, maar waren teveel in zichzelf gekeerd en daardoor weinig efficiënt en klantgericht. Dit ging zich wreken toen in een aantal nutssectoren technologische ontwikkelingen het monopolie van de bedrijven ging ondergraven. Tegelijkertijd ging er een andere ideologische wind waaien.

Technologie, de interne EU-markt en de Thatcheriaanse revolutie versterkten elkaar in het aanpakken van de klassieke nutsbedrijven. Introductie van marktwerking in de nutssectoren werd het parool. Criticasters van marktwerking in de publieke dienstverlening verwijzen tegenwoordig vooral naar de ideologische grondslag van het beleid, maar gaan daarmee te gemakkelijk voorbij aan het feit

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

dat de klassieke nutsbedrijven er niet meer in slaagden om voldoende tegemoet te komen aan de maatschappelijke opgaven en de wensen van klanten.

### **Resultaten van marktwerking**

#### *Telefonie*

De resultaten van het beleid gericht op liberalisering en privatisering zijn wisselend. In de telecomsector is het een succes gebleken. De technologische ontwikkeling maakt dat de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten een grote vlucht heeft genomen. Monopolistische staatsbedrijven hadden hier niet in kunnen voorzien. Door de liberalisering kregen jonge nieuwe spelers kansen en werden voormalige staatsbedrijven gedwongen tot aanpassing en vernieuwing.

KPN neemt altijd nog een dominante positie in op de Nederlandse markt, maar heeft heftige concurrentie. Daarbij komt dat de relatie tussen de diensten en de infrastructuur complexer is dan beleidsmakers oorspronkelijk dachten. Men ging er van uit dat er ook concurrentie tussen infrastructuren – vast, mobiel, kabel – zou ontstaan en dat de sectorspecifieke regulering op termijn zou kunnen worden afgebouwd. In de praktijk blijkt dat het vaste netwerk nog altijd als backbone van de infrastructuur functioneert. KPN is niet alleen aanbieder van commerciële diensten, maar ook eigenaar van het vaste netwerk en kan daarmee concurrenten benadelen. Vanwege de dominante positie mag het bedrijf vooralsnog geen diensten aanbieden op de kabel. Dit is niet wettelijk geregeld, maar valt onder de bevoegdheid van de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Het ontbreken van een wettelijk vastgelegde functiescheiding of segmentatie zorgt voor veel conflicten en van afbouw van de sectorspecifieke regulering kan dan ook geen sprake zijn.

#### *Energie*

De resultaten van liberalisering in de energiesector zijn nog ongewis. De traditionele

energiebedrijven verkeren in zwaar weer door de sterke groei van wind- en zonne-energie. Dit heeft gezorgd voor overcapaciteit bij de energiecentrales en miljarden afschrijvingen op de activa van de energiebedrijven. Door de privatisering van de grote energiebedrijven (Nuon, Essent, GdF/Suez) zijn de verliezen bij buitenlandse partijen terecht gekomen. Het is de vraag of de traditionele energiebedrijven hun dominante positie kunnen behouden, want tot dusver zijn zij er nauwelijks in geslaagd de slag naar duurzame decentrale opwekking van elektriciteit te maken. Het streven naar duurzaamheid zorgt voor een geweldige dynamiek met veel nieuwe spelers in de energiemarkt die daarmee steeds meer trekken van de telecommarkt krijgt.

De keuze van de Nederlandse overheid om de netwerken verplicht af te splitsen is een goede greep geweest. De netwerkbedrijven zijn daarmee niet alleen gevrijwaard van de grote verliezen in de sector en daardoor in staat om blijvend te investeren in uitbreiding en vernieuwing van de netwerken. Bovendien kunnen door de heldere segmentatie tussen commerciële diensten en publieke netwerken de netwerkbedrijven als neutrale partij een belangrijke rol vervullen in het faciliteren van decentrale opwekking van elektriciteit. Door deze segmentatie is intensief toezicht om toegang tot het netwerk te verzekeren niet meer nodig. Dit voorkomt vele conflicten in de sector. De nadelen van de aangebrachte splitsing zijn beperkt gebleven, omdat de processen van productie en distributie van oudsher al gescheiden werden uitgevoerd.

#### *Het spoor*

In de spoormarkt is alleen bij het goederenvervoer sprake van geslaagde liberalisering. In het personenvervoer komt het nauwelijks van de grond, ondanks verwoede pogingen van de Europese Commissie hiertoe. In veel landen zijn het de nationale staatsbedrijven die domineren, Groot-Brittannië vormt een uitzondering. In Nederland is een beperkt deel

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

van regionale spoorlijnen aanbesteed, soms in combinatie met het streekvervoer. Dit heeft in de regio's tot positieve resultaten geleid.

De concessie voor het hoofdrailnet wordt tot dusverre onderhands gegund aan NS. De EU wil hier met het Vierde Spoorpakket een einde aan maken door het hoofdrailnet in delen aan te besteden. Dit is echter nog geen gelopen race. Op het hoofdrailnet is vanaf begin jaren negentig sprake geweest van een langdurige terugval van de prestaties, voornamelijk door de splitsing tussen exploitatie (NS) en infrastructuur (ProRail). De splitsing heeft in tegenstelling tot de energiesector het spoorstelsel veel schade toegebracht. Met deze splitsing werd vooruit gelopen op de liberalisering van de spoormarkt die er uiteindelijk niet is gekomen. De geplande beursgang is na de crisis bij NS in 2000/2001 afgeblazen en NS bleef een staatsbedrijf.

### **Complexe transitie**

De keuze voor introductie van marktwerking in nutssectoren gaat gepaard met een complex transitieproces. De processen van liberalisering en privatisering zijn ingewikkeld, omdat er verschillende ingrijpende veranderingen simultaan plaatsvinden die deels wel en deels niet van elkaar afhankelijk zijn. Het meest in het oog springend zijn de voormalige staatsbedrijven die zich om moeten vormen tot concurrerende en klantgerichte bedrijven. Naast een reductie van het personeelsbestand vraagt dit ook om andere competenties bij medewerkers. Tegelijkertijd verandert de verhouding tussen het ministerie en de bedrijven. Klassieke hiërarchie wordt vervangen door contracten en regelgeving. En terwijl de beleidsdirecties (gedeeltelijk) verdwijnen, zal er een toezichthouder c.q. marktmeester op afstand gevormd moeten worden. De ervaring leert dat politici de impact van deze transitieprocessen tot dusver schromelijk onderschatten.

De veranderingen dienen hun legitimatie te vinden in wet- en regelgeving. Ingrijpende

wijzigingen zijn nodig om de nieuwe marktordering vast te leggen. In het Parlementair Onderzoek van de Eerste Kamer naar privatiseringen werden wetgevingstrajecten van ver-

## Het drinkwater mag nooit in private handen komen

schillende sectoren tegen het licht gehouden, waaronder telecom, energie en spoor.<sup>1</sup> Een analyse laat zien dat deze lang duren en gepaard gaan met vallen en opstaan. Wat opvalt is dat het beleidsmakers veel moeite kost om doelen en middelen helder te formuleren en daar vervolgens aan vast te houden lopende het wetgevingstraject.

Een eerste vergelijking leert dat men in het energiedossier er het beste in is geslaagd doelen en middelen vast te leggen. In de telecomsector is dit uiteindelijk gelukt door lopende het wetgevingsproces de noodzakelijke herstelwerkzaamheden te verrichten en de toezichthouder als marktmeester veel bevoegdheden toe te kennen. De wet- en regelgeving in de spoorsector steekt hier schraal bij af. Tot op de dag van vandaag ontbreekt het aan een heldere visie op doelen en middelen. Deze verschillen tussen sectoren komen ook tot uitdrukking in de wijze waarop in de sectoren is omgegaan met het beleidsadagium 'eerst liberaliseren, dan privatiseren'. Zo vond de privatisering van de PTT al plaats, terwijl de liberalisering van de telecommarkten nog bezig was. In de spoorsector sprak men voorafgaand aan discussies over toepassing van marktwerking in het personenvervoer ook al over een beursgang van NS. Alleen in de energiesector is het beleidsadagium consequent toegepast. Pas nadat de energiemarkten waren geliberaliseerd werd privatisering toegestaan onder voorwaarde dat de netwerken in publieke handen zouden blijven.

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

### ***Bezint eer gij begint***

De ervaring leert dat marktwerking in nutssectoren zijn beperkingen kent. Een actieve rol van de overheid blijft nodig om de belangen van burgers te borgen en eerlijke concurrentie te garanderen. Dit beperkt de mogelijkheden en daarmee de voordelen van concurrentie. Daar komt bij dat introductie van marktwerking gepaard gaat met een complex transitieproces dat de nodige afbreukrisico's kent. Een zorgvuldige weging van voor- en nadelen is noodzakelijk. Er zijn nutsectoren waar marktwerking niet voor de hand ligt. De drinkwatersector is daar een goed voorbeeld van. De mogelijkheden voor concurrentie zijn namelijk zeer beperkt. Het is een klassiek voorbeeld van regionale natuurlijke monopolies, waarbij productie en distributie van water niet los te koppelen zijn. Door toepassing van benchmarking bleek het echter mogelijk om binnen de bestaande ordening te komen tot een aanzienlijke verbetering van de doelmatigheid bij drinkwaterbedrijven.

De vraag is waar het omslagpunt ligt in de keuze voor wel of niet toepassen van marktwerking. De te verwachten dynamiek als gevolg van technologische ontwikkelingen is in de nutsectoren van doorslaggevende betekenis. Gevestigde bedrijven zijn vaak niet goed in staat om tegemoet te komen aan de nieuwe en gedifferentieerde wensen van klanten die mogelijk worden gemaakt door toepassing van nieuwe technologieën. De ervaring leert dat daar innoverende nieuwkomers voor nodig zijn. De klassieke nutsbedrijven lijken in dit opzicht op de grote gevestigde bedrijven in traditionele markten met als extra handicap dat de klantgerichtheid van monopolisten zwak is ontwikkeld.

De telecomsector is niet de enige sector waarin technologie de oude verhoudingen doorbreekt. In de energiewereld gaat met het oog op duurzaamheid dezelfde kant op. Dit gaat ook bij het spoor spelen als het openbaar vervoer steeds meer onderdeel wordt van de mobiliteitsmarkt. Om te komen tot de optima-

le publieke dienstverlening is het de kunst om enerzijds de introductie van nieuwe technologieën te stimuleren en anderzijds rekening te houden met de specifieke structuurkenmerken van de sector. Toepassing van marktprikkels in nutssectoren is daarbij één van de instrumenten. Bij de introductie van marktwerking is het wel zaak om maatwerk aan te brengen door de betreffende sector in verschillende segmenten onder te verdelen. Dit kan nader worden uitgewerkt voor de spoorsector, maar niet zonder een terugblik wat nu mis is gegaan in de afgelopen decennia.

### ***Waarom gaat het in spoorsector mis?***

De spoorsector springt er in vergelijking met andere genoemde nutssectoren negatief uit. In de jaren negentig is mede door een gebrekkige analyse van de structuurkenmerken een wispelturig beleidsproces met veel improvisatie ontstaan.

In het spoorstelsel is niet alleen sprake van grote schaalvoordelen, maar levert de integratie van verschillende functies eveneens belangrijke voordelen op. Dit is duidelijk zichtbaar in de onderlinge afhankelijkheid tussen de exploitatie van het spoornet (NS) en het beheer van de infrastructuur (ProRail). Dit wijkt sterk af van de situatie in de energiesector waar de afhankelijkheidsrelatie tussen commercie en infrastructuur beperkt is. Het idee dat de aangebrachte splitsing veel schade heeft veroorzaakt in het spoorstelsel wordt inmiddels ook in Den Haag erkend. In de afgelopen jaren hebben beleidsmakers daarom geprobeerd dit te herstellen door de samenwerking tussen NS en ProRail te bevorderen. Dit staat echter op gespannen voet met het 'level playing field' en het idee van marktwerking.

De praktijk leert verder dat het moeilijk is om concurrentie in de spoorsector te 'organiseren'. Dit bleek niet alleen bij de aanbesteding van de HSL-Zuid, maar ook bij de veel kleinere concessies voor regionaal spoorvervoer. Er zijn maar weinig spelers, die bovendien

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

dochters zijn van staatsbedrijven: Arriva is onderdeel van Deutsche Bahn en Connexion is dochter van een Frans staatsbedrijf. Het valt dan ook te begrijpen dat de Nederlandse overheid vooralsnog kiest voor onderhandse gunning van het hoofdrailnet en zich keert tegen dwingende voorschriften vanuit Brussel om het hoofdrailnet in delen aan te besteden.

Tegelijkertijd blijft de Rijksoverheid ambivalent over de inrichting van de spoorsector. Met de splitsing van NS en ProRail en het beleggen van markttoezicht bij de ACM is de sector ingericht op marktwerking, maar het Rijk handelt daar in de praktijk niet naar. Dit zorgt voor een onoverzichtelijk speelveld waarbij geen van de actoren weet waar het op de lange termijn aan toe is. De Tweede Kamer versterkt deze onduidelijkheid alleen maar door steeds maar weer op losse incidenten te reageren en door geconstateerde gebreken met lapmiddelen proberen op te lossen.

Dit alles zorgt voor grote onzekerheid in de sector, vooral bij NS. NS ontbeert een heldere toekomststrategie: is het een Europees commercieel bedrijf met vervoersactiviteiten in Nederland of is het onze nationale spoorvervoerder? Zonder een heldere toekomstvisie van de politiek blijft het antwoord op die vraag ongewis. NS zal dan op twee gedachten blijven hinken. Het ontbreken van een duidelijke strategie in combinatie met het bestaan van interne koninkrijkjes maakt dat NS een moeilijk te besturen bedrijf is. Daarmee ontstaat een voedingsbodem voor conflicten en incidenten. Het Fyra-drama en de perikelen in Limburg zijn daar illustraties van.

### ***Hoe verder op het spoor?***

De Rijksoverheid dient een heldere keuze te maken. De inrichting van het hoofdrailnet is daarbij cruciaal. Kiest men voor volledige liberalisering van de spoormarkt of voor een model met een nationale vervoerder? Liberalisering van het hoofdrailnet vereist een verdere opsplitsing van functies in de sector.

NS is dan één van de spelers. Met het oog op de kwaliteit van de dienstverlening moeten de spoorbedrijven wel gaan functioneren als één virtueel reizigersbedrijf. Er is dan ook een regisseur nodig voor afstemming van dienstregelingen, en systemen voor tarieven en betalingen. Bij liberalisering zal een deel van die taken samen met de stations naar ProRail gaan, waarmee deze monopolist meer taken krijgt. Het opknippen van NS tast bestaande schaal- en integratievoordelen van het spoorstelsel echter nog verder aan. Met het oog op een gelijk speelveld is privatisering van het overblijvende NS een logische vervolgstap, maar deze vorm van marktwerking zal al met al niet voor verbetering van de dienstverlening aan de reizigers zorgen.

Het is dan ook verstandiger om voor het model van een nationale vervoerder te kiezen, waarmee de mogelijkheid ontstaat om functies van NS en ProRail opnieuw te integreren. De nadelen van de eerder aangebrachte splitsing kunnen daarmee ongedaan worden gemaakt. Dit model biedt vervolgens alle ruimte om regionale stoptreinen aan te besteden, waarbij NS vanuit het oogpunt van functiescheiding niet mee mag bieden. NS heeft dan als primaire taak het personenvervoer op het hoofdrailnet te verzorgen. De reikwijdte van het hoofdrailnet dient dan nog nader bepaald te worden. Een heldere sectorale afbakening beperkt concurrentie met andere vervoerders, waardoor samenwerking binnen het openbaar vervoer als geheel gemakkelijker wordt. Dat is belangrijk omdat het openbaar vervoer een ketenproduct is waarbij het spoorvervoer als ruggegraat functioneert.

Technologische ontwikkelingen zullen vooral hun uitwerking krijgen bij reisinformatie, koppeling van vervoersmodaliteiten en het verzorgen van allerlei aanpalende diensten. Het is zaak om alle ruimte te geven aan nieuwkomers die deze vernieuwingen leveren. Per saldo kunnen ook in het model van een nationaal vervoerder allerlei marktprikkels ontstaan die ten goede komen aan de

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

dienstverlening aan reizigers. Voorwaarde is wel dat er een heldere segmentatie komt in de vervoersmarkt: een monopolie op hoofdnetwerk, beperkte concurrentie in het regionaal vervoer en ruimte voor veel concurrentie op de aanvullende mobiliteitsdiensten. Met deze segmentatie wordt voorkomen dat er strijdige belangen voor de Rijksoverheid ontstaan en is privatisering van de NS vooralsnog niet nodig.

### **Heldere politieke besluiten zijn broodnodig**

Duidelijke keuzes van de politiek over de inrichting van de spoorsector zijn nodig om het speelveld voor alle actoren te markeren en hen in staat te stellen een heldere strategie voor de toekomst uit te stippelen. Worden die niet gemaakt dan blijft NS slecht functioneren. Het zal ook een negatieve uitwerking hebben op de verhoudingen binnen de OV-sector als geheel, waardoor de hoge zuurgraad niet weggaat. De politiek moet na twintig jaar modderen in het spoordossier de hand in eigen boezem steken. Dit kan ook, want in het komende jaar liggen drie dossiers op tafel die bepalend zijn voor de toekomstige ordening:

Allereerst gaat de Europese Commissie een besluit nemen over het 'vierde spoorpakket' in de tweede helft van 2015 of in de eerste helft van 2016. De opstelling van Nederland daarin is tot dusverre een procedurele, namelijk dat de verplichting tot aanbesteding van het spoor de vrijheid van de afzonderlijke lidstaten moet blijven. De regering kan daar ook een inhoudelijke keuze aan toevoegen door voor één van de boven geschetste modellen te kiezen.

Ten tweede komt de ordening van de spoorsector in het najaar van 2015 aan de orde in de notitie van de minister van Financiën over de toekomstige positie van NS als staatsbedrijf. Dit als antwoord op de recent ontstane integriteitsproblemen. Een toekomst vaste keuze over de positie van NS vergt echter een duidelijke visie op de markt en de bijhorende ordening.

Tot slot verschijnt in het najaar het enquêterapport over de Fyra. Een vruchtbare discussie daarover in de Tweede Kamer kan niet zonder de problemen in de onderliggende ordening daarbij te betrekken.

Een politieke discussie over de ordening van de spoorsector is derhalve in het komende jaar onontkoombaar. Politiek gezien is in het spoordossier tot dusver sprake van de klassieke tweedeling links-rechts. Links wil de marktwerking beteugelen, rechts wil juist meer ruimte geven aan. Beide benaderingen schieten in het spoordossier echter tekort. In de telecom- en energiesector is de Tweede Kamer er destijds wel in geslaagd om tot een min of meer consistente ordening te komen die op een breed draagvlak kon rekenen.

De vraag is of de politiek in staat is om dit in het komende jaar ook in de spoorsector tot stand te brengen. Dit vraagt wel om een politieke doorbraak, waarbij waarschijnlijk D66 een sleutelrol zal vervullen. Een risicofactor zijn de emoties. Het is te hopen dat politici zich in hun handelen niet laten beïnvloeden door hun, overigens vaak terechte, boosheid op de sector.

De spoorsector is een dramatisch voorbeeld van wat mis kan gaan met privatisering en liberalisering. Succesvolle hervormingen vragen om maatwerk dat dient te starten met een goede analyse van de structuurkenmerken van de sector. De kern van de analyse is onderscheid maken tussen activiteiten die wel of niet marktprikkels behoeven. De taakverdeling en bijhorende rollen voor partijen dienen daarop afgestemd te worden. Een dergelijke benadering is vruchtbaarder dan het innemen van stellingen op basis van voorin genomen standpunten over de betekenis van marktwerking.

### **Noot**

- 1 Eerste Kamer (2012), *Verbinding verbroken, Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*.