

de
Correspondent



SANDER HEIJNE

ER ZIJN NOG 17 MILJOEN WACHTENDEN VOOR U

DERTIG JAAR MARKTWERKING IN NEDERLAND

Eerste druk februari 2018
Tweede druk februari 2018

© 2018 Sander Heijne

Omslagontwerp Leon Postma (*De Correspondent*) en Martijn van Dam (Momkai)
Art direction Harald Dunnink (Momkai)
Illustratie auteur Cléa Dieudonné
Redactie Harminke Medendorp
Eindredactie Andreas Jonkers
Correctie Annelieke Tillema
Vormgeving binnenwerk Pre Press Media Groep
Productiebegeleiding Tim Beijer
ISBN 9789082520392
NUR 320

Deze publicatie is tot stand gekomen met steun van het Fonds Bijzondere
Journalistieke Projecten.

FONDS Bijzondere
JOURNALISTIEKE PROJECTEN

www.fondsbjp.nl

SANDER HEIJNE

**ER ZIJN NOG
17 MILJOEN
WACHTENDEN
VOOR U**

DERTIG JAAR MARKTWERKING IN NEDERLAND

*de
Correspondent*

2018

Inhoud

Verantwoording: Honderden gesprekken	9
Inleiding: Hoe de overheid zichzelf buitenspel zet	11
Deel I: Waarom een sneeuwbuï het hele spoornet platlegt: dertig jaar marktwerking in Nederland	
1. De gebroken beloften van marktwerking	17
Deel II: Hoe zijn we hier gekomen? Het leek een goed idee	
2. Hoe de marktwaan ons betoverde	35
3. Hoe het grote marktexperiment in Nederland begon	59
Deel III: Welke lessen kunnen we uit de dagelijkse praktijk leren? Vier basisvoorwaarden van geslaagde marktwerking	
4. Welk belang is het belangrijkste?	79
5. Wie betaalt wat?	99
6. Zo leidt marktwerking tot uitbuiting	123
7. Als Nederlandse bedrijven met landen moeten concurreren	141
Deel IV: Hoe nu verder? Zo dringen we de marktwerking terug	
8. Waarom we een overheid nodig hebben	157
Epiloog: Laten wij niet langer wachten	171
Dankwoord	179
Bronnen	183

‘De vrije werking van markten is cruciaal. Niet alleen om efficiëntie te vergroten, maar ook om harmonie en vrede te bewerkstelligen tussen alle volkeren op de wereld.’

MILTON FRIEDMAN (1912-2006), ECONOOM,
WINNAAR NOBELPRIJS IN 1976

‘Privatisering is de moeder van alle kwaad.’

JAN TIMMER (1933), VOORMALIG BESTUURSVOORZITTER PHILIPS
EN VOORMALIG PRESIDENT-COMMISSARIS VAN DE NS

Verantwoording

Honderden gesprekken

Sinds 2010 schrijf ik als journalist voor *de Volkskrant* en *De Correspondent* over (voormalige) staatsbedrijven als ProRail, NS, KLM, Schiphol, PostNL en TNT. Vanaf 2014 ben ik mij daarnaast gaan verdiepen in andere publieke sectoren, zoals de zorg en de kinderopvang. Ik versloeg het massaontslag van de postbodes, vroeg mij af waarom treinen niet rijden als het sneeuwt en onderzocht de bureaucratie in de zorg.

Mijn onderzoeksmethoden zijn altijd journalistiek geweest. Ik ben geen wetenschapper of econoom, en ik heb geen statistische analyses uitgevoerd. In mijn werk heb ik simpelweg geprobeerd de verhalen vanaf de werkvloer te beschrijven. Mijn overtuiging: wie wil begrijpen hoe een publieke dienst werkt, moet zo veel mogelijk proberen te begrijpen wat het personeel dagelijks meemaakt.

Voor mijn verhalen voerde ik honderden gesprekken, met machinisten, dokters, postbodes, verpleegkundigen, economen, conducteurs, beleidsmedewerkers, crècheleidsters, managers, verzekeraars, politici, toezichthouders, spoorbazen, vakbondsleiders, consultants en ziekenhuisdirecteuren. Ik werd getroffen door de passie waarmee mijn gesprekspartners de publieke zaak elke dag zo goed mogelijk proberen te dienen. Maar ook door de kafkaëske wijze waarop we veel van onze publieke diensten hebben georganiseerd.

In mijn artikelen voor *de Volkskrant* en *De Correspondent* schreef ik voornamelijk over incidenten. Van een stilstaande hogesnelheidstrein tot de onderhandelingen tussen een Drentse logopedist en zorgverzekeraar Achmea. Maar in de loop der jaren begon ik een patroon te ontwaren in mijn verhalen. Geleidelijk werd het mij duidelijk dat de problemen op het spoor, in de zorg, bij de post en in vele andere publieke sectoren, hoe verschillend deze sectoren ook mogen zijn, niet los van elkaar gezien kunnen worden.

Dit boek is de optelsom van zeven jaar journalistiek handwerk van een economieverslaggever. Aan de hand van fragmenten uit artikelen die ik eerder publiceerde in *de Volkskrant* en op *De Correspondent*, wil ik je vertellen waarom ik geloof dat marktwerking in de publieke sector op het eerste gezicht wellicht een goed idee lijkt, maar dit in de praktijk vaak niet is.

Inleiding

Hoe de overheid zichzelf buitenspel zet

Stel je voor: een professioneel voetbalteam zónder trainer. Een club waarbij die functie in haar geheel is geschrapt. Een club die spelers uitsluitend beloont voor individuele prestaties. Een premie voor iedere gespeelde wedstrijd, een toelage voor ieder doelpunt.

Het idee: iedere speler is tot op het bot gemotiveerd, waardoor het elftal alleen maar zal winnen. Toch?

Mis.

Een team wint zelden als spelers hun eigen belang boven het teambelang stellen. Een club heeft een trainer nodig voor harmonie tussen de talenten en vaardigheden van spelers. Valt die weg, dan leidt dat onvermijdelijk tot conflicten – en dus tot verlies.

Het voorbeeld van een club zonder trainer lijkt absurd. Toch is dit precies hoe Nederland sinds eind jaren tachtig het spoor, de post, de zorg, de sociale woningbouw, de kinderopvang, de energiesector en talloze andere publieke sectoren organiseert. Door ze te onderwerpen aan marktwerking, zouden publieke diensten zich bedrijfsmatiger gedragen. Burgers zouden goedkopere én betere dienstverlening krijgen.

Na pakweg drie decennia marktpolitiek is het tijd de balans op te maken. De belofte van goedkopere en betere publieke voorzieningen is in vrijwel geen enkele sector ingelost. Sinds de overheid

haar rol als trainer heeft geschrapt, zijn de verantwoordelijkheden versnipperd over een waaier aan spelers die vooral zélf willen scoren. Ieder ziekenhuis of spoorbedrijf, iedere zorgverzekeraar of woningbouwcorporatie wordt net als de voetballers in het fictieve voorbeeld afgerekend op individuele prestaties, terwijl niemand meer verantwoordelijkheid draagt voor het algehele resultaat.

Het opvallende is: in politiek Den Haag is het geloof in de markt nog altijd springlevend. Het kabinet bestaat overwegend uit marktdenkers. Onderzoeksjournalistiekplatform *Investico* bracht in november 2017 overtuigend in kaart hoe onze ministeries worden aangestuurd door beleidsmakers en topambtenaren die zijn opgegroeid met ‘een heilig geloof in de markt’.¹ Zij zijn de mannen en vrouwen die hun ministers voeden met ideeën, beleidsvoorstellen en oplossingen voor alledaagse problemen.

Ik wist niets van dit alles toen *de Volkskrant* mij in 2011 een baan als transportverslaggever aanbood. Het voorstel overviel me. Als lezer had ik artikelen over het spoor en de luchtvaart altijd overgeslagen. Tijdens mijn studie geschiedenis had ik me toegelegd op de grote conflicten van de twintigste eeuw, daarna wilde ik buitenlandreporter of oorlogsverslaggever worden. Aan grote conflicten om te verslaan schortte het niet, de Arabische Lente was net begonnen en ik was er klaar voor.

De hoofdredactie van *de Volkskrant* besliste anders. Als ik – na een reeks tijdelijke aanstellingen – bij de krant wilde blijven werken, moest ik over treinen, vliegtuigen, snelwegen en postbodes schrijven.

Ik had geen idee waar ik moest beginnen. Van economie wist ik weinig, van de transportsector helemaal niets. Met het voorneemen om zo snel mogelijk een andere portefeuille te bemachtigen, besloot ik er het beste van te maken. Dat ik mocht schrijven over een van de grootste politiek-economische ideeën uit onze tijd, ontging mij volledig.

Deel I

Waarom een sneeuwstorm het
hele spoornet platlegt: dertig jaar
marktwerking in Nederland

De gebroken beloften van marktwerking

Winterchaos op het spoor

Achteraf kan ik precies vertellen wanneer mijn fascinatie voor marktwerking begon. Ik was ruim een halfjaar transportverslaggever bij *de Volkskrant*. Het was vrijdagmiddag 3 februari 2012 en ik vond mijn fiets na een afspraak bij het Olympisch Stadion in Amsterdam terug onder een dun laagje sneeuw. Toen ik omhoogkeek, zag ik steeds dikkere vlokken naar beneden komen.

Ik stelde me voor dat de spoorbazen in Utrecht bezorgd uit hun ramen keken. Zoals een klas reageert als ze plotseling overhoord wordt, zo nerveus reageren spoorbestuurders als het eerste sneeuwvlokje op de rails valt.

Die vrijdagmiddag in 2012 was extra spannend voor de directieleden van NS en ProRail. De twee jaar ervoor was het Nederlandse spoorverkeer tijdens sneeuwbuien grotendeels tot stilstand gekomen. De directies van NS en ProRail hadden hun excuses gemaakt en maatregelen genomen: de elektrische bedrading van de nieuwe sprintertreinen was aangepast om de kans op kortsluiting door opstuivende sneeuw te voorkomen, wissels waren voorzien van verwarming en spoorbeheerder ProRail had een meteoroloog in dienst genomen om de weersverwachtingen van gerenommeerde weerinstituten van minuut tot minuut in de gaten te houden.

Nu moest blijken of de maatregelen effect hadden. Een hoge NS-baas zou mij jaren later toevertrouwen dat het hoofdkantoor van NS sneeuwbuien ervaart als publiekelijk afgenomen examens spoormanagement. Blijven de treinen rijden, dan zijn de spoorbedrijven geslaagd. Stokt het treinverkeer, dan is het een kwestie van tijd voordat leden van de Tweede Kamer het ontslag eisen van de spoorbestuurders.

En jawel: binnen tweeënhalf uur na het eerste sneeuwvlokje stond het treinverkeer muurvast. Er was tien tot vijftien centimeter sneeuw gevallen en dat was voldoende om het Nederlandse spoor te verlammen. De directies van NS en ProRail zakten niet alleen voor het derde jaar op rij voor hun winterexamen, de dienstregeling liep sneller vast dan ooit.

Treinreizigers waren woedend. Honderdduizenden forenzen en studenten strandden op gure perrons. Tot overmaat van ramp was er amper informatie. Reizigers hadden geen idee of en wanneer hun trein vertrok en moesten uren in de vrieskou wachten op hun sprinter of intercity. Soms doken treinen op bij de verkeerde perrons, waardoor reizigers na uren wachten alsnog hun trein misten.

Ik was inmiddels naar de redactie gefietst en belde met de persvoorlichters van NS en ProRail. Hoe was het mogelijk dat de spoorbedrijven voor het derde jaar op rij niet in staat waren een paar centimeter sneeuw het hoofd te bieden? Tot mijn verbazing kreeg ik bij beide bedrijven hetzelfde antwoord: 'Sneeuw kan onder de wagons van de trein aangroeien tot grote brokken sneeuw en ijs. Op het moment dat de trein gaat rijden of over een wissel rijdt, breken deze brokken ijs soms los en kunnen op het spoor of in de wissels terechtkomen.'

Ik probeerde mij de vallende brokken ijs voor te stellen en concentreerde mij op de wissels. Op een recht stuk spoor kan een beetje ijs tenslotte niet zoveel kwaad. Een beetje trein ploegt daar

dwars doorheen. Maar zodra er te veel ijs in een wissel terechtkomt, kan deze niet langer worden bediend, en loopt de dienstregeling in het honderd.

Ik wilde best van de voorlichters aannemen dat de wisselverwarming niet bestand is tegen grote brokken ijs die plots integraal in een wissel vallen. Mijn achterdocht bij de verklaring werd aangewakkerd door een ander probleem: hoe groot is de kans dat overal in het land op hetzelfde moment ijspegels precies tussen de wissels vallen?

Op een kladpapiertje probeerde ik de kansberekening te maken. Hoeveel wissels zou Nederland tellen, hoeveel treinen rijden er? En hoe groot is de kans dat de brokken ijs overal in het land *precies* in alle cruciale wissels vallen, zoals de voorlichters mij voorhielden?

Een antwoord op de som heb ik niet gevonden, het aantal onbekende variabelen was te groot. Maar één conclusie kon ik wel trekken: de persverklaringen van de NS en ProRail waren onzin. Wat de werkelijke oorzaak van de stilstaande treinen ook was, het lag niet aan ijsbrokken die precies in de wissels vielen.

Maar hoe zat het dan? Ik besloot het andere werknemers van NS en ProRail te vragen. In de koude februaridagen die volgden dronk ik eindeloos veel koppen thee met spoorwegmannen en -vrouwen uit alle geledingen van NS en ProRail. Ik stelde ze allemaal dezelfde vraag: wat maakte jij mee toen het vrijdagmiddag begon te sneeuwen?

Vroeger, vertelden ze mij, was het ondenkbaar dat bevroren wissels de hele dienstregeling platlegden. De stationschef mocht de wissels rond zijn stations met gasbranders laten ontdooien. En als het hard sneeuwde, pakte hij desnoods zelf een bezem.

Bij de wissels buiten de stations waren het de machinisten en verkeersleiders die de problemen oplosten. Een beproefde metho-

de was de trein tot op de wissel te laten rijden: stond de wissel de goede kant op, dan kon de machinist gewoon doorrijden. Stond de wissel verkeerd, dan beschikte de machinist over gereedschap om hem goed te zetten.

Het waren verhalen vol weemoed die de spoormedewerkers me vertelden. Over de jaren voor 1995, toen NS en ProRail nog één bedrijf waren. Toen durfde de directie van de Nederlandse Spoorwegen nog op het vakmanschap van haar personeel te vertrouwen.

‘Nu ruziën de hoge dames en heren van NS en ProRail als kinderen op het schoolplein over wiens schuld de problemen op het spoor zijn,’ zei een verkeersleider van ProRail die niet met zijn naam in de krant durfde. ‘De reizigers staan ondertussen te blauwbekken op het perron. Het is een schande.’

Een NS’er, die eveneens anoniem wilde blijven, zei me: ‘Systeemautisten hebben de macht over het Nederlandse spoor overgenomen. De rigide scheiding van ProRail en NS heeft een bedrijfscultuur opgeleverd waarin niemand nog een besluit mag of durft te nemen.’

En hoe zat het dan met die ijsbrokken en die verwarmingselementen? Mijn vragen over de persverklaringen stuitten vooral op cynisme. ‘Hoeveel ijsblokken denkt u dat er precies tussen een wissel zijn gevallen?’ vroeg een operationeel manager van NS smalend. ‘Dit is een verklaring die echt alleen maar verzonnen kan zijn door een ambtenaar die helemaal niets van het spoor begrijpt.’

Wat dan de reden was voor het vastlopende spoor? Organisatorisch broddelwerk, zei iedereen die ik sprak op de werkvloer. Een dienstregelingmaker van NS lichtte toe: ‘Twee treinen die langer dan een kwartier op een druk knooppunt moeten wachten, zijn voldoende om een kluwen van twintig treinen te creëren die met geen mogelijkheid meer te ontwarren is.’ Dus moeten treinen altijd blijven rijden. Langer dan een kwartier stilstaan voor een vastgevroren wissel is geen optie.