



Evaluatie aandeelhouderschap Nederlandse Spoorwegen

Datum: juni 2024

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting—3

1 Inleiding—4

2 Over Nederlandse Spoorwegen—7

- 2.1 Activiteiten—7
- 2.2 Markt—7
 - 2.2.1 Binnenlands reizigersvervoer—7
 - 2.2.2 Buitenlands reizigersvervoer—8
 - 2.2.3 Stations—8
- 2.3 Kerncijfers—9
 - 2.3.1 Financiële kerncijfers—9
 - 2.3.2 Bedrijfsspecifieke kerncijfers—9
- 2.4 Governance—10

3 Maatschappelijk en publiek belang—11

- 3.1 Belang van treinvervoer voor de samenleving—11
- 3.2 Noodzaak van overheidsinterventie bij treinvervoer—12
- 3.3 Publieke belangen: sturing van de overheid ten behoeve van de samenleving—13

4 Wetgeving en concessie—14

- 4.1 Publieke belangen vertaald naar juridische verplichtingen—14
- 4.2 Borging publieke belangen in wetgeving—14
- 4.3 Borging publieke belangen in de concessie—15
- 4.4 Structurele bereikbaarheid niet borgbaar in wetgeving en concessie—16

5 Staatsdeelneming—19

- 5.1 Activiteiten NS nog steeds geschikt voor een vennootschap—19
- 5.2 Aandeelhouderschap in NS heeft toegevoegde waarde—20
 - 5.2.1 Aandeelhouderschap in NS is doeltreffend—20
 - 5.2.2 Aandeelhouderschap in NS is rechtmatig, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel—23
- 5.3 Geen aanleiding voor veranderen aandeelhouderschap—23

6 Conclusie—25

Annex 1—27

Managementsamenvatting

In dit rapport is het aandeelhouderschap van de staat in Nederlandse Spoorwegen (NS) geëvalueerd. De evaluatie is conform het evaluatiemodel uit het 'Handboek evalueren deelnemingen' uitgevoerd. Hierbij stonden twee vragen centraal: of het staatsaandeelhouderschap in NS nog steeds nodig is om de publieke belangen bij treinvervoer op het Hoofdrailnet (HRN) te borgen en of het staatsaandeelhouderschap in NS toegevoegde waarde heeft gehad. Om deze vragen te beantwoorden is het afwegingskader voor aangaan en afstoten van een deelneming gebruikt.

Het treinvervoer van NS is belangrijk voor de samenleving. Het draagt bij aan de bereikbaarheid van Nederland door steden en niet stedelijke gebieden te verbinden binnen een vaste dienstregeling en reistijd. Ook spoorveiligheid en milieu en gezondheid zijn voor de samenleving van belang bij treinvervoer van NS. In de evaluatie komt naar voren dat het aannemelijk is dat zonder overheidsinterventie de bereikbaarheid van Nederland via treinvervoer achteruit zou gaan. Ook de standaard voor spoorveiligheid en milieu en gezondheid zou lager liggen. Zonder overheidsinterventie kunnen de maatschappelijke belangen dus onvoldoende worden geborgd, daarmee zijn het publieke belangen. Met publiek belang bedoelen we een algemene maatschappelijke behoefte (bijv. bereikbaarheid), waar de overheid een specifieke invulling aan geeft (bijv. een vaste dienstregeling).

Om invulling te geven aan de publieke belangen wordt de treinmarkt gereguleerd door (Europese) wetgeving en een concessie. Deze instrumenten kunnen de publieke belangen in grote mate borgen. Zij kunnen echter niet voorzien in de borging van structurele bereikbaarheid: de garantie dat Nederland per spoor bereikbaar blijft, ook in de voorzienbare toekomst en bij rampen en schokken. Aangezien het onmogelijk is om precies te voorzien hoe de toekomst zich ontvouwt, of om alle mogelijke gevaren voor ontwrichting te voorzien en te kwantificeren, heeft de overheid naast wet- en regelgeving behoefte aan extra instrumenten. Door aandeelhouderschap in NS of een andere vorm van publiek eigenaarschap kan de overheid de structurele bereikbaarheid wel borgen. Treinondernemingen in publieke handen is de gangbare praktijk in vrijwel alle Europese landen.

Uit de evaluatie blijkt dat het aandeelhouderschap in NS toegevoegde waarde heeft door de zeggenschapsrechten van de staat. Zo is de staat betrokken bij de uitvoering van de strategie en stelt de staat hoge eisen aan NS op het gebied van MVO. Daarnaast worden investeringen beoordeeld op publiek belang en duurzaamheid en heeft het deelnemingenbeleid voor financiële positie geleid dat NS geen dividend uitkeert tot de financiële positie van NS weer is hersteld van de coronacrisis. Uit de evaluatie blijkt ook dat het behouden van NS als staatsdeelneming rechtmatig, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel is. Er is geen aanleiding om de vorm (uitvoering dicht bij de overheid) of de omvang van het aandelenbelang in NS te wijzigen. NS in staat is om zich zelfstandig te kunnen financieren waardoor eigenaarschap dicht bij de overheid niet nodig is. Bovendien is het aandeelhouderschap in NS van toegevoegde waarde.

Het staatsaandeelhouderschap in NS is dus nog steeds nodig om de publieke belangen bij treinvervoer op het HRN te borgen en het staatsaandeelhouderschap in NS heeft toegevoegde waarde gehad. Dit legitimeert het behoud van NS als staatsdeelneming met 100% eigenaarschap van de Nederlandse staat.

1 Inleiding

Deze evaluatie gaat over het aandeelhouderschap van de staat in NS. De staat oefent via het aandeelhouderschap invloed uit op de koers van NS met als doel de borging van de publieke belangen die met de activiteiten van NS gemoeid zijn. Een onderneming waar de staat aandeelhouder in is, heet een deelneming. Het uitgangspunt van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (de Nota) is om deelnemingen eens in de zeven jaar te evalueren, of eerder als daar aanleiding toe is.

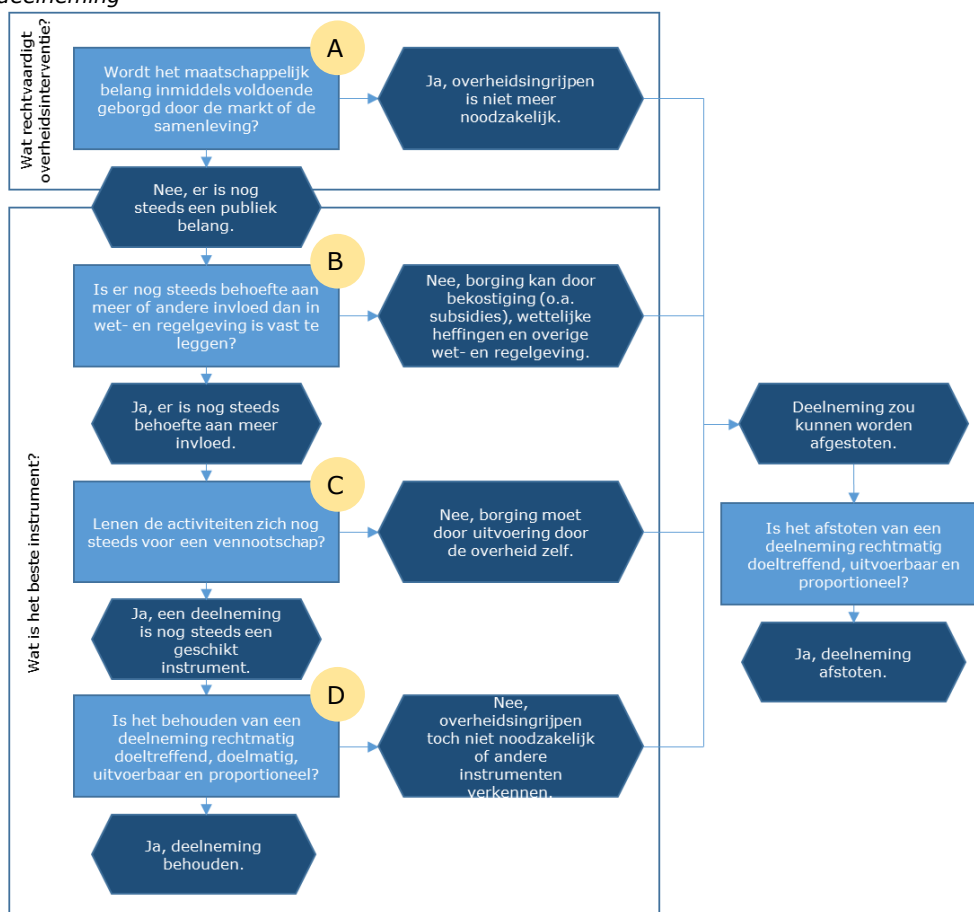
In deze evaluatie staan twee vragen centraal:

1. Is staatsaandeelhouderschap in NS nog steeds nodig om de publieke belangen bij treinvervoer op het Hoofdrailnet (HRN) te borgen?
2. Heeft het staatsaandeelhouderschap in NS toegevoegde waarde gehad?

Hiervoor gebruiken het afwegingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid 2022 (zie figuur 1), dat ook wordt gebruikt voor het aangaan of afstoten van deelnemingen.¹ De antwoorden op vragen A en B van het afwegingskader worden gebruikt voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Vragen C en D beantwoorden de tweede onderzoeksvraag.

De uitkomsten van de evaluatie geven richting aan de toekomst van het aandeelhouderschap in NS. In principe zijn er twee opties: het behoud van de deelneming of het (op termijn) afstoten ervan. Bij behoud wordt ook gezien of er aanleiding is om de vorm of de omvang van het aandelenbelang te wijzigen.

figuur 1- inhoud hoofdstukken en koppeling met vragen uit het afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming



¹ Kamerstukken II 2021–2022 28 165, nr. 370.

De kern van deze evaluatie volgt de opbouw van het afwegingskader. Na een algemeen inleidend hoofdstuk volgen we hoofdstuk voor hoofdstuk de richtinggevendende vragen uit het afwegingskader. Op basis van deze hoofdstukken beantwoordt de conclusie de vraag of het aandeelhouderschap in NS nog steeds nodig is en zo ja in welke vorm. De annex bevat verdiepende achtergrondinformatie.

tabel 1- inhoud hoofdstukken en koppeling met vragen afwegingskader

Titel	Inhoud	Vraag afwegingskader
H1 inleiding	opzet en overzicht van de evaluatie	
H2 over Nederlandse Spoorwegen	achtergrondinformatie over NS	
H3 maatschappelijke en publieke belangen	noodzaak van overheidsinterventie in spoormarkt	A
H4 wet- en regelgeving	noodzaak van meer dan wetten en regels	B
H5 staatsdeelneming	toegevoegde waarde aandeelhouderschap	C, D
H6 conclusie	eindafweging behoud NS als staatsdeelneming	
A1 verdieping	verdiepende achtergrondinformatie	

Eerlijk evalueren vereist dat de uitkomst ook zou kunnen zijn om NS af te stoten of het aandeelhouderschap in NS af te schalen. Daarom inventariseren we in hoofdstuk 3 eerst welke maatschappelijke belangen met het treinvervoer van NS gemoeid zijn. Heeft de overheid een rol te spelen om deze belangen te borgen? In hoofdstuk vier wordt deze lijn doorgetrokken. Als de overheid inderdaad een rol heeft, is wet- en regelgeving (bijv. via een concessie) dan voldoende, of zijn extra instrumenten nodig? In hoofdstuk vijf gaan we nog een stap verder: is een vennootschap een geschikt middel voor extra invloed van de overheid? In dat hoofdstuk toetsen we het aandeelhouderschap ook aan de criteria uit het beleidskompas: rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.² Daarnaast moet overheidsingrijpen ook proportioneel zijn. Tot slot wordt ook bezien of de omvang van het aandeel en de toedeling van de aandeelhoudersrol nog dient te veranderen.

Deze evaluatie is geen onderzoek naar de marktordening van het spoor. Bij de *midterm review* van de lopende concessie van NS is de marktordening uitgebreid geëvalueerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). In opdracht van het ministerie van IenW zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd, onder meer naar de effecten van het aanbesteden van openbaar vervoer, de wijze van gunning van het hoofdtrainnet, de positie van de Hogesnelheidslijn (hierna: HSL), de eigendoms- en verantwoordelijkheidsverdeling op stations en de kansen en bedreigingen van open toegang op het spoor.³

Wij gaan hier uit van de huidige situatie op de Nederlandse spoormarkt: NS is en blijft in elk geval tot en met 2033 de hoofdvervoerder op het HRN. Dit recht heeft zij op basis van een concessie, die verleend is door het ministerie van IenW.

Deze evaluatie is tot stand gekomen aan de hand van literatuuronderzoek, publiek beschikbare informatie, gesprekken met stakeholders en interne documentatie van het ministerie van Financiën. Zo is er onder andere gebruik gemaakt van publiek beschikbare documentatie zoals jaarverslagen en de statuten van NS, de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022, het Rapport Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid 2020, eerdere evaluaties van aandeelhouderschap van andere staatsdeelnemingen en documenten van het ministerie van Financiën over de invulling van het aandeelhouderschap in NS, zoals nota's over de investeringsvoorstellen, dividendbeleid en strategische beslissingen.

² Het Beleidskompas biedt een uniforme werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid. Zie voor meer informatie: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>.

³ De kamerbrief van het ministerie van IenW uit 2020 en alle bijlagen zijn hier te vinden:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/11/midterm-reviews-van-de-concessies-van-ns-en-prorail-en-de-internationale-benchmark-ns-en-prorail>.

Bij de totstandkoming van deze evaluatie is de werkwijze uit het Handboek evalueren deelnemingen gevolgd.⁴ Het ministerie van Financiën heeft ervoor gekozen om de evaluatie zelf uit te voeren, aangezien de benodigde kennis en capaciteit beschikbaar was. Het beleidsverantwoordelijke ministerie van IenW is voor deze evaluatie uitgebreid geconsulteerd en NS is op verschillende momenten betrokken geweest bij de evaluatie. Zo is met NS gesproken over de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap, heeft NS informatie aangeleverd en heeft NS een check op onjuistheden gedaan. Ook is de evaluatie op volledigheid en juistheid getoetst door verschillende interne afdelingen van het ministerie van Financiën, het ministerie van IenW en twee onafhankelijke externe experts. Bert van Wee (hoogleraar Transportbeleid aan de TU Delft) en Fred Stokvis (directeur Volt Strategy) hebben gedurende de evaluatie zitting genomen in de begeleidingscommissie als onafhankelijk externe experts. Op deze manier is getracht de onafhankelijkheid van deze evaluatie te borgen.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/14/handboeken-staatsdeelnemingen>

2 Over Nederlandse Spoorwegen

In dit hoofdstuk schetsen we kort de situatie zoals die nu is: NS als onderneming met de staat als aandeelhouder. Het hoofdstuk bevat een profielschets van NS aan de hand van de activiteiten van NS, de markt waarin NS opereert en de belangrijkste financiële waardes en governance van de onderneming. Dit hoofdstuk biedt dus achtergrondinformatie. De hierop volgende hoofdstukken vormen de beantwoording van de onderzoeksvragen van deze evaluatie.

2.1 Activiteiten

NS richt zich op het duurzaam bereikbaar maken van Nederland voor iedereen. De hoofdactiviteit van NS is het vervoeren van reizigers per spoor op het Nederlandse hoofdrailnet (HRN). Daarnaast verzorgt NS ook internationale treinverbindingen en exploiteert en ontwikkelt het de Nederlandse stations via zijn dochteronderneming NS Stations.

In de statuten is formeel beschreven dat NS als doel heeft om, via ondernemingen of andere rechtspersonen, direct of indirect, een vervoersbedrijf uit te oefenen inclusief aanverwante en ondersteunende activiteiten waaronder exploitatie en ontwikkeling van stations en vastgoed.⁵

2.2 Markt

2.2.1 Binnenlands reizigersvervoer

Binnen Nederland is NS veruit de grootste reizigersvervoerder, met gemiddeld circa 1.085.000 treinreizen per werkdag en circa 42 miljoen reizigerskilometers per dag in 2023. NS verzorgt meer dan 90% van het aantal reizigerskilometer per trein in Nederland. Deze treinreizen worden voor het overgrote deel afgelegd op het hoofdrailnet (HRN).

In december 2014 verleende de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de huidige vervoerconcessie voor het HRN aan NS voor een periode van tien jaar. In december 2023 verleende de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat opnieuw een vervoerconcessie aan NS voor het HRN. De nieuwe concessie geldt voor de jaren 2025-2033.

figuur 2 – het HRN



Bovenstaande kaart toont de indeling en omvang van het HRN inclusief de belangrijkste knooppunten en eindstations. Op de blauwe lijn rijden intercity's en sprinters, de rode lijn is de

⁵ Artikel 3 Statuten N.V. Nederlandse Spoorwegen.

Hogesnelheidslijn-zuid (HSL-zuid). De HSL-Zuid is 125 kilometer lang en loopt van Schiphol tot aan de Belgische grens met een aftakking naar Breda.

Sinds 1998 worden verschillende regionale en stadsgewestelijke treindiensten openbaar aanbesteed. Regionale overheden bepalen zelf hoe het treinvervoer op die netwerken eruit komt te zien. Dit geldt niet voor het HRN, deze concessie wordt immers gegund door het ministerie van IenW. NS exploiteert naast het HRN ook de regionale concessie Gouda – Alphen aan de Rijn. NS heeft deze concessie tot 2031. Annex 1 toont welke vervoerders op de diverse concessies in Nederland rijden.

Sinds 2000 richt NS zich ook op deur-tot-deurvervoer van reizigers door deelvervoer. In 2000 werd de OV-fiets geïntroduceerd. Tot 1 januari 2008 was OV-fiets een zelfstandige stichting; met ingang van die datum werd het overgenomen door NS. In 2022 heeft NS zijn deur-tot-deurvervoer uitgebreid door Check-scooters te verhuren via de NS app. Bovendien zijn vanaf 2023 elektrische TIER fietsen te huur bij NS.

2.2.2 *Buitenlands reizigersvervoer*

Naast het binnenlands reizigersvervoer op het HRN, verzorgt NS ook het treinvervoer op het Nederlandse deel van een aantal internationale verbindingen. Momenteel (juni 2024) heeft NS samen met buitenlandse partners verbindingen naar Brussel, Parijs, Londen, Frankfurt, Berlijn en Bazel. Ook verzorgt NS nachttreinverbindingen naar Wenen en Zurich. Internationaal treinvervoer speelt een belangrijke rol binnen de Nederlandse en Europese duurzaamheidsambities. Door het aanbieden van internationale treinverbindingen hebben reizigers een duurzaam alternatief voor meer vervuilende vervoersmiddelen zoals het vliegtuig of de auto.

2.2.3 *Stations*

NS en ProRail zijn samen verantwoordelijk voor treinstations. Hoogwaardige stations en hun omgeving zijn belangrijk voor de keuze van reizigers voor de trein. NS Stations, de dochteronderneming van NS, is eigenaar van de stationsgebouwen en beheert voorzieningen op stations, zoals winkels en horeca, fietsenstallingen en OV-fietsen. ProRail is de eigenaar en de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en transfervoorzieningen als perrons, tunnels en trappen. NS Stations en ProRail werken gezamenlijk aan de renovatie en nieuwbouw van stations.

Door IenW, NS Stations en ProRail is een Stationsagenda opgesteld.⁶ Deze Stationsagenda is in februari 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁷ De Stationsagenda is de beleidsagenda waarmee IenW, ProRail en NS Stations samen werken aan de kwaliteit van stations. In de Stationsagenda staan de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen vastgelegd, worden de publieke belangen rondom stations uiteengezet en wordt de visie op de toekomst van stations beschreven.

De Stationsagenda, inclusief publieke belangen en de rol van NS Stations, is vorig jaar vastgesteld na een uitgebreid consultatietraject. Bij de totstandkoming van de Stationsagenda is een brede groep stakeholders (decentrale overheden, vervoerders, reizigers- en belangenorganisaties, experts) op gezette tijden betrokken en in de gelegenheid gesteld om feedback te geven.

Daarnaast heeft IenW in 2020 het 'Onderzoek ordening stations' met de Kamer gedeeld.⁸ Hieruit bleek dat ProRail en NS Stations elkaar in balans houden en dat de samenwerking tussen ProRail en NS Stations heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de stations. Ook werd geconcludeerd dat over het algemeen de publieke belangen behartigd worden binnen de huidige structuur. In de begeleidende Kamerbrief concludeert de staatssecretaris van IenW dat er geen wijzing in de eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen nodig zijn om de publieke belangen op stations beter te waarborgen.

⁶ Stationsagenda: visie voor 2040.

⁷ Kamerstukken II 2022-2023, 29 984, nr, 1088

⁸ Kamerstukken II 2020-2021, 29 984, nr, 899

Om deze redenen blijven de stations in deze evaluatie verder buiten beschouwing. Bovendien is vervoer van reizigers per trein de kernactiviteit van NS. De evaluatie van het staatsaandeelhouderschap in NS focust zich daarom op deze kernactiviteit.

2.3 Kerncijfers

2.3.1 Financiële kerncijfers

Onderstaande tabel geeft de financiële ontwikkeling van NS weer voor de jaren 2018 tot en met 2023. COVID-19 zorgde in 2020 en de daarop volgende jaren voor een terugloop in reizigersaantal en winstgevendheid. In 2020 werd een impairment⁹ op het HRN genomen waardoor NS een historisch verlies schreef. Als gevolg hiervan daalde het eigen vermogen van NS met €2 miljard. In 2021 en 2022 werd deze bijzondere waardevermindering gedeeltelijk teruggedraaid waardoor NS een (boekhoudkundige) winst schreef. Ook kreeg NS in die jaren aanzienlijke overheidssteun, onder andere in de vorm van Beschikbaarheidsvergoeding OV (2020, 2021 en 2022) en Transitievergoeding OV (2023). Onderliggend was NS in die jaren nog wel verlieslatend. In 2023 was er wederom sprake van een negatief bedrijfsresultaat en moest NS een impairment op het HRN van €318 miljoen en een impairment op Abellio Duitsland van €121 miljoen nemen. Hierdoor kwam het verlies uit op -€380 miljoen. Het balanstotaal en de geconsolideerde omzet van NS is in 2023 aanzienlijk afgenomen ten aanzien van 2022 door de afronding van de verkoop van Abellio UK.

tabel 2 – financiële cijfers NS

(€ mln.)	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Inkomsten	3.823	3.341	6.486	6.601	6.661	5.926
Waarvan Nederland	3.432	3.085	2.874	2.757	3.208	3.102
Waarvan buitenland	391	256	3.672	3.844	3.453	2.824
Winst	-380	581	339	-2.378	208	106
Dividend	-	-	-	-	-	37
Balanstotaal	6.375	8.364	7.368	8.063	9.448 ¹⁰	7.030
Eigen vermogen	1.914	2.304	1.689	1.179	3.781	3.627
Solvabiliteitsratio	30,0%	27,5%	22,9%	14,6%	40,0%	51,6%

2.3.2 Bedrijfsspecifieke kerncijfers

Tabel 3 geeft de bedrijfsspecifieke ontwikkeling van NS weer voor de jaren 2018 tot en met 2023. In 2023 is het aantal fte in Nederland t.o.v. 2022 toegenomen. Deze toename was nodig vanwege de opgelopen personeelstekorten. Als gevolg van grootschalige wervingsacties zijn de tekorten aan conducteurs, machinisten en retailmedewerkers grotendeels ingelopen.

In 2019 bereikte NS het recordaantal van 19.214 miljoen reizigerskilometers in Nederland. Door de coronaperiode verminderden het aantal reizigerskilometers in Nederland met meer dan 50% in 2020 t.o.v. 2019. Sinds 2022 neemt het aantal reizigerskilometers in Nederland flink toe. Het aantal reizigerskilometer is echter niet terug op het niveau van voor de coronaperiode, omdat reispatronen sinds toen structureel veranderd zijn.¹¹

In de afgelopen jaren is het algemene klantoordeel voor treinreizen in Nederland gedaald. In 2023 bleef het algemene klantoordeel gelijk aan 2022 met een 7,7.

De OV-fiets heeft de laatste jaren een opmars gemaakt. Het aantal ritten nam toe van 4,2 miljoen in 2018 tot 5,3 miljoen in 2019. In 2020 en 2021 was er een duidelijke afname in het aantal ritten.

⁹ Een impairment is een bijzondere waardevermindering van activa.

¹⁰ Door de implementatie van IFRS-16 nam het balanstotaal van NS toe en als gevolg daarvan de solvabiliteit af.

¹¹ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. M. de Haas (2023). Waar is de ov-reiziger gebleven?. P.3.

De beperkingen en onzekerheden tijdens de coronaperiode leidden tot minder reizen en dus ook minder gebruik van OV-fietsen. In 2022 en 2023 is een opwaartse trend te zien. Het aantal ritten nam toe tot boven het niveau van 2019. In 2023 werd een recordhoogte van 5,9 miljoen OV-fiets ritten bereikt.

tabel 3 – bedrijfsspecifieke kencijfers

	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Aantal werknemers in Nederland (fte)	18.657	17.089	17.071	17.461	17.742	18.374
Vervoersomvang (mln. Reizigerskilometers in NL) ¹²	15.536	13.589	8.630	8.352	19.214	18.535
Algemeen klantoordeel reizen per trein in NL ¹³	7,7	7,7	7,9	-	89%	86%
Ritten met de OV-fiets (mln.)	5,9	5,4	3,4	3,1	5,3	4,2

2.4 Governance

N.V. Nederlandse Spoorwegen is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht, gevestigd in Utrecht. De governance van NS is gebaseerd op het gemitigeerde structuurregime.¹⁴

De vennootschap wordt bestuurd door de Raad van Bestuur. Toezicht vindt plaats door de Raad van Commissarissen. Beide organen leggen over de uitoefening van hun taken verantwoording af aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). De AvA van N.V. Nederlandse Spoorwegen bestaat uit de Staat der Nederlanden (vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën) die alle aandelen bezit.

NS bestaat uit een aantal bedrijfsonderdelen, waaronder NS Operatie, Commercie & Ontwikkeling en NS Stations. NS Operatie is verantwoordelijk voor het treinvervoer op het HRN en het onderhoud van treinen. Commercie en Ontwikkeling houdt zich onder andere bezig met de ontwikkeling van de dienstregeling, treinformules, klantenservice, duurzaamheid, strategie, marketing en beprijzing. NS Stations is eigenaar van de stationsgebouwen en beheert voorzieningen op stations, zoals winkels en horeca, fietsenstallingen en OV-fietsen.

Lange tijd was Abellio ook onderdeel van de organisatiestructuur. Abellio verzorgde voornamelijk railconcessies in de regionale spoormarkt in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Abellio UK is in februari 2023 via een management buy out overgedragen aan het lokale management. In april 2024 heeft NS een overeenkomst gesloten met de Duitse vervoersonderneming BeNEX om Abellio Duitsland te verkopen. De verkoop wordt naar verwachting na de zomer van 2024 afgerond.

¹² Verlaging van reizigerskilometers n.a.v. aangepaste meetmethode in 2022 voor reizigerskilometers van het Studenten OV-contract.

¹³ Per 2021 indicator klanttevredenheid gewijzigd naar gemiddeld cijfer op basis van OV klantbarometer. De indicator klanttevredenheid is niet beschikbaar voor 2020 aangezien het veldwerk voor de meting niet verricht kon worden door de coronamaatregelen.

¹⁴ In het gemitigeerde structuur regime worden de bestuurders van de vennootschap benoemd en ontslagen door de AvA, in plaats van door de RvC.

3 Maatschappelijk en publiek belang

Het vorige hoofdstuk behandelde de huidige situatie: NS als onderneming met de staat als aandeelhouder. In dit hoofdstuk doen we een stap achteruit, om te kijken naar de noodzaak van overheidsinterventie bij treinvervoer. Treinvervoer is belangrijk voor de samenleving. De belangrijkste maatschappelijke belangen die treinvervoer dient te borgen zijn bereikbaarheid, spoorveiligheid en milieu en gezondheid. De markt en samenleving kunnen deze belangen zelf onvoldoende borgen. Om die reden is overheidsinterventie noodzakelijk. In dit hoofdstuk leggen we uit waarom.

3.1 Belang van treinvervoer voor de samenleving

Treinvervoer, of openbaar vervoer in brede zin, is belangrijk voor de samenleving. Treinvervoer geeft mensen de mogelijkheid om van A naar B te komen, op een manier die duurzamer, schoner en veiliger is dan de auto.

tabel 4 - maatschappelijke belangen bij treinvervoer

Bereikbaarheid	Steden en niet-stedelijke gebieden in Nederland zijn en blijven bereikbaar met de trein binnen een vaste dienstregeling en acceptabele reistijd.
Betaalbaarheid	De treinreis is betaalbaar, ook voor mensen met een lager inkomen.
Betrouwbaarheid	Treinen rijden binnen een vaste dienstregeling met een frequentie waar de reiziger ook in de toekomst op kan rekenen.
Reiskwaliteit	De treinreis is een comfortabele ervaring voor de reiziger en sluit aan bij andere vervoersmiddelen binnen een grotere reisbeweging.
Toegankelijkheid	Iedereen kan gebruik maken van de trein en het station, ook mensen met een beperking. Waar dat niet toch niet lukt, is er een passend alternatief.
Sociale Veiligheid	Reizigers zijn en voelen zich veilig in de trein en op het station.
Spoorveiligheid	De kans op ongelukken is voor passagiers zo minimaal mogelijk.
Milieu en gezondheid	Treinvervoer draagt bij aan schonere lucht, reductie van CO ₂ -en stikstofuitstoot en het beperken van geluidsoverlast voor omwonenden.

Bereikbaarheid is het belangrijkste belang van de maatschappij bij treinvervoer. Dagelijks reizen er gemiddeld meer dan 1 miljoen reizigers met de trein.¹⁵ De trein vormt een onmisbare schakel voor werkende Nederlanders, studenten, dagjesmensen en toeristen. De trein ontsluit kantoren, onderwijsinstellingen, musea, culturele podia, winkelgebieden en recreatieplaatsen. Burgers rekenen erop dat de trein elke dag rijdt, van de vroege ochtend tot de late avond, binnen een vaste frequentie en dat dat in de toekomst zo blijft. Naast deze brede bereikbaarheid vallen onder bereikbaarheid ook nog een aantal specifiekere maatschappelijke belangen: betaalbaarheid, betrouwbaarheid, reiskwaliteit, toegankelijkheid en sociale veiligheid.

Ook spoorveiligheid is een maatschappelijk belang. Passagiers moeten erop kunnen rekenen dat de kans op botsingen of ontsporingen minimaal is. Tot slot vormen ook milieu en gezondheid een maatschappelijk belang. Mensen die in de buurt van het spoor wonen zijn gebaat bij schone lucht en zo min mogelijk geluidsoverlast. Voor de samenleving als geheel is het van belang dat treinen zo min mogelijk CO₂ en stikstof uitstoten, omdat deze broeikasgassen bijdragen aan ongewenste klimaatverandering. Als Nederlanders de auto laten staan en in plaats daarvan de trein nemen, leveren ze ook een positieve bijdrage aan het klimaat. De vervuilende uitstoot van hun auto blijft dan achterwege.

¹⁵ NS telt elke afgelegde reis (met een incheck en uitcheck) als een reiziger.

3.2 Noodzaak van overheidsinterventie bij treinvervoer

Zonder sturing van de overheid zouden de hierboven genoemde maatschappelijke belangen bij treinvervoer waarschijnlijk onvoldoende worden geborgd. In de onderstaande tabel geven we per maatschappelijk belang weer welke risico's zich zouden kunnen voordoen bij het treinvervoer van NS op het HRN als overheid niet zou ingrijpen. We gebruiken hier het woord overheid in algemene zin en doelen op het gecombineerde ingrijpen van zowel de Nederlandse overheid als de Europese Unie.

tabel 5 – risico's voor de samenleving als de overheid niet zou ingrijpen in de treinmarkt

Bereikbaarheid	Minder treinen in dunbevolkte gebieden, minder aanbod in daluren. Onzekerheid over behoud bereikbaarheid in de toekomst.
Betaalbaarheid	Duurdere treinkaartjes, geen aparte producten voor kinderen en senioren.
Betrouwbaarheid	Treinen rijden minder volgens een vast patroon in een dienstregeling, minder zekerheid over behoud dienstregeling in de toekomst.
Reiskwaliteit	Kwaliteit gaat achteruit, vaker en langere overstap, minder directe verbindingen of overstapmogelijkheden.
Toegankelijkheid	Trein niet of minder toegankelijk voor mensen met een beperking. Minder hulp voor reizigers die dat nodig hebben (bijv. ouderen, laaggeletterden).
Sociale Veiligheid	Reizigers vaker in onveilige situaties in de trein of op het station.
Spoorveiligheid	Grotere kans op materieeldefecten en ongevallen.
Milieu en gezondheid	Elektriciteit voor treinen niet duurzaam opgewerkt, treinen maken meer lawaai. Grondstoffen niet efficiënt en circulair gebruikt.

Als de Nederlandse overheid en de EU geen verplichtingen aan NS zouden stellen is het aannemelijk dat de maatschappelijke belangen rondom treinvervoer minder goed geborgd zouden worden. De belangrijkste reden daarvoor is bedrijfseconomisch: in een volledig vrije markt is het maximaliseren van winst, mede door het reduceren van kosten, een belangrijke prikkel voor bedrijven. De eisen die de samenleving stelt aan treinvervoer kunnen de kosten juist verhogen. Zonder overheidsinterventie zou er niet een duidelijke reden zijn voor NS om overal aan die verwachtingen te voldoen.

Zonder een vorm van overheidsinterventie zou er in dunbevolkte gebieden bijvoorbeeld waarschijnlijk minder vaak een trein rijden, omdat NS op een deel van die verbindingen verlies maakt. Het reizen met de trein zou waarschijnlijk ook duurder zijn. Nu verplicht de overheid NS tot gereduceerde tarieven voor bijvoorbeeld kinderen en senioren. Deze producten zijn verlieslatend. Zonder een verplichting vanuit de overheid zou NS deze producten om bedrijfseconomische redenen kunnen schrappen of minder aantrekkelijk kunnen maken. NS zou ook vrijer zijn in het verhogen van tarieven, terwijl ze daar nu in begrensd wordt.

Als er vanuit de Nederlandse overheid en de EU geen regulering zou zijn, zouden treinen voor mensen met een beperking waarschijnlijk minder toegankelijk zijn. Veel treinen zijn standaard ongelijkvloers ontworpen, waardoor mensen met een beperking moeilijker kunnen instappen. Aanpassingen op het standaardontwerp van treinen zijn mogelijk, maar wel tegen meerkosten. Hetzelfde geldt voor ondersteuning bij instappen op het perron. Ook dat kost extra geld. Zonder verplichting vanuit deze overheden zou NS ervoor kunnen kiezen om geen aanpassingen te doen aan treinen en geen instapondersteuning te bieden. Indien aanpassingen niet mogelijk zijn, zou er zonder overheidsbemoediging mogelijk geen ondersteuning op het perron vanuit de vervoerders zijn. Vergelijkbare scenario's kunnen worden gemaakt voor elk van de genoemde maatschappelijke belangen.

3.3 Publieke belangen: sturing van de overheid ten behoeve van de samenleving

Als de uitkomsten van een vrije markt niet, onvoldoende of op een onwenselijke manier de maatschappelijke belangen tot stand brengen, kan de Nederlandse overheid en/of de EU ingrijpen. Maatschappelijke belangen worden publieke belangen als de overheid vindt dat zij een rol heeft bij de verwezenlijking ervan.

Publieke belangen zijn geen objectieve feiten. Welke maatschappelijke belangen worden gezien als publieke belangen is de uitkomst van een politieke keuze, die gelegitimeerd wordt door het democratische proces. Ook hoe een publiek belang gedefinieerd wordt, kan heel erg verschillen.¹⁶ Hier bedoelen we met publiek belang zowel de algemene maatschappelijke behoefte waaraan invulling wordt gegeven (bijv. bereikbaarheid), als de specifieke invulling daarvan (bijv. een vaste dienstregeling).

Door voorwaarden te stellen aan het treinvervoer van NS op het HRN geven de Nederlandse overheid en de EU invulling aan de publieke belangen van treinvervoer. Invulling geven aan de publieke belangen van treinvervoer doet de Nederlandse overheid vanuit haar rol als beleidsmaker en ook als concessieverlener. In het volgende hoofdstuk gaan we daar dieper op in. Daar wordt namelijk beschreven in welke mate (Europese) wet- en regelgeving de publieke belangen borgen en zo een hoge mate van bereikbaarheid, spoorveiligheid en milieu en gezondheid trachten te bewerkstelligen.

¹⁶ Het kan bijvoorbeeld gaan om de levering van bepaalde producten of diensten, de kenmerken daarvan, de randvoorwaarden die de overheid stelt aan productie of levering, of randvoorwaarden voor het goed functioneren van de markt. Zie: WRR. (2000). Het borgen van publiek belang, p. 51.

4 Wetgeving en concessie

Met wetgeving creëert de overheid kaders voor treinvervoer. In een concessie stelt zij nadere voorwaarden aan NS om op het spoor te mogen rijden. In dit hoofdstuk laten we zien dat de geldende wetgeving en concessie de publieke belangen van treinvervoer in grote mate kunnen borgen zolang de concessie loopt. Wetgeving en concessie kunnen echter niet voorzien in de borging van structurele bereikbaarheid: de garantie dat Nederland per spoor bereikbaar blijft, in de voorzienbare toekomst en bij rampen en schokken.

4.1 Publieke belangen vertaald naar juridische verplichtingen

In het vorige hoofdstuk lieten we zien dat de overheid ingrijpt op de treinmarkt om marktfalen te voorkomen. In dit hoofdstuk bekijken we de borging van publieke belangen in wetgeving en de concessie voor het HRN. In de concessie voor het HRN zijn de afspraken tussen het ministerie van IenW en NS over het HRN vastgelegd. De huidige concessie verloopt eind 2024. De nieuwe concessie omvat de periode 2025-2033.

De wetgeving en concessie zijn anders van aard: de verplichtingen in wetgeving zijn algemener van aard en gericht op een breder scala aan actoren, terwijl de concessie juist hele specifieke voorwaarden bevat voor NS op het gebied van spoorvervoer. Ook de horizon van wetgeving en concessie zijn anders. Wetgeving is niet zo makkelijk te veranderen en heeft tenzij anders aangegeven geen einddatum. Bovendien valt personenvervoer over het spoor volledig onder EU-wetgeving, waardoor het kabinet slechts beperkte invloed heeft op hoe die wetgeving wordt geformuleerd.¹⁷ De concessie tussen NS en IenW heeft juist een relatief beperkte looptijd en kan bovendien naar aanleiding van de *midterm review* worden bijgesteld. De concessie komt tot stand in een onderhandeling tussen het ministerie van IenW en NS. De invloed van de Nederlandse overheid op hoe de verplichtingen in de concessie worden geformuleerd is dus groot.

tabel 6 – kenmerken van de spoorwetgeving en de concessie

Instrument	Looptijd	Bron	Invloed overheid op verplichtingen
Wetgeving	tot wetwijziging	EU	beperkt
Concessie	9 jaar	Ministerie van IenW	groot

4.2 Borging publieke belangen in wetgeving

Personenvervoer over het spoor valt volledig onder EU-wetgeving. De voornaamste regels zijn gebundeld in het zogenoemde vierde Europese spoorwegpakket (2016), dat bestaat uit zes wetsteksten (verordeningen en richtlijnen) verdeeld over de zgn. marktpijler en een technische pijler. De gewijzigde PSO-verordening (1370/2007) is onderdeel van dit vierde Europese spoorwegpakket. In annex 1 wordt deze wetgeving verder toegelicht. Naast het Vierde spoorwegpakket bestaat er onder meer ook Europese regelgeving over de rechten en verplichtingen van treinreizigers (Vo. 2021/782).

Het Europese spoorwegpakket is omgezet in Nederlandse wetgeving. De belangrijkste Nederlandse wetten in dit verband zijn de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet lokaal spoor. De PSO-verordening is rechtstreeks van toepassing.¹⁸ Tabel 7 laat zien hoe de nationale wetgeving samenhangt met het treinvervoer van NS.

¹⁷ In de EU stelt de Europese Commissie doorgaans wetsvoorstellen op, waarna in de meeste gevallen het Europees Parlement en de Raad van de EU samen beslissen over wetgeving. In de Raad vergaderen de vakministers van alle EU-lidstaten, waarbij de samenstelling afhankelijk is van het onderwerp. Nederland heeft als gemiddeld land maar een beperkt deel van de stemmen in de Raad als er wordt besloten over EU-wetgeving over het spoor.

¹⁸ Zonder omzetting in nationale wetgeving. Wel biedt de PSO-verordening op belangrijke punten invullingsruimte waardoor er verschillen t.a.v. marktordering zijn tussen lidstaten.

tabel 7 – belangrijkste Nederlandse wet- en regelgeving voor treinvervoer NS

Nederlandse wet- en regelgeving	Reikwijdte	Relatie met treinvervoer NS
Besluit HRN	Hoofdrailnet	Specificeert welke spoorlijnen deel zijn van het HRN.
Spoorwegwet	Hele spoorstelsel	Rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken instanties op het spoor.
Wet personenvervoer	Hele OV-systeem	Voorwaarden voor het verlenen van contracten in het openbaar vervoer.

Naast de specifieke spoorwetgeving zijn er ook wetten uit andere domeinen die raken aan het publieke belang van milieu en gezondheid. Voor omgevingshinder zijn de Omgevingswet en de Wet milieubeheer van toepassing. De Wet milieubeheer bevat ook regels voor luchtkwaliteit. De klimaatwet bevat bindende doelen voor het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgassen in heel Nederland. Het geheel aan wetgeving borgt de publieke belangen rondom spoor niet, maar bevat wel randvoorwaarden en het richtinggevend kader voor een specifiekere uitwerking van publieke belangen in de concessie. Alleen spoorveiligheid is afdoende in wetgeving geborgd.

tabel 8 – mate van borging publieke belangen in wetgeving

Publiek belang	Geborgd in wetgeving?	Toelichting
Bereikbaarheid	nee	alleen randvoorwaarden, zoals omvang HRN
Spoorveiligheid	ja	verplichte technische veiligheidseisen
Milieu en gezondheid	deels	wettelijke normen voor geluidshinder spoor, geen specifieke wettelijke eisen aan NS voor uitstoot

4.3 Borging publieke belangen in de concessie

Zoals eerder beschreven is de concessie tussen het ministerie van IenW en NS een specifiekere, gerichtere en flexibeler regelgevend instrument dan wetgeving. De concessie bevat de voorwaarden en verplichtingen van NS om als hoofdvervoerder op het HRN te rijden. In de concessie worden alle publieke belangen geadresseerd die niet (volledig) zijn uitgewerkt in wetgeving. Deze hangen nauw samen met de nationale beleidsdoelstellingen, die het ministerie van IenW met de concessie wil realiseren.^{19 20} De huidige concessie loopt eind 2024 af. Ook in de komende concessieperiode (2025-2033) blijft NS de hoofdvervoerder op het HRN.^{21 22} In tabel 9 is te zien welke artikelen met name de publieke belangen van spoorvervoer borgen in de aankomende concessie 2025-2033.

De concessie tussen het ministerie van IenW en NS verplicht NS tot concrete en bindende afspraken om de bereikbaarheid van Nederland te garanderen, inclusief alle onderliggende deelaspecten. De concessie is de basis voor de dienstregeling van NS en regelt bijvoorbeeld ook korting voor kinderen en ouderen, de mate waarin de prijs van tweede klas treinkaartjes mag

¹⁹ Kamerstukken II 2020-2021, 29 984, nr, 930.

²⁰ In het beleidsvoornemen gunning vervoerconcessie voor het hoofdrailnet 2025 staat dat de Nederlandse beleidsdoelstellingen voor het personenvervoer per spoor ook gericht zijn op:

- i) het bieden van een zo goed mogelijk vervoerproduct aan de reiziger,
- ii) het faciliteren van een zo optimaal en drempelloos mogelijke deur-tot-deur reis voor reizigers en
- iii) het maatschappelijk optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel.

²¹ Kamerstukken II 2020-2021, 29 984, nr, 899.

²² In de nieuwe concessieperiode mogen ook andere vervoerders over het HRN rijden, als er voldoende capaciteit beschikbaar is op het spoor (wordt getoetst door ProRail) en dit de economische belangen van NS niet teveel schaadt (wordt getoetst door ACM). Dit principe van open toegang is verankerd in Europese regelgeving.

worden verhoogd en hoe reizigers met een beperking worden geholpen. De afspraken in de concessie zijn gekoppeld aan prestatie-indicatoren met bodemwaarden en streefwaarden.

tabel 9 – borging publieke belangen in de concessie

Publiek belang	Concessie 2025-2033	Toelichting
Bereikbaarheid	Artikelen 2-9	waar, wanneer, hoe vaak rijden er treinen
Betaalbaarheid	Artikel 30	substantiële korting voor kinderen en ouderen, afspraken rondom OV-kaart studenten, regulering prijsstijgingen tweede klas
Betrouwbaarheid	Artikel 9-14	logistieke prestatie-eisen waar NS aan moet voldoen
Reiskwaliteit	Artikel 49, Bijlage 1	comfort treinen, prestatie-indicatoren met bodem- en streefwaarden
Toegankelijkheid	Artikelen 15-18	nieuw materieel voor mensen met beperking toegankelijk, korte aanmeldtijd reis-assistentie
Sociale Veiligheid	Artikelen 34, 36	prestatie-indicator sociale veiligheid, actieve inzet voor veiligheid, monitoring en samenwerking
Spoorveiligheid	Artikel 35	deelname aan ERTMS
Milieu en gezondheid	Artikelen 31, 32, 37	100% gebruik groene elektriciteit, bijdrage aan circulariteit, actieve inzet mitigeren omgevingshinder

Het publieke belang van spoorveiligheid komt relatief summier aan bod, met een enkele bepaling over ERTMS. Dit belang komt echter uitgebreid aan bod in de EU-regelgeving uit de technische pijler van het Europese spoorwegpakket (richtlijn 2016/798, richtlijn 2019/797 en verordening 2016/796), die ook voor NS als vervoerder verplichtingen met zich meebrengen. Ook milieu en gezondheid worden behandeld door de concessie, in drie verschillende artikelen. Zo moet NS 100% groene stroom gebruiken en zich actief inzetten voor het tegengaan van omgevingshinder (bijv. emissies, overlast van geluid en trillingen en impact op luchtkwaliteit).

De concessieverplichtingen in de periode 2025-2033 zijn een van de oorzaken voor een financieel ontoereikende business case: de kosten van het treinvervoer op het HRN zijn hoger dan de opbrengsten om het benodigde rendement te kunnen behalen. In de periode 2025-2033 zal NS daarom jaarlijks 13 miljoen euro subsidie van het ministerie van IenW ontvangen. Op die manier krijgt het begrip publiek belang heel concreet vorm. Voor de samenleving, die vertegenwoordigd wordt door het parlement, is treinvervoer dermate belangrijk dat een beperkte subsidie wordt geaccepteerd om een hoge mate van bereikbaarheid, spoorveiligheid en milieu en gezondheid te bewerkstelligen.

4.4 Structurele bereikbaarheid niet borgbaar in wetgeving en concessie

De wetgeving en concessie vormen samen een complementair geheel als uitwerking van de publieke belangen bij het treinvervoer van NS. De wetgeving is gericht op de langere termijn en algemener van aard. De concessie vult de wetgeving aan met specifieke eisen en voorwaarden voor NS tijdens de duur van de concessie.²³ Zolang de concessie loopt, zijn de publieke belangen hiermee over het algemeen goed geborgd.

Het strategische belang van bereikbaarheid heeft echter een horizon die verder naar achteren ligt dan negen jaar. Voor grote maatschappelijke en ruimtelijke opgaven met een lange horizon (bijvoorbeeld woningbouw) is het van belang dat er nu zekerheid is dat de bereikbaarheid van Nederland per trein ook op lange termijn gewaarborgd blijft. Ook burgers moeten erop kunnen rekenen dat zij de komende tientallen jaren met de trein kunnen blijven reizen.

²³ De concessie dient uiteraard ook aan de eisen van de wetgeving te voldoen.

tabel 10 – mate van borging publieke belangen in wetgeving en concessie

	Geborgd in wetgeving?	Geborgd in concessie?	Geborgd na concessie?
Bereikbaarheid	nee	grotendeels	nee
Spoorveiligheid	ja	ja, aanvulling op wetgeving	ja
Milieu en gezondheid	deels	ja, aanvulling op wetgeving	deels

De partijen die betrokken zijn bij het spoorvervoer kijken naast het dagelijkse werk in het raamwerk van de concessie ook met een lange termijn-blik naar het spoor. Zo schetst het ministerie van IenW in het Toekomstbeeld OV de contouren voor het spoor 2040. En investeringen in rollend materieel van vervoerders hebben een afschrijvingstermijn van 30 jaar, ruim drie keer zo lang als de concessieperiode voor het HRN. Om de structurele bereikbaarheid van Nederland per trein te borgen is dus meer nodig dan wetgeving en een concessie. De wetgeving heeft een lange looptijd, maar is niet specifiek genoeg. De concessie is wel specifiek genoeg, maar duurt juist niet lang genoeg. Dit is inherent aan de aard van beide instrumenten.

Structurele bereikbaarheid omvat ook de weerbaarheid van treinvervoer bij grote schokken (bijvoorbeeld natuurrampen) die zich op elk moment tijdens de lopende concessie kunnen voordoen. Het spoor en het treinvervoer eroverheen maken onderdeel uit van de vitale infrastructuur. Die bestaat uit voorzieningen en processen die dermate belangrijk zijn voor de samenleving, dat ze bij uitval tot grote verstoringen, ontwrichting en onveiligheid kunnen leiden. Aan vitale processen worden door de overheid extra eisen gesteld, om ze weerbaar te maken voor de belangrijkste dreigingen en risico's.²⁴

De structurele bereikbaarheid van Nederland is een voorbeeld van een niet-contracteerbaar belang, iets wat niet of niet volledig in juridische verplichtingen is om te zetten. Het is onmogelijk om precies te voorzien hoe de toekomst zich ontvouwt, of om alle mogelijke gevaren voor ontwrichting te voorzien en te kwantificeren. Om toch voldoende invloed op treinvervoer te hebben, heeft de overheid naast wet- en regelgeving behoefte aan extra instrumenten. Aandeelhouderschap kan een geschikt instrument zijn om met niet-contracteerbare belangen om te gaan. Met aandeelhouderschap in NS kan de overheid structurele bereikbaarheid per trein borgen, zowel voor de toekomst als bij onverwachte schokken. In het volgende hoofdstuk bekijken we of het aandeelhouderschap in de praktijk ook nog steeds toegevoegde waarde heeft.

Treinondernemingen in publieke handen is de gangbare praktijk in vrijwel alle Europese landen. Ook in andere Europese landen blijkt dat er meer dan wet- en regelgeving nodig is om bereikbaarheid per spoor te borgen. In vrijwel heel Europa is er één hoofdvervoerder op het spoor, die in handen is van de overheid. Alleen in het Verenigd Koninkrijk en Griekenland is de situatie anders. Het Verenigd Koninkrijk kent sinds de jaren 90 een systeem van regionale concessies, zonder nationale vervoerder. De Britse aanpak leidde niet tot meer efficiëntie, maar juist tot fragmentatie, inefficiëntie, een gebrek aan coördinatie en een hoger kostenniveau. Om die reden trekt de Britse overheid het treinvervoer weer dichterbij naar zich toe (zie kader hieronder). In Griekenland werd het nationale spoorbedrijf in 2013 geprivatiseerd en in 2017 aan het Italiaanse nationale spoorbedrijf verkocht. In annex 1 staat een uitgebreide vergelijking van de spoormarkt in 28 Europese landen.

²⁴ IenW (2021). Samenvatting Roadmap Vitaal spoorvervoer.

Het Verenigd Koninkrijk kent geen nationaal dekkend netwerk meer, sinds het privatiseren en opknippen van British Rail in de jaren 90. Private ondernemingen, waaronder buitenlandse staatsdeelnemingen, verzorgden vanaf dat moment het treinvervoer op de 21 regionale concessies. De grootste regionale concessies waren niet groter dan de helft van het HRN (gemeten naar passagiers- of treinkilometers).²⁵ Elke concessie kende een grote mate van zelfstandigheid op het gebied van dienstregeling, kaartverkoop en innovatie.

De Britse aanpak leidde tot een groei in passagiers en vernieuwing in materieel, maar zorgde ook voor fragmentatie, inefficiënties en een hoger kostenniveau.²⁶ Ook was er geen duidelijke aansprakelijkheid voor complexe systeemrisico's en vertragingen. Verder ontbrak het aan coördinatie waardoor verbeteringen moeilijk implementeerbaar waren. Reizigers die op verschillende trajecten reisden moesten soms gebruik maken van meerdere ticketsystemen en er was geen coördinatie tussen de dienstregelingen van de verschillende vervoerders.

Slechte financiële en operationele prestaties van vervoerders zorgden ervoor dat minder marktpartijen aan aanbestedingen deelnamen en enkele partijen zich zelfs helemaal terugtrokken uit de Britse spoorsector. Daarnaast wonnen er bij aanbestedingen regelmatig partijen met te optimistische biedingen, waardoor er problemen ontstonden bij infrastructurele projecten en leveringen van materieel. Dit alles resulteerde in enkele gevallen in het teruggeven van de concessie aan de overheidsexploitant.

De Britse overheid stelde in 2018 een onderzoekscommissie in om de marktordening op het spoor te onderzoeken, waarbij ook eventuele radicale ingrepen niet geschuwd zouden worden. De structurele wijzigingen in reizigersgedrag en stijgende kosten na COVID-19 vergrootten de noodzaak tot veranderingen.

De onderzoekscommissie onder leiding van Keith Williams concludeerde dat er een nationale spoorstrategie diende te komen met focus op samenwerking en kwaliteit waarbij er wederom een centraal sturende instantie, Great British Railways, moest worden opgericht.²⁷ Great British Railways diende verantwoordelijk te zijn voor de opbrengsten van de concessies, zodat het ticketsysteem versimpeld kon worden en moest de dienstregeling gaan bepalen. De Williams Rail Review riep op om te onderkennen dat het spoorstelsel een overkoepelend netwerk is, vol met afhankelijkheden en samenhang. Met het oprichten van Great British Railways trekt de Britse overheid de publieke belangen weer dichterbij en verkrijgt het meer invloed op het spoorvervoer dan enkel via wet- en regelgeving.

²⁵ Onderzoek Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning, inno-V (2020), p.74.

²⁶ Realising the potential of GB Rail, McNulty (2011)

²⁷ <https://www.gov.uk/government/collections/the-williams-rail-review>

5 Staatsdeelneming

In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien dat aandeelhouderschap in NS nog steeds nodig is: de publieke belangen van treinvervoer kunnen niet volledig worden geborgd door wetgeving en een concessie. In dit hoofdstuk laten we zien dat aandeelhouderschap van de staat in NS ook toegevoegde waarde heeft. Bovendien is er geen aanleiding om NS nog dichter bij de overheid te brengen. Ook de huidige opzet waarbij de staat volledig aandeelhouderschap heeft en de scheiding van rollen tussen aandeelhouder (ministerie van Financiën) en beleidsverantwoordelijke departement (ministerie van IenW) kunnen worden gehandhaafd.

5.1 Activiteiten NS nog steeds geschikt voor een vennootschap

Een randvoorwaarde voor het aandeelhouderschap in NS is dat de activiteiten van NS vanuit een bedrijfseconomisch punt geschikt zijn voor een vennootschap op afstand van de Rijksoverheid.²⁸ Dit is nog steeds het geval. We kijken hierbij naar drie aspecten die met elkaar samenhangen, die we hieronder verder toelichten:

- een goed afgebakende dienst
- het behalen van voldoende rendement
- zelfstandige financiering

NS heeft een afgebakende dienst

Voor het maken van rendement is een belangrijk aspect dat er bedrijfsmatig kan worden voorzien in een goed definieerbaar product of dienst. NS heeft een goed afgebakende dienst: het vervoer van reizigers per spoor tussen plaatsen met een treinstation in heel Nederland aangesloten op het HRN. Ook biedt NS in samenwerking met andere vervoerders internationale verbindingen aan met (middel)grote Europese steden.

NS kan voldoende rendement behalen, gegeven de concessievoorwaarden

Doordat de diensten van NS goed te definiëren zijn, is het ook mogelijk daarvoor een prijs in rekening te brengen. NS biedt zijn diensten in verschillende vormen met verschillende prijscategorieën aan: eerste en tweede klas, abonnementen, kortingskaarten voor oudere of jongere reizigers en losse kaarten. Met de opbrengsten uit deze producten kan NS rendement behalen. Dat rendement is wel begrensd, omdat NS niet volledig vrij is in het bepalen van de tarieven van kaartjes. Volgens de afspraken in de concessie 2015 – 2025 mag NS de prijzen voor bepaalde soorten vervoersbewijzen alleen verhogen met de te verwachte inflatie voor het aankomende jaar en de aanpassing van de gebruiksvergoeding aan ProRail.²⁹ Ook in de komende concessie is de tarifiering voor deze vervoersbewijzen gereguleerd. Wel mag NS in de nieuwe concessie het verschil tussen geraamde inflatie en daadwerkelijke inflatie verrekenen, en voorziet de concessie in de mogelijkheid om hoger dan voorziene energielasten door te berekenen.

Naast de opbrengsten uit de treindiensten en abonnementen zal NS in de komende concessieperiode (2025-2033) per jaar €13 miljoen subsidie ontvangen, waar NS nu nog €86 miljoen per jaar aan IenW betaalt voor de HRN-concessie. Dit heeft onder meer te maken met het veranderde reisgedrag sinds de coronapandemie: doordeweeks zitten de treinen over het algemeen minder vol. Om NS in staat te stellen voldoende rendement te behalen en tegelijk de eisen van de concessie niet te verlagen (waardoor NS meer rendement zou kunnen maken), is een subsidie van €13 miljoen per jaar nodig.

NS kan zichzelf financieren, solvabiliteit is voldoende robuust

Voor de coronaperiode was NS regelmatig in staat om een positief resultaat te behalen. Zo was in 2019 het resultaat uit de bedrijfsactiviteiten (zonder bijzondere posten) €275 miljoen. Door de coronacrisis verslechterde de bedrijfsvoering van NS in ongekende vorm. Na het beëindigen van de

²⁸ De activiteiten van NS moeten voldoen aan deze voorwaarden om zichzelf te kunnen financieren, een voorwaarde voor staatsdeelnemingen.

²⁹ Dit geldt voor de tweede klas binnenlandse enkele reizen voltarif, tweede klas binnenlandse jaar- en maandtrajectkaarten en het NS-deel van de tweede klas OV-jaarkaart.

coronabeperkingen is het resultaat van NS enigszins verbeterd en door het gedeeltelijk terugdraaien van de waardevermindering uit 2020 maakte NS soms weer een (boekhoudkundige) winst. Het is de verwachting dat NS de komende jaren positievere financiële resultaten zal kunnen overleggen door aantrekkende reizigersverwachtingen en een sterkere kostenbeheersing. Onder de concessie 2025-2033 ligt bovendien een sluitende business case waar NS het verwachte rendement kan behalen.

tabel 11 – rendement NS Groep

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Winst (€ mln.)	106	208	-2.378	339	579	-380
Resultaat uit bedrijfsactiviteiten excl. bijzondere posten (€ mln.)	205	275	-890	-925	-421	-191
Eigen vermogen (€ mln.)	3.627	3.781	1.179	1.689	2.309	1.914
Balanstotaal (€ mln.)	7.030	9.448	8.063	7.368	8.379	6.375
Solvabiliteitsratio	51,6%	40,0%	14,6%	22,9%	27,5%	30,0%

Het eigen vermogen³⁰ van NS is door COVID-19 sterk aangetast. Desondanks had NS in 2023 een eigen vermogen van €1,9 miljard op een balanstotaal van €6,4 miljard. De solvabiliteitsratio bedraagt eind 2023 daardoor 30%. Dit is fors lager dan voor de coronaperiode, maar is nog steeds robuust. NS heeft om die reden ook een A-rating met een stabiel vooruitzicht volgens rating agency S&P. Hierdoor is NS ook goed in staat om voor een relatief aantrekkelijk rentepercentage zelfstandig vreemd vermogen aan te trekken voor onder andere investeringen in nieuwe treinen.

5.2 Aandeelhouderschap in NS heeft toegevoegde waarde

Zoals hierboven beschreven voldoet NS nog steeds aan de bedrijfseconomische criteria voor een staatsdeelneming. Hieronder laten we zien dat het aandeelhouderschap in NS doeltreffend is en daarmee dus toegevoegde waarde heeft. Ook stellen we vast dat de keuze voor NS als staatsdeelneming nog steeds rechtmatig, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel is.³¹

5.2.1 Aandeelhouderschap in NS is doeltreffend

Formele bevoegdheden op basis van Burgerlijk Wetboek

Het aandeelhouderschap in NS geeft de staat specifieke bevoegdheden, waarbij het Burgerlijk Wetboek de kaders stelt. Bij de inzet van alle formele bevoegdheden staat de borging van het publiek belang centraal. De staat heeft de wijze waarop het deze zeggenschap invult, uitgewerkt in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Zo is conform de Nota in de statuten van NS vastgelegd dat investeringen boven een drempelbedrag door de aandeelhouder moeten worden goedgekeurd. Daarnaast dient de aandeelhouder geconsulteerd te worden bij het vaststellen van een nieuwe strategie van de onderneming. Ook de overige in de Nota beschreven zeggenschapsrechten over bijvoorbeeld benoemingen, het beloningsbeleid, de financiële positie en het beleid over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) zijn van toepassing op NS. In tabel 12 worden de aandeelhoudersbevoegdheden kort opgesomd. Daarna gaan we in op de meerwaarde van aandeelhouderschap in NS aan de hand van specifieke bevoegdheden.

³⁰ Door aandeelhouders ingelegd kapitaal, vermeerderd met niet-uitgekeerde winsten.

³¹ Rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid zijn criteria uit het Beleidskompas. Daarnaast moet overheidsingrijpen in alle gevallen proportioneel zijn.

tabel 12 – bevoegdheden en rol van staat als aandeelhouder

Thema	Bevoegdheid en rol aandeelhouder
Beloningen	Vaststellen beloningsbeleid RvB en vergoedingen RvC
Benoemingen	Benoemen en ontslaan leden RvB en RvC
Financiële positie	Goedkeuren jaarrekening, afspraken met onderneming over financiële indicatoren en streefwaarden
Investeringsen	Goedkeuren van investeringen boven drempelbedrag
MVO	Afspraken met onderneming over implementatie Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
Strategie	Adviseren over koers onderneming

Aanscherping strategie leidt tot afstoten buitenlandse activiteiten

Vanuit het aandeelhoudersperspectief is het van belang dat de ondernemingsstrategie bijdraagt aan het Nederlandse publieke belang. Vanuit een adviserende rol kan de aandeelhouder de richting van de strategie beïnvloeden. De strategie heeft vervolgens ook zijn weerslag op belangrijke strategische keuzes van NS, waar de staat meer directe zeggenschap over heeft. Dit proces is goed zichtbaar bij het afstoten van de buitenlandactiviteiten van NS in het Verenigd Koninkrijk.

Sinds 2003 was NS met dochteronderneming Abellio actief in het Verenigd Koninkrijk (Abellio UK). De buitenlandse activiteiten van NS dienden oorspronkelijk drie doelen: gerealiseerde winsten van Abellio terug naar NS Groep laten vloeien ten behoeve van de Nederlandse belastingbetaler, buitenlandse ervaringen gebruiken om de kwaliteit voor de Nederlandse reiziger te verbeteren en NS voorbereiden op een verdere liberalisering van de Europese spoormarkt.

In 2017 heeft NS, mede door een kritischer opvatting van de aandeelhouder over buitenlandactiviteiten, haar strategie aangescherpt: de activiteiten van NS in het buitenland moeten aantoonbaar bijdragen aan het belang voor de Nederlandse reiziger.³² De activiteiten van Abellio UK waren winstgevend (ca. € 215 miljoen over de hele periode), maar pasten niet meer bij de aangescherpte strategie van NS. De strategiewijzigingen hebben er uiteindelijk toe geleid dat NS de activiteiten van Abellio UK in 2023 heeft verkocht. Sindsdien is NS niet meer actief in het Verenigd Koninkrijk. Door de verkoop van Abellio UK, en de aangekondigde verkoop van Abellio Duitsland, is de focus van NS weer volledig komen terug op de Nederlandse reiziger met op vervoer op het hoofdrailnet, grensoverschrijdend verkeer en verbindingen vanuit Nederland met Europese steden.³³

Door aandeelhouderschap evenwichtige samenstelling RvC en RvB

De meerwaarde van het aandeelhouderschap in het geval van benoemingen is dat de staat de evenwichtigheid in de samenstelling van de Raad van Bestuur (RvB) en Raad van Commissarissen (RvC) toetst. Zo kijkt de aandeelhouder of de leden van de RvC en RvB voldoende oog hebben voor zowel de publieke belangen die met NS gemoeid zijn als voor de politiek-bestuurlijke omgeving waarin de onderneming opereert. Ook voldoende diversiteit in de samenstelling van de RvB of RvC is van belang voor de staat. Binnen de RvB van NS zijn er drie mannen en een vrouw benoemd. Hiermee voldoet NS niet aan de voorwaarden uit de Nota qua diversiteit (ten minste één derde van de bestuurders vrouw en ten minste één derde van de bestuurders man), maar is het aandeel vrouwen wel hoger dan bij het gemiddelde van Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen: 15% (eind 2022).³⁴ Met de benoeming van de directeur People en IT in juni 2024 voldoet de

³² In de Nota 2022 werd het veranderde perspectief van de staat op buitenlandse investeringen vastgelegd: de grondhouding van de staat als aandeelhouder is kritischer tegenover buitenlandse activiteiten dan bij de kernactiviteiten in Nederland, omdat deze activiteiten verder af staan van het door de deelneming primair te borgen publieke belang.

³³ Sinds 2008 was NS met Abellio actief in Duitsland.

³⁴ <https://nos.nl/artikel/2512692-meer-vrouwen-bestuurder-bij-beursgenoteerde-bedrijven>

samenstelling van de RvB weer aan de voorwaarden uit de Nota qua diversiteit (ten minste één derde van de bestuurders vrouw en ten minste één derde van de bestuurders man). De RvC van NS voldoet ook aan deze voorwaarden.

Investerings toetsen aan brede set criteria, niet alleen rendement

Investerings boven in de statuten vastgelegde drempelwaarde moeten door de aandeelhouder worden goedgekeurd.³⁵ Deze investeringen worden conform de Nota beoordeeld op publiek belang, MVO, rendement en risico's. De afgelopen jaren zijn met name voorstellen rondom investeringen in nieuwe treinen aan de staat voorgelegd. Doordat publiek belang en MVO onderdeel zijn van de criteria worden deze investeringsvoorstellen ook getoetst op aspecten als toegankelijkheid, circulariteit en andere duurzaamheidsambities, naast criteria als rendement en noodzaak voor behalen van eisen vanuit de concessie. Zo is tijdens het aanbestedingstraject voor de DubbelDekker Nieuwe Generatie (DDNG) gekozen voor een combinatie van enkel- en dubbeldeksrijtuigen. De keuze voor deze type treinen is bewust gemaakt aangezien deze treinen ook zelfstandig toegankelijk zijn voor rolstoelgebruikers. De capaciteit van deze combinatie is wel lager dan bij volledig dubbeldeksrijtuigen, waardoor het rendement op deze investering lager uitvalt dan bij een keuze voor volledig dubbeldeksrijtuigen. Tijdens deze aanbesteding zijn ook hoge duurzaamheidseisen opgenomen in de specificaties, waaronder bijna volledige recyclebaarheid van de gebruikte materialen van de treinstellen.

Ook bij de aanschaf van de nieuwe Intercity Nieuwe Generatie (ICNG)-treinstellen met aanvullend Duitslandpakket (ICNG-D) speelden duurzaamheidsambities een rol. De investering was nodig aangezien er een behoefte op het HRN was aan extra intercitymaterieel, maar door het additionele Duitslandpakket kunnen de treinen eventueel ook in Duitsland rijden. NS kan nieuwe internationale verbindingen sneller introduceren wanneer ze al beschikken over geschikt materieel. Hierdoor kunnen de duurzaamheidsambities van NS en het kabinet om internationaal vlieg- en wegverkeer te vervangen door de trein mogelijk sneller gerealiseerd worden. Hoewel de onderliggende businesscase met het Duitslandpakket nog steeds positief is, komt deze nog wel met een meerprijs waar NS zonder publiek aandeelhouderschap mogelijk een andere keuze had gemaakt.

Hoge eisen op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Op het gebied van MVO stelt de staat als aandeelhouder hoge eisen aan NS. De staat verwacht dat deelnemingen een voorbeeldrol spelen op het gebied van MVO. Als aandeelhouder spoort de staat NS bijvoorbeeld aan meerdere MVO-richtlijnen na te leven. NS past de OESO-richtlijnen, UN Guiding Principles en Global Reporting Initiative toe en heeft zich in 2021 aangemeld bij het STBi. NS is voornemens om per 2024 al (ten dele) volgens de CRSD te rapporteren, een jaar eerder dan NS verplicht is. In 2018 heeft NS de Charter diversiteit ondertekend. Bovendien rijden sinds 2017 de treinen van NS in Nederland, als eerste land ter wereld, voor 100% op windstroom.³⁶ Zo is er voor reizigers de mogelijkheid om echt schoon, dus zonder CO₂-uitstoot, te reizen.

Aandeelhouderschap borgt continuïteit en behoud van lange termijn financiële waarde

Zoals in paragraaf 5.1.2 is gedeeld, leed NS in 2020 door de coronacrisis een enorm verlies van €2,4 miljard. Door dit verlies stond de financiële positie van NS onder druk; de solvabiliteit was gezakt van 40% naar 15%. Bovendien waren financiële vooruitzichten op het HRN door de significant lagere reizigersprognoses negatief. Eventuele uitkering van dividend was ongewenst aangezien er geen sprake was van een gezonde financiële positie, terwijl dit onder het toen geldende beleid bij winst op een van de volgende jaren wel mogelijk was. Om te voorkomen dat de financiële positie zou verslechteren, zijn er bepalingen aan het dividendbeleid toegevoegd. Hierdoor is niet alleen de behaalde winst in een boekjaar bepalend voor het wel of niet uitkeren van dividend, maar zijn ook herstel van financiële waardes op de balans, schuldsituatie en credit rating van belang. Deze wijzigingen zijn ingegeven door het deelnemingenbeleid op de financiële positie. Dit beleid heeft als hoofddoelen waarborgen van continuïteit van een deelneming en behoud van de lange termijn financiële waarde. De focus op de lange termijn wat betreft financiële positie, en

³⁵ Binnenlandse (des)investeringen moeten aan de AvA worden voorgelegd als de waarde hoger dan €200 miljoen is. Voor binnenlandse overnames of concessies is de drempelwaarde € 100 miljoen. Voor buitenlandse (des)investeringen is de drempelwaarde € 100 miljoen, voor buitenlandse overnames of concessies € 50 miljoen.

³⁶ <https://www.bnnvara.nl/kassa/artikelen/treinen-ns-rijden-jaar-eerder-groene-stroom>

daarmee de borging van de publieke belangen op lange termijn, kan bij private aandeelhouders in sommige gevallen ondergeschikt raken aan het belang van winstuitkeringen op de korte termijn.

Mogelijkheid tot proactief beïnvloeden en bijsturen

Het staatsaandeelhouderschap brengt naast de formele bevoegdheden ook andere beïnvloedingsmogelijkheden met zich mee. Door de informatiepositie en de (reguliere) contactmomenten met de RvB en RvC kan de staat proactief bijsturen op ontwikkelingen die niet tijdig genoeg in wet- of regelgeving te verankeren zijn. De concessie-eisen liggen immers voor lange periode vast. Zo heeft de staat tijdens de stakingen in de september 2022 bij NS de wens uitgesproken om de impact voor de reiziger zo klein mogelijk te houden. Bovendien heeft de staat als aandeelhouder van NS in de onderhandelingen geen beperkingen opgelegd aan de directie. Wel heeft de staat het belang van een gezonde financiële bedrijfsvoering en lange termijn continuïteit benadrukt.

5.2.2 Aandeelhouderschap in NS is rechtmatig, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel

Het behouden van NS als staatsdeelneming is rechtmatig: er zijn geen wetten of rechterlijke uitspraken die het aandeelhouderschap van de staat in NS verbieden. Daarnaast worden de publieke belangen door het aandeelhouderschap in NS op een efficiënte manier geborgd. Alhoewel er geen binnenlandse vergelijking valt te maken, of er gebruik kan worden gemaakt van een A/B-test³⁷, kan er wel gekeken worden naar spoorwegondernemingen uit andere landen. NS presteert operationeel goed vergeleken met de Europese benchmark over de periode 2017 – 2021.³⁸ In deze internationale benchmark monitort NS en ProRail elke drie jaar de ontwikkeling van hun operationele prestaties ten opzichte van vervoerders en infrabeheerders uit o.a. België, Zwitserland, Denemarken en Duitsland. Het Nederlandse spoor is nog steeds één van de drukst bereiden netwerken wat betreft reizigerstreinen. Uit de benchmark blijkt dat NS bovengemiddeld presteert op het gebied van klanttevredenheid, energie-efficiëntie, de reizigers- en treinpunctualiteit. De productiviteit van machinisten is gemiddeld en NS was tot 2019 koploper in productiviteit van materieel. In 2020 en 2021 presteerde NS gemiddeld op productiviteit van materieel. Vergeleken met andere Europese spoorwegondernemingen zet NS haar materieel en personeel voldoende efficiënt in. Ook op het gebied van winstgevendheid of return on equity is NS gemiddeld vergeleken met andere spoorwegondernemingen.³⁹ Daarnaast kan NS zichzelf financieren, wat een teken is van vertrouwen van externe financiers in NS als onderneming en de aanwezigheid van een voldoende efficiënte financiële operatie.

Het behoud van NS als deelneming is uitvoerbaar, er staat immers niks in de weg om het aandelenbelang van de staat in NS aan te houden. Het behoud van het staatsaandeelhouderschap is ook proportioneel: het vervoer per trein in Nederland is goed geregeld; over het algemeen is de punctualiteit van NS goed en de dienstregeling betrouwbaar. Wijzigingen in eigenaarschap zouden voor NS en treinreizigers grote risico's en onzekerheden met zich meebrengen. De lange termijn belangen rondom bereikbaarheid onderstrepen dat het behoud van aandeelhouderschap in NS proportioneel is.

5.3 Geen aanleiding voor veranderen aandeelhouderschap

Nu blijkt dat aandeelhouderschap door de staat een geschikt instrument is om het publiek belang te borgen, is de vervolgstap om de toedeling van de aandeelhoudersrol en de omvang van het aandeel te evalueren.

³⁷ Een A/B-test is een vorm van gerandomiseerd onderzoek met controlegroep waarbij twee (of meer) varianten van een website met elkaar kunnen worden vergeleken. Gebruikers worden ingedeeld in groepen en elke groep krijgt een andere versie van de website voorgeschoteld. Door het gedrag van gebruikers in verschillende groepen te meten en met elkaar te vergelijken kan worden bepaald welke opzet het gewenste doel het best benadert. Hierdoor kan bepaald worden welke opzet, vormgeving of indeling van een website het beste werkt.

³⁸ Kamerstukken II 2023–2024 29 984, nr. 1177.

³⁹ In 2022 had NS een ROE (na correctie impairment HRN) van 1,4% (DSB 4,5%, SNCB 0.2% DB Fern. 17% en SBB -2%). De EBITDA marge op spooractiviteiten was 10,6% (DSB 17,2%, SNCB -0.8% DB Fern. 7,8% en SBB 23,7%).

Wat betreft de uitvoeringsvorm van het eigenaarschap van NS zou ook gekozen kunnen worden voor een vorm die dichter bij de overheid ligt.⁴⁰ Dit zou voor de hand liggen als een deelneming niet zelfstandig levensvatbaar is, (periodieke) overheidsbijdragen nodig zijn om de uitvoerende instantie overeind te houden of als directe uitvoering door de overheid efficiënter en effectiever is. Eerder in dit hoofdstuk is echter geconcludeerd dat NS in staat is om zich zelfstandig te kunnen financieren waardoor eigenaarschap dichter bij de overheid niet nodig is vanuit een financieringsperspectief. Bovendien is er in paragraaf 5.2 beargumenteerd dat het aandeelhouderschap in NS van toegevoegde waarde is. Bij de uitoefening van het aandeelhouderschap zijn geen situaties of argumenten naar voren gekomen waaruit blijkt dat een eigenaarsvorm dichter bij de overheid efficiënter en effectiever zou zijn. NS als publieke onderneming sluit bovendien aan bij het beeld in vrijwel alle Europese landen: het spoor wordt bereiden door spoorwegondernemingen in overheidshanden.

Het eigenaarschap zou ook nog bij een ander ministerie dan het ministerie van Financiën kunnen worden belegd. Binnen het deelnemingenbeleid kunnen er immers redenen zijn om af te wijken van het centrale model waar de rol van de aandeelhouder en de beleidsmaker gescheiden zijn. Wet- en regelgeving kan bijvoorbeeld verbieden dat het aandeelhouderschap van twee deelnemingen in één hand ligt waardoor een deelneming wel bij het beleidsministerie belegd moet worden of het kan zijn dat de rol van de aandeelhouder beperkt is gezien de aard van de onderneming. Dat is hier niet het geval. Wanneer NS een beleidsdeelneming zou zijn, vervalt de scheiding tussen de aandeelhouders- en beleidsrol. Zoals in de Nota is benoemd, zorgt het spanningsveld tussen de aandeelhouder en beleidsmaker voor een goed systeem van *checks and balances*. Daarnaast zou kennis over aspecten van deelnemingenbeleid en uniformiteit voor uitvoeren van diverse zeggenschapsrechten verloren gaan, wat nu centraal binnen het ministerie van Financiën belegd is. Bovendien zouden NS en ProRail dan onder hetzelfde ministerie vallen, terwijl het uitgangspunt van de Europese regelgeving is dat de infrastructuurbeheerder gescheiden is van de spoorwegonderneming.

De laatste openstaande vraag van deze evaluatie is of er aanleiding is om de omvang van het aandelenbelang te wijzigen. Op dit moment heeft de staat de volledige zeggenschapsrechten over NS. Zo kan er slagvaardig geopereerd worden en kan de staat richting geven. Gezien het belang van de structurele bereikbaarheid van Nederland is overwegende zeggenschap van de overheid in NS nog steeds wenselijk. Zoals de Nota ook aangeeft is in dit geval 100% aandeelhouderschap te prefereren aangezien er dan volledige vrijheid voor de staat behouden blijft.

⁴⁰ Een eigenaarsvorm verder van de overheid af is geen optie aangezien in hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat de publieke belangen van treinvervoer kunnen niet volledig worden geborgd door wetgeving en de concessie.

6 Conclusie

In deze evaluatie is het staatsaandeelhouderschap in NS beoordeeld. Hierbij stonden twee vragen centraal:

1. Is staatsaandeelhouderschap in NS nog steeds nodig om de publieke belangen bij treinvervoer op het Hoofdrailnet (HRN) te borgen?
2. Heeft het staatsaandeelhouderschap in NS toegevoegde waarde gehad?

Het treinvervoer van NS is belangrijk voor de samenleving. Het draagt bij aan de bereikbaarheid van Nederland door steden en niet stedelijke gebieden te verbinden binnen een vaste dienstregeling en een vaste reistijd. Het raakt ook aan het belang van spoorveiligheid, wat betekent dat treinreizigers zonder ongelukken op de plek van hun bestemming willen aankomen. Ook milieu en gezondheid komen in het spel. Het is belangrijk voor de samenleving dat treinvervoer bijdraagt aan schonere lucht, het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen en dat de geluidsoverlast voor omwonenden van het spoor wordt beperkt.

De maatschappelijke belangen bij het treinvervoer van NS kunnen zonder overheidsinterventie onvoldoende worden geborgd. Het is aannemelijk dat zonder overheidsinterventie de bereikbaarheid van Nederland via treinvervoer achteruit zou gaan. Bedrijfseconomische motieven zouden zorgen voor bijvoorbeeld lagere frequenties in dunbevolkte gebieden of duurdere treinkaartjes. Het is aannemelijk dat ook de standaard voor spoorveiligheid en milieu en gezondheid lager zou liggen. Om de maatschappelijke belangen te borgen wordt de treinmarkt gereguleerd. De maatschappelijke belangen bereikbaarheid, spoorveiligheid en milieu en gezondheid zijn daarmee ook publieke belangen. Met publiek belang bedoelen we een algemene maatschappelijke behoefte (bijv. bereikbaarheid), waar de overheid een specifieke invulling aan geeft (bijv. een vaste dienstregeling).

Het treinvervoer van NS wordt gereguleerd door (Europese) wetgeving en een concessie, die de publieke belangen in grote mate kunnen borgen. Deze instrumenten kunnen echter niet voorzien in de borging van structurele bereikbaarheid: de garantie dat Nederland per spoor bereikbaar blijft, ook in de voorzienbare toekomst en bij rampen en schokken. Burgers, bedrijven en ook de overheid zelf moeten erop kunnen rekenen dat Nederland ook in de voorzienbare toekomst met de trein bereikbaar blijft. Die horizon is langer dan de looptijd van een concessie en is niet goed in wetgeving te verankeren. Structurele bereikbaarheid omvat ook de weerbaarheid van treinvervoer bij grote schokken die zich op elk moment tijdens de lopende concessie kunnen voordoen. Aangezien het onmogelijk is om precies te voorzien hoe de toekomst zich ontvouwt, of om alle mogelijke gevaren voor ontwrichting te voorzien en te kwantificeren, heeft de overheid naast wet- en regelgeving behoefte aan extra instrumenten om toch voldoende invloed op treinvervoer en daarmee de structurele bereikbaarheid te borgen.

Via aandeelhouderschap in NS of een andere vorm van publiek eigenaarschap kan de overheid de structurele bereikbaarheid wel borgen. Treinondernemingen in publieke handen is de gangbare praktijk in vrijwel alle Europese landen. In deze evaluatie is conform het afwegingskader gekeken of de activiteiten van NS zich nog steeds lenen voor een vennootschap. Dat is het geval, omdat NS een goed afgebakende dienst heeft, voldoende rendement kan behalen en zich zelfstandig kan financieren.

Het aandeelhouderschap in NS heeft toegevoegde waarde door de zeggenschapsrechten van de staat. Zo is de staat betrokken bij de uitvoering van de strategie en stelt de staat hoge eisen aan NS op het gebied van MVO. Daarnaast worden investeringen beoordeeld op publiek belang en duurzaamheid en heeft het beleid voor financiële positie ervoor gezorgd dat NS haar continuïteit tijdens de COVID-19-crisis beter kon waarborgen. Daarnaast is het rechtmatig, doelmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel om NS te behouden als deelneming

Er is geen aanleiding om de vorm of de omvang van het aandelenbelang in NS te wijzigen. Een andere vorm van eigenaarschap waarbij uitvoeringsvorm dichter bij de overheid heeft niet de

voorkeur aangezien dit een nog verregaandere vorm van overheidsingrijpen is, terwijl NS zelfstandig levensvatbaar is. Bovendien is het aandeelhouderschap in NS van toegevoegde waarde. Eigenaarschap verder op afstand van de staat is ook niet gewenst aangezien publieke belangen van treinvervoer niet volledig kunnen worden geborgd door wetgeving en de concessie. Verder is geconcludeerd dat er geen reden is om af te stappen van het centrale model, onder andere vanwege het verlies van *checks and balances* tussen de aandeelhouder en de beleidsmaker en het verlies van gecentraliseerde kennis over het aansturen van deelnemingen. Ook is er geen reden om verandering aan te brengen in het aandelenbelang aangezien de staat zo volledige vrijheid bij het uitoefenen van het aandeelhouderschap behoudt.

Het staatsaandeelhouderschap in NS dus nog steeds nodig is om de publieke belangen bij treinvervoer op het HRN te borgen en het staatsaandeelhouderschap in NS heeft toegevoegde waarde gehad. Dit legitimeert het behoud van zal NS als staatsdeelneming met 100% eigenaarschap van de Nederlandse staat.

Annex 1

Deze annex bevat een aantal overzichten die extra verdieping en context geven bij een aantal onderwerpen uit de evaluatie.

Overzicht concessies personenvervoer per spoor in Nederland

Vervoerder	Concessie
NS	HRN
NS	Alphen – Gouda
Arriva	Fryslân
Arriva	Groningen
Arriva	Vechtdallijnen Zwolle – Emmen
Arriva	Vechtdallijnen Almelo – Hardenberg
Arriva	OV Limburg
Arriva	Achterhoek / Rivierenland
Arriva	Zutphen-Oldenzaal
Connexxion	Arnhem – Doetinchem
KeolisNL	Amersfoort Centraal – Ede – Wageningen
KeolisNL	Zwolle - Kampen
KeolisNL	Zwolle - Enschede
Qbuzz	Merwede Lingelijn
DB Regio NRW	Enschede – Glanerbrug grens
VIAS Rail GmbH	Arnhem – Zevenaar grens
Eurobahn	Hengelo – Oldenzaal grens
Eurobahn	Venlo – Venlo grens

Belangrijkste EU-wetgeving voor personenvervoer over het spoor

Europese wet- en regelgeving	Onderwerp	Toelichting
Richtlijn 2012/34	Spoorwegmarkt	voorwaarden voor toegang tot spoor en governance van betrokken partijen
Richtlijn 2016/798	Veiligheid	ontwikkeling en verbetering van veiligheid op het spoor in de EU
Richtlijn 2019/797	Technische harmonisatie	harmonisatie van voorwaarden t.b.v. een interoperabel spoorwegnet binnen de EU
Richtlijn 2007/59	Certificering machinisten	voorwaarden en eisen voor de vakbekwaamheid van machinisten
Verordening 1370/2007	OV-contracten	voorwaarden voor het verlenen van contracten in het openbaar vervoer

Vergelijking spoormarkt in 28 Europese landen⁴¹

Land	Hoofdvervoerder	In handen nationale overheid?	Marktaandeel (% reizigerskms)
België	SNCB	ja	94%
Bulgarije	BDZ Passengers EOOD	ja	100%
Denemarken	DSB	ja	89%
Duitsland	DB	ja	79%
Estland	AS Eesti Liinirongid	ja	100%
Finland	VR Group	ja	100%
Frankrijk	SNCF	ja	100%
Griekenland	Hellenic Train S.A	nee*	96%
Hongarije	MÁV-START	ja	96%
Ierland	Irish Rail	ja	100%
Italië	Trenitalia	ja	84%
Kroatië	HŽ Passenger Transport	ja	100%
Letland	JSC Pasazieru vilciens	ja	100%
Litouwen	Lietuvos geležinkeliai	ja	100%
Luxemburg	CFL	ja	100%
Nederland	NS	ja	93%
Noorwegen	NSB AS	ja	62%
Oostenrijk	ÖBB	ja	90%
Polen	PKP	ja	58%
Portugal	CP	ja	87%
Roemenië	CFR Călători	ja	88%
Slovenië	SZ	ja	100%
Slowakije	ZSSK	ja	95%
Spanje	Renfe	ja	96%
Tsjechië	Czech Railways	ja	79%
VK	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Zweden	SJ	ja	56%
Zwitserland	SBB	ja	83%

* Het Griekse Hellenic Train S.A. is in handen van Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A, het Italiaanse staatspoorbedrijf. Onder deze holdingmaatschappij valt ook dochteronderneming Trenitalia.

⁴¹ Bronnen: IRG-Rail market monitoring reports 2019 en 2022; CER (2017). Public Service Rail Transport in the European Union: an Overview.