



Partner voor de publieke sector

In het diepe

De val van staatssecretaris Wilma Mansveld

Auteurs: Caspar van den Berg en Michiel Herweijer

1. Context

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is politiek verantwoordelijk voor onder meer veilig, tijdig en toegankelijk openbaar vervoer per trein. De infrastructuur (de rails) heeft het ministerie ondergebracht bij de BV ProRail. Deze overheidsonderneming staat op afstand van het ministerie. Het merendeel van het treinvervoer (85%) wordt verzorgd door de NV Nederlandse Spoorwegen. Ook deze overheidsonderneming staat op afstand van het ministerie. In het tijdvak 2012-2015 blijkt dat beide overheidsondernemingen uiteenlopende beelden hebben over de toekomst van het treinvervoer. De beleidsmakers op het ministerie beschikken over een eigen inspectie: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)¹ die toezicht uitoefent op beide overheidsondernemingen. De ILT gaat bij haar toezicht op de beide overheidsondernemingen uit van goed vertrouwen.

Hogesnelheidslijn

In 1994 besluit het eerste kabinet-Kok een hoge snelheidslijn aan te leggen. Deze lijn moet Amsterdam met Brussel verbinden. Dankzij deze verbinding zal minder gebruik gemaakt worden van auto- en vliegverkeer. Dat is goed voor het milieu. In 1994 weet minister Annemarie Jorritsma nog niet wie deze spoorlijn gaat exploiteren en welk type trein over deze speciale spoorbaan gaat rijden. De aanleg van de HSL-Zuid inclusief elektrische bedrading zal uiteindelijk een investering van 11 miljard euro vergen.²

Over de auteurs:

Caspar van den Berg is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen (Campus Fryslan).

Michiel Herweijer was tot mei 2022 hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 Deze inspectie is op 1 januari 2012 ontstaan uit een fusie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) met de VROM-inspectie nadat beide ministeries onder het Kabinet-Rutte I samengevoegd zijn.

2 Parlementair onderzoek Fyra, TK 2015-2016, 33 678, nr.11, p.39.

In 1999 bereidt minister Tineke Netelenbos een openbare aanbesteding voor. Er moet worden bepaald welke vervoerder het recht verwerft om deze HSL vervoersdiensten aan te bieden. De Nederlandse Spoorwegen, een 100%-overheidsonderneming, verzet zich tegen openbare aanbesteding. De NS bepleit onderhandse gunning. Voor deze onderhandse gunning wordt door de NS stevig gelobbyd bij de Kamer.³

Na lang wikken en wegen besluit het tweede kabinet Kok het vervoersrecht toch openbaar te veilen. De NS brengt samen met de KLM een opmerkelijk hoog bod uit (148 miljoen euro per jaar)⁴ en verzekert zich zo van deze exclusieve concessie (en een bijzondere verantwoordelijkheid). In 2001 is er overigens nog geen overeenkomst gesloten met de Belgische spoorwegen noch met de Belgische staat over het traject vanaf de grens bij Roosendaal tot aan Brussel.

In 2002 starten de NS en de Belgische spoorwegen een openbare aanbesteding. Geen enkele bestaande trein voldoet aan de hoge eisen die beide vervoerders op papier hebben gezet. Om aan de specificaties in het bestek te voldoen zal de treinenbouwer een nieuw treintype moeten ontwerpen. De trein moet per uur 250 kilometer kunnen afleggen. NS en de Belgische spoorwegen kondigen aan slechts twintig treinstellen af te zullen nemen. Er blijven twee geïnteresseerde partijen over: AnsaldoBreda⁵ en Alstom.⁶ Er doen zich onregelmatigheden voor in de aanbestedingsprocedure. Alstom trekt zich terug. Tot verrassing van velen wordt de opdracht verleend aan een in de lage landen relatief onbekend Italiaans bedrijf: AnsaldoBreda. De treinen – de Fyra's – zullen in 2007 geleverd worden. Deze datum wordt niet gehaald. Pas vijf jaar later – op 9 december 2012 – maken de Fyra's hun eerste ritten overeenkomstig dienstregeling.

De dochteronderneming van de NS die de hogesnelheidslijn exploiteert, lijdt al snel verlies. De vergoeding die voor het gebruik van de HSL moet worden betaald, maakt de businesscase verlieslatend. Er dreigt een faillissement. Er ontstaat een impasse tussen de concessieverlener (het Ministerie) en de concessiehouder, de dochteronderneming van de NS. Pas in 2011 wordt onder leiding van de minister van Infrastructuur en Milieu in het eerste kabinet Rutte, Melanie Schultz van Haegen, een akkoord uitonderhandeld. De NS behoudt het alleenrecht op de exploitatie van de HSL. De HSL- concessie wordt toegevoegd aan de concessie voor het hoofdnets (het grootste deel van het nationale spoornet). Bij deze overeenkomst ziet de staat af van 1 miljard euro aan opbrengsten

3 Verslag openbaar verhoor van de heer Hofstra, voormalig Kamerlid, 21 mei 2015. TK 2015-2016, 33 678, nr.12, pp. 250-282.

4 TK 2001-2002, 22 026, nr. 144, brief aan de Kamer van minister Netelenbos, d.d. 17-10-2001.

5 Dit bedrijf leverde tussen 1996 en 2001 de hogesnelheidstrein ETR500 met een maximumsnelheid van 300 km per uur.

6 Alstom is een Franse multinational die onder meer de TGV en de Eurostar heeft geproduceerd.



voor het gebruiksrecht treinen te laten rijden op de HSL.⁷ Minister Schultz van Haegen hoopt met deze concessie uitzicht te houden op een spoedig begin van snel treinverkeer op de hogesnelheidslijn. Op 23 april 2012 valt het kabinet Rutte I.

Het bovenstaande laat zien dat er een spanning bestaat tussen de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor goed openbaar vervoer en de bedrijfsbelangen van de verzelfstandige Naamloze Vennootschap Nederlandse Spoorwegen.⁸ De NS verdedigt haar in het verleden verworven monopoliepositie met volle overtuiging.

Na de verkiezingen wordt op 5 november 2012 het tweede kabinet Rutte geïnstalleerd: nu gedragen door VVD en PvdA. Schultz van Haegen blijft minister op hetzelfde departement maar krijgt in dit nieuwe kabinet een andere portefeuille, zonder spoor.

Prestatiegericht Onderhoud

ProRail (een 100% overheidsbedrijf) beheert het complete spoorweganet. Het onderhoudsbudget staat onder druk. Het ministerie moet bezuinigen. Bij het onderhoud moet er voortaan extra sober worden gewerkt. Bij het uitschrijven van aanbestedingen om een bepaald spoortraject te onderhouden wordt het onderhoud '*prestatiegericht*' aanbesteed. In beginsel gaat de onderhoudsopdracht naar de laagste bieder. Er is een kleine groep bedrijven die zich met het onderhoud van het spoor bezighoudt: StruktonRail, BAM Rail en VolkerRail. Er is in deze branche maar één opdrachtgever: ProRail. De aannemers worden geconfronteerd met een scherpe prijsstelling. De aannemers beklagen zich. Ze wijzen er op dat er zich vroeg of laat ongelukken op het spoor voordoen als er op onderhoud wordt beknipt. Er is ook een toezichthouder, onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de ILT, en deze dienst wordt geacht namens de minister toezicht te houden op de kwaliteit van het spoorweganet. Begin 2012 meldt de Volkskrant dat de spoorbrug bij Eefde los zit en dat de treinen daar toch op volle snelheid overheen denderen.⁹ Na Kamervragen worden er op 31 augustus 2012 door de inspecteur-generaal ILT vier rapporten over de risico's van het prestatiegericht onderhoud naar het ministerie verzonden.

7 Parlementair onderzoek Fyra, p.17.

8 Algemene Rekenkamer, *Hogesnelheidslijn Zuid: een rapportage in beeld*, Den Haag, juli 2014.

9 Volkskrant, 5 mei 2012. Hierover stelt het SP-Kamerlid Bashir vragen aan de toenmalige minister, mevrouw Schultz van Haegen. Deze minister antwoordt onder meer dat zij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) onderzoek zal laten doen naar de kwaliteit van het door ProRail ingehuurd spoorweganet (Antwoord op Kamervraag 2636, 29 mei 2012).

Het bovenstaande laat zien dat er ook een spanning bestaat tussen het financiële bedrijfsbelang van de Besloten Vennootschap ProRail en het ministerie dat mede verantwoordelijk is voor de veiligheid op het spoor.

De vier inspectierapporten zullen de Kamer aanvankelijk niet bereiken. December 2012 dient de Volkskrant een WOB-verzoek in. Op 30 januari 2013 meldt de Volkskrant¹⁰ dat kritische rapporten over het tekortschietende onderhoud van de spoorinfrastructuur de Kamer niet hebben bereikt. De drie maanden eerder beëdigde staatssecretaris Wilma Mansveld wordt diezelfde dag nog naar de Kamer geroepen om over dit verzuim verantwoording af te leggen. Wanneer ze aan de Kamer uitlegt dat inderdaad werd verzuimd de inspectierapporten naar de Kamer te sturen, geeft ze hiervoor nadrukkelijk aan haar ambtenaren de schuld. Dat is niet zo gebruikelijk in politiek Den Haag. De kranten staan er vol van.¹¹



10 Sander Heijne, Inspectie oordeelt hard over ProRail: Ministerie houdt kritisch rapport maanden onder de pet, *Volkskrant*, 30-1-2013.

11 J. Visser, Debat Mansveld van minuut tot minuut, *Volkskrant*, 31 januari 2013. B. Paternotte, Ambtenaren hielden informatie voor mij achter, *The Post Online*, 31-1-2013.

2. Wilma Mansveld

Wilma Mansveld telt 50 lentes wanneer zij op 5 november 2012 als staatssecretaris Infrastructuur en Milieu wordt beëdigd. De PvdA draagt haar voor. In de onderhandeling over de portefeuilleverdeling op het ministerie Infrastructuur en Milieu blijkt dat minister Schultz van Haegen de voorkeur geeft aan een relatief smal pakket: waterstaat, wegverkeer (*130 kilometer*), ruimtelijke ordening en de voorbereiding van de nieuwe Omgevingswet. De zeer ervaren VVD-minister¹² laat zware dossiers over aan de nieuwe staatssecretaris die geen ervaring heeft in politiek Den Haag.¹³

In 2003 begint de politieke carrière van Mansveld. Ze wordt dan Statenlid in de provincie Groningen. Later wordt zij voorzitter van deze Statenfractie. In die periode werkt zij op het secretariaat van de Sociaal Economische Raad Noord-Nederland.¹⁴ In 2011 wordt zij Gedeputeerde voor Economische Zaken, Milieu en Jeugdzorg.

Twee journalisten van het Dagblad van het Noorden proberen de persoonlijke stijl van de staatssecretaris te typeren. Het VVD-Kamerlid Betty de Boer (portefeuille vervoer) wordt geciteerd: *“Wilma is nuchter, eerlijk en kordaat. Van de praktische school”*. Oud-gedeputeerde Marc Calon (PvdA) stelt desgevraagd: *“Ze heeft veel politieke ervaring. Ze heeft het allemaal al eens gezien. (...) Ze blijft koel. Het is een doorzetter, werkt hard, kent haar dossiers tot achter de komma.”* Oud-gedeputeerde en op dat moment burgemeester Mark Boumans (VVD) merkt op: *“Ze is recht door zee. Houdt van orde. Wil doorpakken. Wilma wil een zakelijke houding. Om haar doel te bereiken kan ze heel confronterend zijn.”*¹⁵ Wanneer een journalist van NRC Handelsblad een dag na haar aftreden terugblijkt op de drie Haagse jaren van Wilma Mansveld noteren we de volgende kwalificaties: *“afstandelijke stijl”*; *“formele houding”*; *“iemand die niet in staat*

12 Allereerst staatssecretaris Verkeer en Waterstaat in de kabinetten Balkenende I en II. Dan minister Infrastructuur en Milieu in de kabinetten Rutte I en II.

13 Thijs Boer, Zo legt handige Melanie alle problemen bij Mansveld, *Vrij Nederland*, 3 juni 2015.

14 Dit adviesorgaan brengt adviezen uit aan het Samenwerkingsverband Noord Nederland. Het SNN is een samenwerkingsverband van de drie Noordelijke provincies. Het SNN geeft uitvoering aan regionale stimuleringsprogramma's die deels worden bekostigd vanuit de Europese Fondsen en deels worden gevoed door bijdragen van de ministeries van Landbouw en Economische Zaken. Van 2001 tot 2011 is Mansveld werkzaam bij de noordelijke SER. In de laatste jaren als secretaris.

15 Johan de Veer en Jantina Russchen, Mansveld geknipt voor puinruimen, *Dagblad van het Noorden*, 7 juni 2013.

is om zichzelf te relativieren of om een kwinkslag te maken".¹⁶ Dus niet een innemende debater die de Kamer mee kan nemen in een lastige kwestie en de Kamer vervolgens naar haar hand weet te zetten.

We constateren dat minister Schultz van Haegen het spoorwegdossier door en door kent. Dat zij als minister wekelijks deelneemt aan het kabinetsoverleg. Ook is deze minister zeer bedreven in het debat met de Kamer. De staatssecretaris daarentegen neemt als staatssecretaris slechts bij hoge uitzondering deel aan beraadslaging binnen het kabinet. Ze heeft een zware portefeuille die een minister niet zou misstaan. Ze kent de geschiedenis van het spoorwegdossier bij haar aantreden nog niet.¹⁷ Mansveld moet veel vaker een kritische Kamer te woord staan dan de politiek behendige minister. In de drie jaar¹⁸ dat Mansveld dit ambt vervult, wordt ze precies 100 keer naar de Kamer geroepen voor een Algemeen Overleg.



16 Jos Verlaan, Wilma Mansveld bleef een vreemde in Den Haag, *NRC Handelsblad*, 29 oktober 2015.

17 Dit wordt pijnlijk duidelijk als we het verslag raadplegen van haar ondervraging door de parlementaire enquêtecommissie Fyra op 12 juni 2015: TK 2015-2016, 33 678, nr.12, pp.1661-1731.

18 Van 5 november 2012 tot 28 oktober 2015.

3. De treinreiziger in de kou¹⁹

Op 9 december 2012 slagen de NS en de Belgische spoorwegen erin de Fyra-treinstellen min of meer conform de in de concessie voorgeschreven dienstregeling te laten rijden. Op 14 januari 2013 laat staatssecretaris Mansveld aan de Kamer weten dat er in de eerste maand weliswaar enkele opstartproblemen zijn, maar dat er nu sprake is van gestage verbetering: meer punctualiteit, minder storingen, minder uitval.²⁰

Op 15 januari 2013 heeft het gesneeuwd. De temperatuur duikt onder het vriespunt. Op de terugweg van Brussel naar Amsterdam verliest één van de treinstellen een afdekrooster van 1,5 meter bij 90 centimeter, met een dikte van anderhalve millimeter. Dit is een veiligheidsrisico. Op 18 januari verbiedt de Belgische Inspectie nog langer met Fyra's over het Belgische spoor te rijden. Ook de Nederlandse Inspectie Leefomgeving en Transport gaat nu inspecties uitvoeren. Bij diverse treinstellen constateert de ILT gebreken. Nadat de Telegraaf op 21 januari aandacht heeft besteed aan de perikelen op de Hogesnelheidslijn, stuurt de staatssecretaris nog diezelfde dag een brief aan de Tweede Kamer waarin zij stelt dat de NS vanuit een oogpunt van veiligheid terecht heeft besloten op dat moment te stoppen met de inzet van de Fyra's.²¹

Na het uit dienst nemen van de Fyra's bereikt de treinverbinding tussen de Randstad en België een dieptepunt. De reiziger wordt gedwongen uit te wijken naar auto of vliegtuig. De resterende treinverbindingen zijn niet op de toeloop van de Fyra-reizigers berekend. Dat komt doordat NS geen alternatief voor de Fyra achter de hand heeft gehouden. Eind mei 2013 besluiten de Nederlandse en Belgische spoorwegen – na het nodige onderzoek – definitief te stoppen met de Fyra, ook al zijn de Fyra's in beginsel wel te herstellen. Het herstel vergt een onevenredige inspanning zonder dat de zekerheid wordt verkregen dat deze treinstellen dan 30 jaar (de afschrijvingstermijn) inzetbaar zijn. NS heeft geen vertrouwen meer in de leverancier AnsaldoBreda.

Zonder Fyra is de NS niet in staat de concessie uit te voeren. Het bedrijf loopt het risico dat staatssecretaris Mansveld de concessie intrekt. Als Mansveld de HSL-concessie intrekt, komt ook het akkoord uit 2011 op losse schroeven te staan dat door Minister Schultz van Haegen met de NS werd afgesloten. De staatssecretaris geeft de concessiehouder de NS opnieuw een kans om met een passend vervoersaanbod te

19 Dit is de titel van het eindrapport van de enquêtemissie Fyra: TK 2015-2016, 33 678, nr.11.

20 TK 2012-2013 22 026, nr.374.

21 TK 2012-2013 22 026, nr.376.

komen waarmee eindelijk tegemoet gekomen wordt aan de in de concessie opgenomen dienstregeling. Dan verliest de Kamer het vertrouwen in de daadkracht van de staatssecretaris.

Op 19 december 2013 besluit de Tweede Kamer een parlementaire enquête te houden naar de gang van zaken met de Fyra. Twee jaar later op 28 oktober 2015 wordt het eindrapport gepresenteerd. Het rapport laat zien dat het in de jaren negentig ingevoerde stelsel van marktwerking op en rond het spoor volkomen heeft gefaald. De NS is en blijft een monopolist, gedraagt zich daar ook naar en lobbyt actief in de Tweede Kamer. De toezichthouder, ILT, stelt zich poeslief op. De directeur-generaal verbindt hier conclusies aan en treedt terug. Eén van de conclusies luidt ook: *“Het kabinet heeft de Tweede Kamer in de loop der jaren uitvoerig geïnformeerd over het vervoer over de HSL-Zuid. Op verscheidene momenten was deze informatievoorziening echter ontijdig, onvolledig of onjuist. Daarmee is de Tweede Kamer op het verkeerde been gezet en één keer zelfs door het kabinet misleid.”*²² De enquêtecommissie neemt het mevrouw Mansveld bijvoorbeeld kwalijk dat toen zij eind mei 2013 een toelichting gaf op het besluit van de Nederlandse en Belgische spoorwegen om te stoppen met de Fyra's daarbij ook het argument ‘veiligheid’ naar voren heeft gebracht. Volgens de parlementaire enquêtecommissie berustte het besluit van de beide spoorwegondernemingen vooral op financiële risico afwegingen. Het is opmerkelijk dat de parlementaire enquêtecommissie hier het zwaar beladen woord “ontluisterend” van stal haalt.²³ Nog dezelfde dag besluit de staatssecretaris om haar portefeuille ter beschikking te stellen. In de persconferentie stelt Wilma Mansveld: *“Als bewindspersoon ben ik ook verantwoordelijk voor wat zich sinds jaren negentig in dit dossier heeft afgespeeld. Het is mijn democratische plicht om met mijn aftreden ook verantwoordelijkheid te nemen voor eventuele fouten van mijn voorgangers.”* Deze verklaring heeft zij kort daarvoor afgestemd met fractievoorzitter Diederik Samsom en vicepremier Lodewijk Asscher.



22 TK 2015-2016, 33 678, nr.11, p.462.

23 TK 2015-2016, 33 678, nr.11, p.29.

4. Reflectie

Het is zeker niet de eerste keer dat na het verschijnen van het eindrapport van een parlementaire enquête een bewindspersoon besluit om terug te treden. In dit geval is het bijzonder dat de staatssecretaris terugtreedt en daarmee ook de zonden van al haar voorgangers wenst weg te nemen. Want ook de zittende ministers Jeroen Dijsselbloem (in zijn rol als aandeelhouder in de solistisch opererende overheidsonderneming NS) en de minister Melanie Schultz van Haegen zouden in het rapport diverse kwalificaties kunnen aanstrepen die een steekhoudend argument leveren om per direct terug te treden. De PvdA slaagt erin om reeds op 3 november 2013 met een aanvaardbare opvolgster te komen, Sharon Dijksma. De karavaan van Rutte II trekt verder. Het debat over de rol die de ministers Dijsselbloem en Schultz van Haegen hebben gespeeld komt niet op gang. Daarmee heeft het onverwachte aftreden van Wilma Mansveld zijn doel – algehele absolutie²⁴ – niet gemist.

In de media wordt wel naar voren gebracht dat de verhouding van de staatssecretaris met de ambtenaren van haar eigen departement een bron van spanning vormde. Dit lijkt overdreven. De staatssecretaris had een beperkte greep op de ontwikkelingen op de hogesnelheidslijn. Dat kwam doordat de overheidsonderneming NS een volstrekt eigen rol speelde waarbij organisatiebelangen en financiële overwegingen de doorslag gaven. Er is echter wel een andere, ambtelijke dienst die behoorlijk heeft bijgedragen aan de lastige positie waarin de staatssecretaris terecht gekomen is. Dat is de Inspectie Leefomgeving en Transport. De enquêtecommissie constateert dat deze organisatie zich minimalistisch en naïef heeft opgesteld bij de controle op de deugdelijkheid van de Fyra's.

24 Deze term komt uit de Rooms-Katholieke Kerk. Het begrip absolutie stamt uit de tijd van paus Calixtus I. Van de biecht is de **absolutie**, als sacramentele ritus waarin de zonden door de priester worden vergeven, het voornaamste deel.

Deze casus maakt deel uit van de reeks 'Politiek is maar een onzeker vak': een wetenschappelijke analyse van gevallen bewindspersonen in Nederland tussen 2002 en 2020. Aan de hand van casussen onderzoeken de auteurs de politieke, bestuurlijke en persoonlijke factoren achter een voortijdig aftreden, aangevuld met interviews en bronnenonderzoek. Samen geeft dit een uniek inzicht in de werking van onze parlementaire democratie en de dynamiek van politiek leiderschap. In 2026 worden alle casussen gebundeld in een boek.