



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Privatisering onder de loep

Baggen, J.; Hollander, A. den

Citation

Baggen, J., & Hollander, A. den. (2014). Privatisering onder de loep. *Bestuurskundige Berichten*, 29(1), 6-9.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212351>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212351>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Privatisering onder de loep

Sinds de jaren twintig van de vorige eeuw is overheidsinterventie met openbaar vervoer manifest. Politieke stromingen, tijden van crisis maar ook van economische voorspoed, innovatie en de invloeden vanuit Europa dragen bij aan de wisselende koers die de Nederlandse politiek de afgelopen 50 jaar heeft gevaren. Ontwikkelingen als marktwerking (publiek vs. privaat), (de)centralisering (rijk vs. regio) en liberalisering vs. regulering, zijn onlosmakelijk verbonden met de organisatie van openbaar vervoer in Nederland.

Door John Baggen & Aafke den Hollander

Dit artikel gaat in op de rol van de overheid in recenter tijd met het oog op organisatie van openbaar vervoer. Overheidsingrijpen in organisatie en aansturing heeft geleid tot het huidige systeem. Onder economische hoogconjunctuur is marktwerking in het leven geroepen bij invoering van de Wet Personenvervoer 2000 (WP2000). Concessiegebieden en een sturende taak vanuit de overheid zouden moeten leiden tot een effectievere en efficiëntere inrichting van het openbaar vervoer. Het intreden van de economische crisis in 2008 dwingt het openbaar bestuur te bezuinigen op het ambtenarenapparaat. Plannen voor het uitdunnen van het aantal bestuurslagen tussen centrale en decentrale overheden zijn nog niet beslecht, maar wel bedacht. Het kabinet Rutte I is een harde weg ingeslagen. Knopen werden doorgehakt. Ja, openbaar vervoer in de grote steden ook openbaar aanbesteden. Ja, opheffen stadsregio's. De val van het kabinet Rutte I maakt deze keuzes weer ontvankelijk. Wordt er een nieuwe weg ingeslagen? Meanderen in crisistijd. Iets van jaar en dag.

Door het openbaar vervoersysteem en de overheidsaansturing te beschrijven aan de hand van de kernaspecten wordt in beeld gebracht welke verscheidenheid van inrichting en aanpak er sinds begin jaren negentig is geweest. Door drie perioden langs de lat marktwerking, (de)centralisering en liberalisering/regulering te leggen wordt het meanderende patroon blootgelegd.

Jaren 1990-2000: Inperken en loskoppelen van streekvervoer

Voor de jaren tachtig was het merendeel van de openbaar vervoerbedrijven (al dan niet indirect) in handen van de overheid. In het kabinet Lubbers werd in 1984 voor het eerst gesproken over privatisering van het openbaar vervoer, maar pas in de jaren

negentig werd dit enigszins doorgezet. Eén van de redenen tot de privatisering was het verminderen van de overheidsbijdrage voor openbaar vervoer. De komst van de auto in de voorgaande decennia vergrootte de concurrentie om vervoer over de weg aanzienlijk waardoor er steeds meer subsidie nodig was om het openbaar vervoer staande te houden. Het loskoppelen van overheid en vervoerbedrijven werd gezien als oplossing voor de stijgende kosten. Deze loskoppeling werd gefaciliteerd door de Wet Personenvervoer en geïntroduceerd in 1987. Vervoerbedrijven kregen een taakstellend budget. Daarnaast werd de OV studentenkaart geïntroduceerd om het openbaar vervoer een impuls te geven. Daarbij ging de rijksoverheid meer investeren in infrastructuur zoals HOV (Hoogwaardig Openbaar Vervoer) busbanen. De introductie van de Interliner om de gaten in het spoornetwerk hoogwaardig op te vullen werd een feit.

Privatisering en liberalisering in de nationale spoorsectorpart

De decentralisatie van bevoegdheid gold niet voor het spoorvervoer. De aansturing van de spoorsector bleef volledig in handen van de rijksoverheid. Een zeer ingrijpende gebeurtenis was wel de splitsing van het bedrijf medio jaren negentig, waarbij het de zeggenschap verloor over de railinfrastructuur. Deze ging over naar ProRail, een bedrijf dat volledig in handen is van de rijksoverheid. NS werd door deze herinrichting een vervoerder en verantwoordelijk voor reizigers en stationsvoorzieningen. De belangrijkste reden tot de liberalisering was het stoppen van de overheidsbijdragen aan de NS. De NS kreeg niet langer subsidie en daarnaast werd marktwerking geïntroduceerd. Er kwam concurrentie op het spoor, hoewel dit in de jaren negentig nog weinig concreet succes opleverde. Hiertoe werd

besloten om alleen nog concurrentie om het spoor en niet op het spoor toe te staan en werd de concessie hoofdrailnet onderhands gegund aan NS. Met deze onderhandse gunning wordt concurrentie op het spoor weer in de kiem gesmoord.

Jaren negentig tegen de lat

Wanneer we de jaren negentig tegen de lat leggen van kernaspecten marktwerking, (de) centralisering en liberalisering/regulering, kan worden geconcludeerd dat de jaren negentig voor een aantal grote veranderingen hebben gezorgd. De commissie Brox heeft de problemen in het openbaar vervoersysteem in de jaren negentig onderkend: teveel overheidssubsidie, te weinig efficiëntie en effectiviteit. Concurrentie middels aanbesteding was nog niet gerealiseerd maar al wel in voorbereiding. Ideeën over deregulering van de markt waren wel aanwezig maar nog steeds hadden de overheden veel invloed op de uitvoering van de diensten.



Jaren 2000-2010: Marktwerking en decentralisatie

Door de markt open te stellen voor (internationale) vervoerbedrijven middels aanbesteding van concessiegebieden werd concurrentie om de markt geïntroduceerd. OV-autoriteiten zoals de provincie of het rijk kunnen de aanbesteding toewijzen aan een vervoerder. De winnende vervoerder krijgt op deze manier de rechten om voor een vastgestelde periode het vervoer te verzorgen in een vooraf gedefinieerd gebied op het spoor. In Nederland zijn er verscheidene decentrale OV-autoriteiten. Deze hebben het recht in hun gebiedsdelen concessies te verlenen aan personenvervoerders voor het personenvervoer op het spoor. Daarbij

is aanbesteding van die concessies verplicht. Sommige OV-autoriteiten zijn ook opdrachtgever voor gedecentraliseerde treindiensten. De OV-autoriteiten ontvangen een rijksbijdrage voor het openbaar vervoer. Het hoofdrailnet valt onder het beheer van de rijksoverheid, thans het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Prikkelend aansturen

Door het aanbestedingssysteem moet de vervoerder optimaal geprikkeld worden om innovatief te zijn, beter openbaar vervoer te bieden. De meningen over het resultaat van invoering van marktwerking zijn divers. De initiële gedachte was meer openbaar vervoer voor minder geld en met een betere kwaliteit; efficiënter en effectiever. Door deze taak bij de decentrale overheden neer te leggen kan er per regio worden voldaan aan de lokale vraag. Vervoer op maat.

Liberaliserende spoorsector

De afgelopen paar jaren is er ook een trend ingezet om niet rendabele spoorlijnen uit de onderhands gegunde concessie van NS te halen en te 'degraderen' tot streekvervoer. Dit betekent dat niet langer de rijksoverheid maar de regio verantwoordelijk is voor exploitatie van deze lijnen. Een aantal voorbeelden van deze decentralisatie zijn de noordelijke nevenlijnen, de Merwedelingelijn en de Valleilijn. Het ligt in de planning om een aantal stoptreindiensten in Zuid-Limburg in de nabije toekomst ook te decentraliseren, ondanks bezwaren van de NS. De regionale spoorvervoerders zijn er in geslaagd om meer reizigers te vervoeren tegen een kleinere overheidsbijdrage door het vervoer passend te maken aan de wensen van de regionale reiziger en goed aan te sluiten bij het overige openbaar (bus)vervoer in het gebied. Ook in de spoorsector heeft na vele jaren de liberalisering weer ruimte gewonnen. De overheid maakt het dus op een aantal (onrendabele) lijnen mogelijk om andere vervoerders te laten concurreren middels aanbesteding van deze spoorlijnen onder bewind van de lokale overheden.

Het eerste decennium van de de eeuw tegen de lat

De kernaspecten marktwerking, (de)centralisering en liberalisering/regulering zijn verschoventen opzichte

van de jaren negentig. Door de decentralisatie verder door te zetten, de decentrale overheden als vervoerautoriteit in te stellen en ook een aantal spoorlijnen te benoemen tot regionale spoorlijn werd niet alleen de aansturing meer neergelegd bij de lagere overheden maar ook de markt verder geliberaliseerd. Aanbesteding van regionaal vervoer is gerealiseerd, buitenlandse concurrentie heeft haar intrede gedaan op de Nederlandse vervoersmarkt. De aansturing en marktwerking om de spoorsector blijft echter ongewijzigd.

2010-heden: Opknippen nationaal spoorwagennet

Dit decennium zien we dat NS en ProRail weer naar elkaar toe bewegen, maar telkens lijken er toch belemmeringen te zijn. Het van ProRail overnemen van de stationsomroep per 1 september 2012 stuit op problemen met de NMa. EU-lidstaten zijn voorts verplicht om de toegang tot het spoor te laten toewijzen door een onafhankelijke beheerder. De advocaat-generaal van het Europese Hof heeft de laatste twijfels over de uitleg van Europese wetgeving weggenomen. Simpelweg samenvoegen van ProRail en NS, zoals nu door sommige politieke partijen in Nederland nagestreefd, is volgens EU-wetgeving niet mogelijk. Wel zou ProRail een soort Rijkswaterstaat kunnen worden. Toch zien we in bijvoorbeeld Duitsland en België voorbeelden waarin spoorvervoerder en spoorinfrastructuurbeheerder beide deel uitmaken van één bedrijf.

Bezuinigingen op openbaar vervoer, prioriteit aan de auto

Het kabinet Rutte I heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het verbeteren van de automobilität in de Randstad. Niet alleen het verbreden van een aantal congestiegevoelige autosnelwegen, maar ook de keuze tot invoering van een maximum snelheid van 130 km/h tonen de prioritering die het kabinet Rutte I heeft gegeven aan de auto in haar regeringsakkoord. Naast deze landelijke prioritering voor de auto leiden de besluiten inzake belangrijke openbaar vervoerprojecten ook in deze richting.

De Rijn-Gouwelijn sneuvelt ondanks de vele miljoenen die door lokale overheden in het onderzoek zijn geïnvesteerd. 75 miljoen euro van het gereserveerde budget wordt nu ter beschikking

gesteld aan de Rijnlandroute: een autoverbinding.

Met de Utrechtse Uithoflijn gaat het al niet veel beter. De Bestuursregio Utrecht heeft op 18 april 2012 definitief ingestemd met de aanleg van de Uithoflijn als de tramlijn tussen Utrecht CS en De Uithof. De bouw van de tramlijn naar de Uithof wordt flink vertraagd. De tram zou in 2018 moeten gaan rijden, maar dat wordt niet meer gehaald, doordat de minister de subsidie voor de Uithoflijn opschort. Met deze plannen gaat het openbaar vervoer er niet structureel op vooruit.



Dat niet iedereen het met de privatisering eens is moge duidelijk zijn. Hier schilderde vandalen uit protest een Arivatrein voor de helft over in NS-kleuren.

De periode sinds 2010 tegen de lat

Wanneer de periode vanaf 2010 tegen de lat van marktwerking, (de)centralisering en liberalisering/regulering wordt gelegd, is te zien dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de richting van een meer centrale aansturing. De gevormde metropoolregio's en de koers van het kabinet Rutte I. Op het gebied van marktwerking verandert er niet veel structureel; wel wordt de trend van het aanbestedingen van gedeelten van de regionale spoorlijnen doorgezet. Door het voornemen wederom NS de hoofdrailnetconcessie van 2015-2024 onderhands te gunnen wordt marktwerking op het spoor nog steeds niet ingezet. Bestuurlijke complexiteit, door parallel opererende bestuurslagen zorgt voor een complexe multi-actorarena die leidt tot bestuurlijke fragmentatie en weinig consistentie in beleid.

Doorkijk naar de toekomst

De plannen om wederom de aansturing van openbaar vervoer te centraliseren naar een aantal grote vervoerautoriteiten duiden een trend richting centralisatie. Er is een duidelijke verschuiving te

zien van de mate van centralisatie en marktwerking, vergeleken met de jaren negentig. Daarnaast worden in de spoorsector steeds meer lijnen worden omgebogen tot regionale lijnen en dus worden vrijgegeven aan de markt.

Conclusie

Door de jaren heen is zowel de mate van marktwerking als de wijze van aansturing in het openbaar vervoer sterk veranderd. Vanaf 1990 heeft Nederland verschillende vormen van aansturing en marktwerking gekend. Deze paper verduidelijkt de trends zoals deze hebben plaatsgevonden. Wisselende kabinetten, commissies, opvattingen over het belang van openbaar vervoer en de kosten die hiermee gemoeid zijn hebben bijgedragen aan het meanderende gedrag de afgelopen jaren. Meer marktwerking in de openbaar vervoersector is een voornamelijk eenzijdige beweging geweest. De drang naar marktwerking is echter wel beperkt gebleven tot het regionale openbaar vervoer. Liberalisering maakt een gestage groei door. Door steeds meer regionale spoorlijnen aan te besteden wordt die trend doorgezet. De keuze van het Kabinet Rutte I om de hoofdrailnetconcessie 2015-2024 direct onderhands te gunnen aan NS (en daarmee het afketsen van het alternatieve spoorplan) vertoont echter geen tekenen van intentie tot verdere liberalisering van de Nederlandse spoorsector. Hier wordt een terugtrekkende beweging gemaakt van concurrentie op het spoor in de beginjaren via concurrentie om het spoor (regionale concessies, eventueel alternatief spoorplan), naar onderhandse gunning op het hoofdrailnet. Centralisatie vs decentralisatie van aansturing van openbaar vervoer is door de afgelopen 30 jaar heen een meanderende beweging geweest. Van centralisatie

(jaren negentig) naar decentralisatie (anno nu) en de intentie om het ambtenarenapparaat te verkleinen richting centralisatie (in de toekomst). De heftige bezuinigingen in het openbaar vervoer en de voorgenomen bezuinigingen op de algemene middelen in zijn geheel leiden tot een wisselend perspectief op hoe openbaar vervoer het beste aan te sturen is.



Bent u in Leiden afgestudeerd als bestuurskundige, maar nog geen alumnuslid van de B.I.L.? Vul de alumnus lidmaatschapskaart in de B.I.L.-kamer in of stuur een e-mail naar secretaris@bilboard.nl.

Kent u nog oud-studiegenoten die nog geen alumnuslid zijn? Stel hen dan op de hoogte van de voordelen van het alumnuslidmaatschap!