

**Organisatie openbaar vervoer in de Randstad
Meanderen in Crisistijd**

A. (Aafke) den Hollander MSc.
Ingenieursbureau Amsterdam
ahollander@iba.amsterdam.nl

dr.ir. J.H. (John) Baggen
Technische Universiteit Delft
j.h.baggen@tudelft.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
22 en 23 november 2012, Amsterdam**

Samenvatting

Organisatie openbaar vervoer in de Randstad: Meanderen in crisistijd

Overheidsinterventie in de openbaar vervoer sector is iets van alle tijden. De manier waarop de aansturing plaatsvond is nooit constant geweest maar heeft eerder een meanderend patroon aangenomen. Deze paper gaat in op hoe de aansturing van openbaar vervoer sinds de jaren negentig vorm heeft gekregen. Met focus op de Randstad. Door de organisatie van het openbaar vervoer te beschouwen op een aantal kernaspecten: marktwerking (publiek vs. privaat), (de)centralisering (rijk vs. regio) en liberalisering vs. regulering wordt in dit paper de meanderende bewegingen gepresenteerd.

De jaren negentig onderscheiden zich door liberalisering en privatisering gevoed door de uitkomsten van de commissie Brokx. Meer effectiviteit en efficiëntie in de openbaar vervoer sector waren de belangrijkste uitgangspunten voor de hervormingen die toen zijn ingeleid.

Na de eeuwwisseling werd deze trend doorgezet en verder uitgebreid door de invoering van marktwerking en het decentraliseren van de aansturing van het openbaar vervoer naar de lagere overheden: de WGR-plusregio's. In de spoorsector werd liberalisering ingevoerd door NS te scheiden in uiteindelijk twee organen: NS als vervoerder en ProRail als infrastructuurbeheerder. De aansturing bleef echter volledig in de handen van het rijk.

Na 2010 schuiven NS en ProRail weer dichters naar elkaar toe. Marktwerking in het spoorvervoer over de volle breedte wordt wederom niet ingevoerd door de voorgenomen onderhandse gunning van de hoofd railnetconcessie aan NS. Wel worden steeds meer regionale spoorlijnen openbaar aanbesteed via decentrale overheden. De overheidsplannen om de aansturing van het regionale openbaar vervoer te centraliseren door de bevoegdheid neer te leggen bij de provincies (met eventueel het vormen van twee grote Randstadprovincies) en de stadsregio's op te heffen, tonen een terugtrekkende beweging ten opzichte van de decentraliserende trend van de afgelopen jaren.

De huidige trends van centraliseren van aansturing en verder doorzetten van marktwerking in het openbaar vervoer lijken te continueren. Hoewel de aanbesteding van het openbaar vervoer in de grote steden en het opheffen van de stadsregio's met de val van het kabinet Rutte I niet meer geheel zeker is, lijkt er zich toch een meanderende beweging te tonen. Marktwerking heeft sinds de jaren negentig haar plek veroverd. Liberalisering van de markt wordt gestaag verder uitgerold, echter niet altijd even consequent. De meanderende beweging is uitermate zichtbaar bij de aansturing vanuit de overheid. Dit zal de aankomende jaren niet anders zijn: De heftige bezuinigingen in zijn geheel leiden tot een wisselend perspectief op hoe openbaar vervoer het beste aan te sturen is.

1 Inleiding

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.

Deze paper 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.

2 Jaren 1990 - 2000

2.1 Inperken en loskoppelen van streekvervoer

In 1989 werd VSN (Verenigd Streekvervoer Nederland) opgericht. Voorheen was het merendeel van de openbaar vervoerbedrijven (al dan niet indirect) in handen van de overheid. Reeds in het kabinet Lubbers werd in 1984 gesproken over privatisering van het openbaar vervoer, maar pas in de jaren negentig werd dit voor het busvervoer enigszins doorgezet. Alle streekvervoermaatschappijen moesten onder overkoepelend gezag van de VSN worden samengevoegd tot zes grote private streekvervoerbedrijven. Uiteindelijk werden dit er acht: BBA, GADO, Hermes, Midnet, NZH, Oostnet, VEONN en ZWN. [1a] Deze fusies moesten leiden tot lagere kosten en meer reizigersaantallen in het streekvervoer. De concurrentie in het openbaar vervoer werd door deze opgelegde fusie wel redelijk ingeperkt.

Eén van de redenen tot de privatisering slag was het verminderen van de overheidsbijdrage voor regionaal openbaar vervoer. In de jaren zestig was het busvervoer nagenoeg kostendekkend. [2] De komst van de auto vergrootte de concurrentie om vervoer over de weg aanzienlijk waardoor er steeds meer subsidie nodig

was om het openbaar vervoer staande te houden. Zwakke lijnen werden gesubsidieerd middels de sterke lijnen; de zogenaamde kruissubsidiering. De subsidies voor het stads- en streekvervoer stegen tot in de jaren negentig tot een bedrag van 1,6 miljard gulden per jaar. [2] 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 busbanen. De introductie van de Interliner om de gaten in het spoornetwerk hoogwaardig op te vullen werd een feit.

2.2 Herstructurering OV systeem – decentralisering

De commissie Brokx bracht in 1995 een rapport '*Marktwerking in het Openbaar Vervoer*' [3] uit dat aan de basis lag van de complete herstructurering van het openbaar vervoersysteem in Nederland. In 1998 werd de zeggenschap over streek- en stadsvervoer overgedragen van rijk naar uiteindelijk provincies en de toenmalige kaderwetgebieden, de huidige WGR+-regio's. Doel van deze herinrichting was het vergroten van de kwaliteit en efficiëntie. Niet langer de Rijksoverheid maar de lokale overheden werden verantwoordelijk voor de aansturing van openbaar vervoer. De vroeg in de jaren negentig bediscussieerde vervoerregio's werden door dit nieuwe systeem uiteindelijk niet ingevoerd.

2.3 Privatisering en liberalisering in de nationale spoorsector

Deze decentralisatie van bevoegdheid gold niet voor het spoorvervoer. De aansturing van de spoorsector bleef volledig in handen van de rijksoverheid. De jaren negentig waren echter voor de spoorsector ook geen onbewogen jaren.

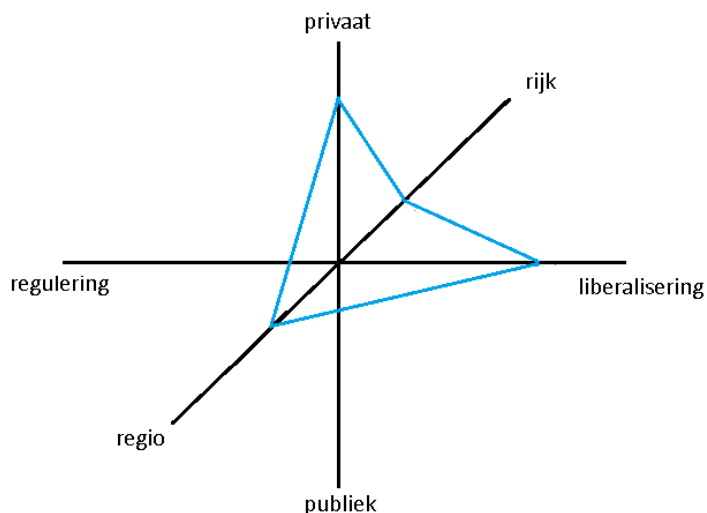
De NV Nederlandse Spoorwegen (NS) kwamen in 1937 tot stand als 100% overheids-NV. Dat is verder nooit veranderd. Een zeer ingrijpende gebeurtenis was echter de splitsing van het bedrijf medio jaren negentig, waarbij het de zeggenschap verloor over de railinfrastructuur. De rijksoverheid nam het eigenaarschap van de railinfrastructuur op zich. 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. NS kreeg niet langer subsidie en daarnaast werd marktwerking geïntroduceerd. Er kwam concurrentie op het spoor. Lovers Rail deed zijn intrede met de Kennemerland Express en later exploiteerde zij ook de Keukenhof Express. In 1996 trok de grootste investeerder zich terug en werden de diensten gestopt. [1b] Hoewel de exploitatie door Lovers Rail geen succes is geweest heeft het de discussie over concurrentie op het spoor aangewakkerd. Eind jaren negentig werd besloten alleen nog concurrentie om het spoor toe te staan en werd de concessie hoofd railnet onderhands gegund aan NS. Met deze onderhandse gunning wordt concurrentie op het spoor weer in de kiem gesmoord.

2.4 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 Brokx heeft de problemen in het openbaar vervoersysteem in de jaren negentig onderkend: teveel overheidssubsidie, te weinig efficiëntie en effectiviteit. Dit heeft gezorgd voor de volgende verschuivingen in de stad- en streekvervoer.

De markt bestond bijna volledig uit in handen van de overheid zijnde bedrijven, maar er waren ook kleine private bedrijven. Daarom kan de markt reeds als liberaal worden beschouwd. Aan het eind van de jaren negentig waren alle busvervoerbedrijven volledig geprivatiseerd. Concurrentie middels aanbesteding was nog niet gerealiseerd maar al wel in voorbereiding door de ontwikkeling van de Wet Personenvervoer 2000. Ideeën over deregulering van de markt waren wel aanwezig maar nog steeds hadden de decentrale overheden veel invloed op de uitvoering van de diensten.



Figuur 2-1 Jaren negentig tegen de lat

3 Jaren 2000 - 2010

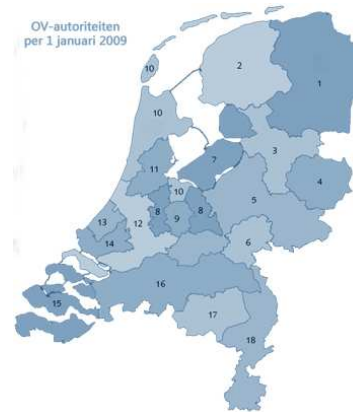
3.1 Marktwerking en decentralisatie

Door de markt open te stellen voor (internationale) vervoerbedrijven middels aanbesteding van concessiegebieden werd concurrentie om de markt geïntroduceerd. De winnende vervoerder krijgt op deze manier de rechten om voor een vastgestelde periode het vervoer te verzorgen in een vooraf gedefinieerd gebied. Het beheer van het Nederlandse stads- en streekvervoer werd gedecentraliseerd van de rijksoverheid naar 35 decentrale OV-autoriteiten: de 12 provincies, [1c] de toen 7 kaderwetgebieden en de 16 zogeheten VOC-gemeenten. [1d] De kaderwetgebieden (sinds 2006 plusregio geheten) zijn de samenwerkingsgebieden rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en in Twente. [1h] VOC-gemeente was een benaming voor 16 middelgrote Nederlandse gemeenten waarin het college van B&W de opdrachtgever was van het stadsvervoer. Per 2004 is de VOC-status ingetrokken. De

bevoegdheid van deze zestien gemeenten werd overgeheveld naar de provincies. Het aantal OV-autoriteiten, de ontvangers van de OV-exploitatiesubsidie, werd daarmee gelijkgesteld aan het aantal ontvangers van de Gebundelde Doeluitkering (GDU): de 12 provincies en de 7 kaderwetgebieden, gezamenlijk 19 OV-autoriteiten. [1d] Vanaf 2005 werden het openbaar vervoerbudget als de GDU bij elkaar gevoegd in de Brede Doeluitkering (BDU). [1e] Per 1 januari 2009 zijn de provincies Groningen en Drenthe geen aparte OV-autoriteit meer. Deze valt nu onder OV-bureau Groningen-Drenthe. De concessies voor Groningen en Drenthe zijn in 2009 dan ook gezamenlijk aanbesteed.[1d]



*Figuur 3-1 35 decentrale
OV-autoriteiten [1h]*



*Figuur 3-2 18 decentrale
OV-autoriteiten [1d]*

In Nederland zijn er daarmee nu dus 18 decentrale OV-autoriteiten. Deze hebben het recht in hun gebiedsdelen concessies te verlenen aan personenvervoerders voor het stads- en streekvervoer. Daarbij is aanbesteding van die concessies verplicht, behalve voor het stadsvervoer in de drie grootste steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag). 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. [1d]

3.2 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, gevoed door de uitkomsten van de commissie Brokx. Door deze taak bij de decentrale overheden neer te leggen kan er per regio worden voldaan aan de lokale vraag. Vervoer op maat.

Mooie voorbeelden van dit vervoer op maat zijn de belbussen in het noorden van Nederland. Buiten de piekuren en in dunbevolkte gebieden zijn er contracten gesloten met private vervoerbedrijven (bijvoorbeeld taxiketens) om tegen een gereduceerd tarief vervoer op aanvraag te bieden. Zo blijft de sociale functie van openbaar vervoer geborgd, maar worden de kosten beperkt.

Het streekvervoer is eind 2010 volledig aanbesteed. Het openbaar vervoer in de drie grote steden: Amsterdam staat aan de vooravond van aanbesteding. In Rotterdam en Den Haag zijn de busconcessies reeds aanbesteed, het tram- en metrovervoer zal nog volgen.

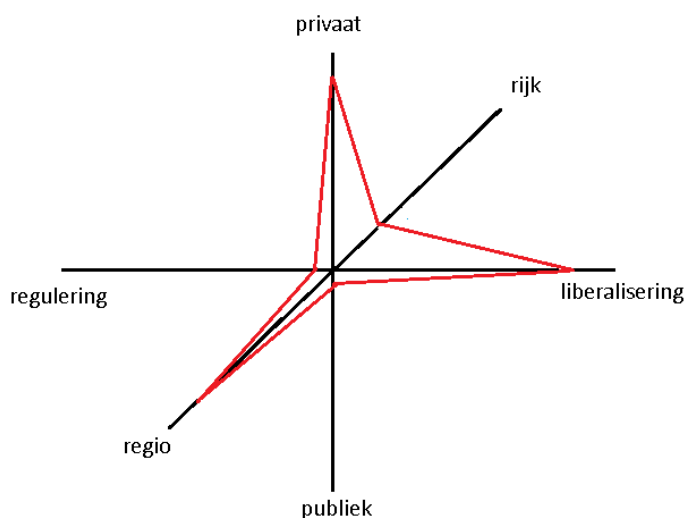
3.3. Liberaliserende spoorsector

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 Merwedelinglijn en de Valleilijn. 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 ingewonnen.

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.

3.4 Het eerste decennium van de eeuw tegen de lat

De kernaspecten marktwerking, (de)centralisering en liberalisering/regulering zijn verschoven ten opzichte van de jaren negentig. Door de decentralisatie verder door te zetten, de 19 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.



Figuur 3-3 Het eerste decennium van de eeuw tegen de lat

4 2011-heden

4.1 *Opknippen nationaal spoorwegnet*

Begin 2011 presenteerden de regionale spoorvervoerders een gezamenlijke visie om het hoofdrailnet op te knippen in 3 intercity- en 7 stoptreinnetwerken. Hiermee zou worden gebroken met het monopolie van staatsbedrijf NS. Deze afzonderlijke netwerken zouden dan volgens een Europese aanbestedingsprocedure kunnen worden aanbesteed. [18][19][20] Kanttekening: Arriva, Connexxion en Veolia zijn (deels) Duits of Frans staats eigendom. Dit zou de mogelijkheid kunnen openen stoptreindiensten te koppelen aan het andere openbaar vervoer in een regio, waarmee de aanbesteding ook gedelegeerd of zelfs volledig gedecentraliseerd kan worden. [2]

De minister stelde in 2011: "Uit het onderzoek blijkt dat de stoptreinlijnen Roermond – Maastricht Randwyck, Sittard – Heerlen relatief eenvoudig kunnen worden gedecentraliseerd. Ondanks bezwaren van NS zal ik dat proces dan ook zo snel mogelijk met de regio in gang zetten. Het voornemen tot decentralisatie van de stoptreindiensten Eindhoven – Weert, Zwolle – Groningen en Apeldoorn – Enschede" [4]

We zien voorts dat NS en ProRail weer naar elkaar toe bewegen, met telkens lijken er toch belemmeringen te zijn. Het van ProRail overnemen van de stationsomroep per 1 september 2012 stuit op problemen met de NMa [22]. 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. [5] 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. [5] Toch zien we in bijvoorbeeld Duitsland en België voorbeelden waarin spoorvervoerder en spoorinfrastructuurbeheerder beide deel uitmaken van één bedrijf.

4.2 *Openbare aanbesteding stadsvervoer in de grote steden*

In tegenstelling tot het streekvervoer zou het stadsvervoer niet openbaar te hoeven worden aanbesteed, a.g.v. de motie-Roefs c.s. die in 2007 in de Tweede Kamer is aangenomen. Om het vervoer wel tegen een marktconforme prijs te verkrijgen zijn er dan drie mogelijkheden: benchmarking op basis van een uniform rekenmodel, een schaduwofferte opvragen bij een concurrerende partij en het aanbesteden van het management in een managementconcessie. Bij deze laatste is de achterliggende gedachte dat het uitvoerende bedrijf intact blijft (personeel moet immers meeverhuizen wanneer een concessie overgaat in andere handen). Door een voldoende grote managementlaag een financiële prikkel te geven om goed te presteren kan de concessiebijdrage hiermee evengoed worden verlaagd. Het verschil met een reguliere concessie is dat het productiebedrijf in zijn geheel wordt aanbesteed, in plaats van dat het personeel, materieel en andere activa los van elkaar staan. De transactiekosten kunnen hiermee worden verlaagd. Tevens wordt door een managementaanbesteding inzichtelijk hoe hoog de marginale kosten zijn om meer vervoer aan te bieden. [2][21] Door wel te gaan aanbesteden, verdwijnt er een aansturingsvorm en aparte financiële verantwoording. [2]

De motie Roefs werd nooit uitgevoerd en bij een demissionaire regering in 2010 controversieel verklaard. De verplichte aanbesteding van het openbaar vervoer in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag werd vervolgens door het kabinet Rutte I vastgelegd in een Nota van wijziging op een wetsvoorstel tot aanpassing van de Wp2000 aan enkele Europese verordeningen. Dat besluit was wat betreft het toenmalige kabinet onherroepelijk. [7] De praktijk is echter weerbarstig. Kamerleden dachten toch anders over de (on)wenselijkheid van aanbesteding versus inbesteding. Daardoor is sinds voorjaar 2012 de verplichte openbare aanbesteding van het openbaar vervoer in de drie grote steden voorlopig weer van de baan. De Eerste Kamer stemde tegen het wetsvoorstel van de inmiddels demissionaire minister. [8] Op dit moment is het stedelijke busvervoer in Rotterdam en Den Haag reeds aanbesteed. De beide concessies zijn gegund aan de oorspronkelijke vervoerders (in Den Haag verenigd in een alliantie met Qbuzz). Amsterdam bereidt een multimodale aanbesteding voor die in 2015 moet gaan plaatsvinden: tram, bus en metro in één concessie aangeboden aan de markt.

4.3 Bezuinigingen op openbaar vervoer, prioriteit aan de auto

Het kabinet Rutte I heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het verbeteren van de automobiliteit 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. Daartegenover staat de voorgenomen invoering van de forensentax voorgesteld in het Kunduz/Lente Akkoord. [9]

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. [10]

Met de Utrechtse Uithoflijn gaat het al niet veel beter. Het Algemeen bestuur van BRU (Bestuur Regio Utrecht) heeft op 18 april 2012 definitief ingestemd met de aanleg van de Uithoflijn als de tramlijn tussen Utrecht CS en De Uithof. [11] 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. De minister wil de middelen voor de nieuwe tramlijn niet overmaken, omdat de Tweede Kamer heeft gezegd dat er voor de verkiezingen geen besluiten over de verbreding van de A27 genomen mogen worden. Volgens de minister maken de A27, de Uithoflijn en de Noordelijk Randweg Utrecht (NRU) deel uit van een pakket en kunnen de plannen niet afzonderlijk worden gezien. [12]

De Amsterdamse Zuidas, waarvoor de plannen decennialang aanstuurden op het zgn. "dokmodel", waarbij A10, trein- en metroperrons onder de grond zouden worden gebracht, ontloopt ook de crisis niet. Op 9 februari 2012 hebben de gemeente Amsterdam, Provincie Noord-Holland en het Rijk een akkoord gesloten waardoor de Ringweg A10 bij Station Zuid ondergronds wordt gelegd. De NS- en metroperrons en -perrons blijven op hun bestaande bovengrondse locatie bestaan. De kosten bedragen zeker 1,4 miljard euro. Tevens worden de metroperrons op station Zuid 'omgeklapt' van

de oostzijde naar de westzijde, waardoor de aansluiting van de Amstelveenlijn onmogelijk wordt gemaakt. Dit betekent tevens het einde van de Amstelveenboog, de verbindingstunnel van Station Zuid naar de Buitenveldertselaan, waarmee de verlenging van de Noord/Zuidlijn richting Amstelveen definitief van de baan is. [1f][13] Met deze plannen gaat het openbaar vervoer er niet structureel op vooruit.

4.4 Aansturing van Openbaar Vervoer in de Randstad

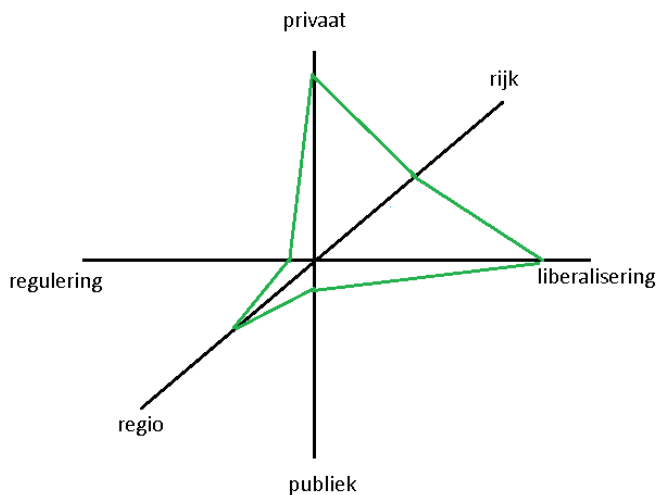
Het kabinet Rutte I heeft de afgelopen regeerperiode getracht het ambtenarenapparaat te verkleinen door onder andere de decentrale overheden te korten. De stadsregio's zullen opgeven worden in 2013, hoewel dit met de val van het kabinet misschien ook weer wordt teruggebracht. Met de opheffing van de stadsregio's moeten de bevoegdheden ook worden overgedragen. Wat betreft de aansturing van het openbaar vervoer ligt voor de hand dat de verantwoordelijkheden komen te liggen bij de provincies. Zo blijkt ook uit de brief van 1 maart 2012 [14] waarin stuurt het kabinet Rutte niet alleen aan op opheffing van de WGR-plusregio's, maar ook op twee vervoerregio's in de Randstad. "In de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad gaan de besturen van gemeenten en provincies intensiever samenwerken om de economische positie van hun regio te versterken."

Naast de opheffing van de stadsregio's wordt er ook gewerkt aan het samenvoegen van noordelijke Randstadprovincies. De provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland denken anno 2011 aan een fusie. Vooruitlopend willen ze al meer gaan samenwerken op het gebied van openbaar vervoer, het verstrekken van subsidies en onderhoud van provinciale wegen. [1g]

Interessant is ook de Metropoolregio Rotterdam – Den Haag [15] Met de voorgenomen opheffing van de WGR-plusregio's in het vooruitzicht is dit een ultieme poging van de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden om in ieder geval een gezamenlijk vervoersautoriteit van het openbaar vervoer in het gebied te realiseren, los van de provincie Zuid-Holland.

4.5 De periode sinds 2010 tegen de lat

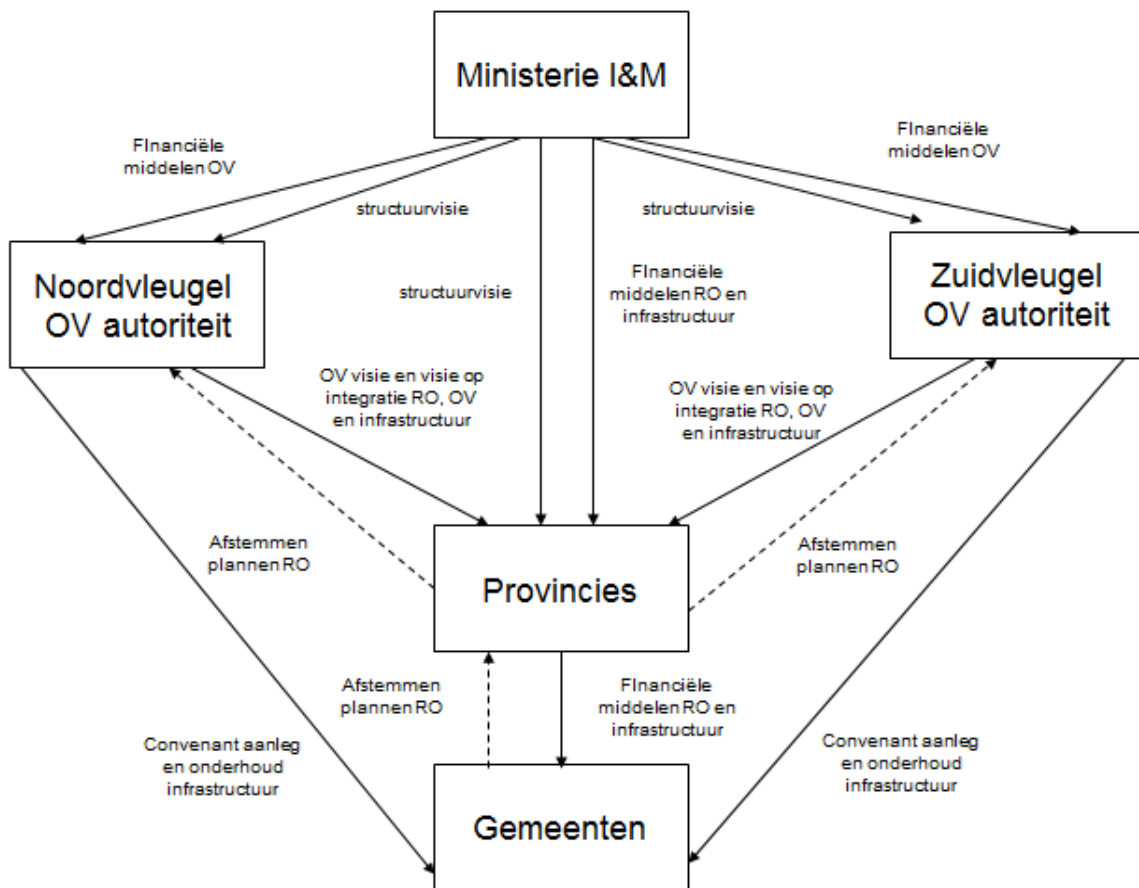
Wanneer de periode vanaf 2010 tegen de lat van marktwerking, (de)centralisering en liberalisering/regulering wordt gelegd, is te zien dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de richting van een meer centrale aansturing. De gevormde metropoolregio's en de koers van het kabinet Rutte I. Op het 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. Het openbaar aanbesteden van het busvervoer in Den Haag en Rotterdam toont daarin tegen wel de intentie van het verder uitrollen van marktwerking in het openbaar vervoer.



Figuur 4-1 De periode sinds 2010 tegen de lat

5 Doorkijk naar toekomst

Bestuurlijke complexiteit, door parallel opererende bestuurslagen en de vele autoriteiten in de Randstad met elk een eigen visie, ambitie en verschillende middelen, zorgt voor een complexe multi-actorarena die leidt tot bestuurlijke fragmentatie. Niet alleen zijn er verschillen in aansturing betreffende openbaar vervoer, ook treedt bestuurlijke fragmentatie op in de werkveldeninfrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling zodat tussen de verschillende lagen, maar ook tussen de verschillende werkvelden weinig consistentie aanwezig is. Dit is de aanleiding geweest voor het afstudeerwerk [16] naar een openbaar vervoerautoriteit voor de Randstad. Gegeven de tendens om verder te centraliseren, ingezet door kabinet Rutte I, en de hierboven beschreven intenties van stadsregio's om verbonden te sluiten als metropoolregio's is het onderstaande model tot stand gekomen, vooral met de intentie om beter openbaar vervoer bewerkstelligen.



Figuur 5-1 Ontwerp Openbaar Vervoer Autoriteit voor de Randstad [16]

5.1 Toelichting ontwerp [16]

Een van de belangrijkste punten in dit ontwerp is de integratie van ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuurbeheersing en aansturing van openbaar vervoer op een abstracte manier. De integratie vindt plaats op vleugelniveau waar de Noord- en Zuidvleugelautoriteiten beiden de nationale structuurvisie [17] verder uitwerken voor hun eigen gebied. De Noordvleugel bestaat uit Noord-Holland, een gedeelte van Flevoland (het stuk tot en met Almere) en een gedeelte van provincie Utrecht (het gedeelte tot en met de stad Utrecht). De Zuidvleugel bestaat uit Provincie Zuid-Holland in zijn geheel. De stadsregio's worden opgeven en de verantwoordelijkheid betreffende openbaar vervoer gaat over naar de Vleugelautoriteiten. Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheid van de Provincies aangaande openbaar vervoer. De Vleugels ontvangen via het rijk financiële middelen voor openbaar vervoer. Budget voor infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling wordt via het Ministerie verdeeld over Provincies en gemeenten. Actoren en hun span of control en verantwoordelijkheden in het nieuwe ontwerp:

“Ministerie van I&M:

Het ministerie verdeelt de financiële middelen over de lagere overheden, het geld bestemd voor openbaar vervoer, infrastructuur en ruimtelijke ordening wordt via de Noord- en Zuidvleugel verdeeld. Daarnaast bepaalt het ministerie de Structuurvisie waarmee ze de toekomstige projecten en 22 plannen aanduidt betreffende mobiliteit en

ruimtelijke ordening. Alle plannen van lagere overheden moeten stroken met deze Structuurvisie. Ook is het Ministerie verantwoordelijk voor de aanbesteding van het HRN in de Randstad.

Noordvleugel en Zuidvleugel:

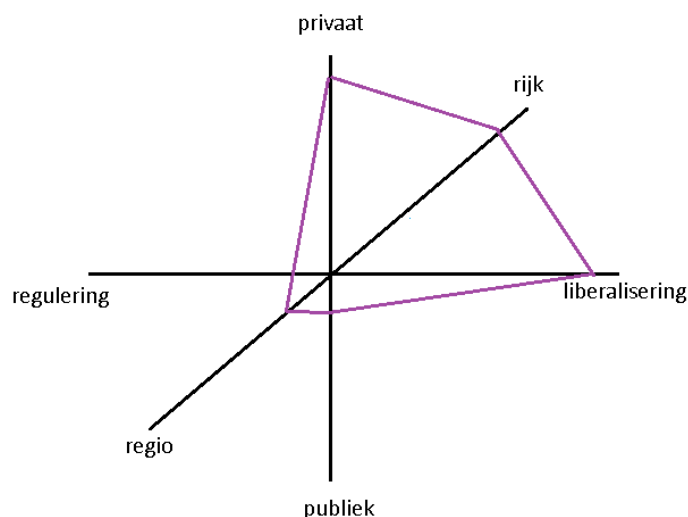
Deze twee autoriteiten zijn verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in hun geografisch gebied. Samen verzorgen zij de aanbesteding en de controle op de HOV-busdienst. Daarnaast bepalen zij ook samen het beleid ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling in relatie tot openbaar vervoer en infrastructuur op een abstract niveau. Feitelijk betekent dit dat zij de Structuurvisie voor hun eigen gebied verder uitwerken. De lagere overheden moeten hun plannen toetsen aan deze visies en overleggen met de betreffende Vleugel zodat er een optimale afstemming zal zijn tussen infrastructurele plannen, ruimtelijke ontwikkeling en openbaar vervoer.

Provincies en gemeenten:

Beide bestuurlijke organen blijven verantwoordelijk voor ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur zoals het is in de huidige situatie. Dus niet de taakstelling maar de visie over deze onderwerpen wordt op Vleugel niveau getild. De Provincies zullen wel hun taak verliezen betreffende openbaar vervoer maar krijgen de taken van de opgeheven stadsregio's erbij." [16]

5.2 Doorkijk naar de toekomst tegen de lat

De plannen om wederom de aansturing van openbaar vervoer te centraliseren naar een aantal grote vervoerautoriteiten en daarnaast de stadsregio's op te heffen 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.



Figuur 5-2 Doorkijk naar de toekomst tegen de lat

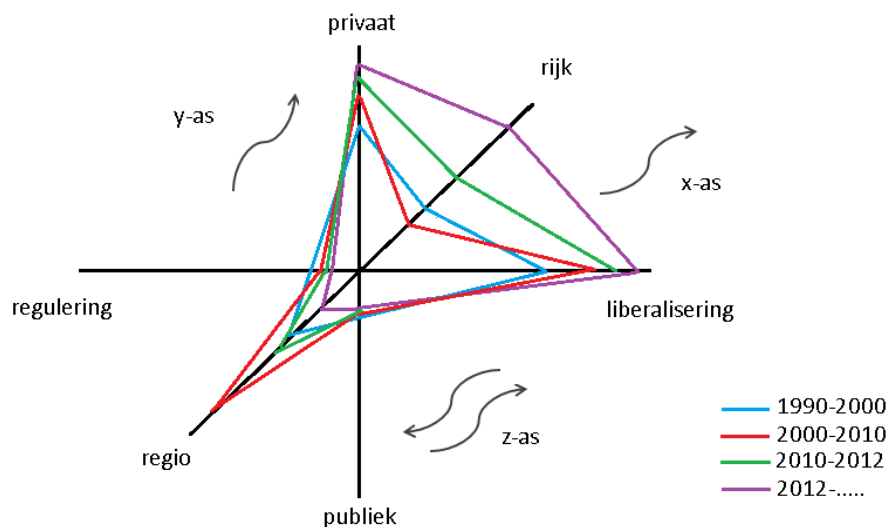
6 Conclusie

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. Nu de aanbesteding van het stedelijke openbaar vervoer weer op losse schroeven staat kan de mate van marktwerking weer worden teruggebracht tot niveau van 2000.

Liberalisering maakt een gestage groei door. Een toegankelijke markt was al in 1990 in Nederland een feit in de busvervoersector. 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 (Lovers, etc.), via concurrentie om het spoor (regionale concessies, eventueel alternatief spoorplan), naar onderhandse gunning op het hoofdrailnet (inclusief HSL-Zuid).

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.



Figuur 6-1 Meanderen door de jaren heen

Literatuur

- [1] www.wikipedia.nl
 - a) Verenigd Streekvervoer Nederland
 - b) Geschiedenis van de spoorwegen in Nederland
 - c) Concessies in het Nederlandse openbaar vervoer
 - d) OV-autoriteit
 - e) Rijksbijdrage ov
 - f) Zuidas
 - g) Randstadprovincie
 - h) Plusregio
- [2] Ham, J.C. van & Baggen, J.H. (2008). Marktwerking en het stadsvervoer. CVS 2008
- [3] Commissie Brokx (1995) Marktwerking in het Openbaar Vervoer
- [4] Ministerie van I&M (2011) Kamerbrief van minister Schultz van Haegen over de HSA problematiek en beleidsvoornemen Hoofdrailnet.
- [5] EU: samenvoegen NS en Prorail niet mogelijk.
http://www.spoorpro.nl/spoorbouw/2012/09/11/eu-samenvoeging-ns-en-prorail-niet-mogelijk/?utm_medium=email&utm_campaign=EU%3A+samenvoeging+NS+en+ProRail+niet+mogelijk&utm_source=YMLP&utm_term=EU%3A+samenvoeging+NS+en+ProRail
- [6] Pot, A. & Baggen, J.H. (2011) Randstedelijk openbaar vervoer anders beheerd. CVS 2011
- [7] Wetsvoorstel aanbesteding stadsvervoer naar kamer.
<http://www.transportzone.nl/wegvervoer/nieuws/2011/februari/wetsvoorstel-aanbesteding-stadsvervoer-naar-kamer.html>
- [8] PVV dwarsboomt aanbesteding Openbaar Vervoer.
<http://www.nuij.nl/politiek/pvv-dwarsboomt-aanbesteding-openbaar-stadsvervoer.16925819.lynkx#axzz25noG0FG2>
- [9] Rijksoverheid (2012) Voorjaarsnota 2012 en Begrotingsakkoord 2013: Verantwoordelijkheid nemen in crisistijd
- [10] Groen Links (2010) Schriftelijke vragen aan College van Gedeputeerde Staten: Overheveling gelden RijnGouweLijn naar RijnlandRoute
- [11] Aanleg Uithoflijn van start. <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=377279>
- [12] BRU: langer wachten op Uithoftram.
<http://www.rtvutrecht.nl/nieuws/818183/bru-langer-wachten-op-de-uthoftram>
- [13] Zuidas snijdt Amstelveen af. In: Het Parool, 9 februari 2012
- [14] Rijksoverheid (2012) nieuwsbericht Kabinet: twee vervoerregio's in Randstad en opheffing WGR-plusregio's 02-03-2012
- [15] Metropoolregio Rotterdam en Den Haag. <http://www.mrdh.nl>
- [16] Hollander, A. den (2011). Transportation Authority for the Randstad. Afstudeerscriptie Technische Universiteit Delft.
- [17] Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
- [18] "Minder vertraging bij opdelen spoor" (2011). In: de Volkskrant, 1 september.
- [19] Hettinga, A. & Bruins, B. (2011). Laat stoptreinen voortaan aan ons over. In: NRC Next, 10 februari.
- [20] Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (2011). Het nieuwe spoorplan; Een betere ordening van het openbaar vervoer. <http://www.alternatiefovplan.nl>
- [21] Eerste Kamer der Staten-Generaal (2003). Verslag algemeen overleg commissie Verkeer en Waterstaat, nr. 145a, d.d. 17 januari 2003. Den Haag.
- [22] Overgang naar NS baart NMA zorgen.
http://www.treinreiziger.nl/actueel/binnenland/overgang_reisinformatie_naar_ns_baart_nma_zorgen-143732