

Inhoud

Inleiding 7

- 1 Een land op zoek naar zichzelf 17
- 2 Een hoogst zeldzaam geval 31
- 3 Daar ging men spijt van krijgen 42
- 4 Laveren tussen staat en markt 58
- 5 Geen taak voor de overheid 75
- 6 De natie wil spoorwegen 90
- 7 Onderneming of publieke voorziening? 104
 - 8 Kiezen tussen alles of niets 115
- 9 Er wordt eindelijk vaart gemaakt 126
 - 10 Dringen op het spoor 142
 - 11 Dit was niet de bedoeling 156
 - 12 Een onhoudbaar stelsel 173
- 13 Concurrentie en concentratie 183
- 14 De oorlog wordt voortgezet 198
- 15 Spoorwegpersoneel staat op 214
- 16 Een ongezonde verhouding 230
- 17 Staatscommissie als reddingsboei 241
 - 18 Een harde confrontatie 253
 - 19 Liberalen in de verdediging 265
 - 20 De strijdbijl wordt begraven 275
 - 21 De knoop wordt doorgehakt 288

Tot slot 303

Bijlage 313

Geraadpleegde bronnen en literatuur 319

Noten 328

Inleiding

Sinds het einde van de vorige eeuw heeft de NS niet meer het monopolie op het Nederlandse spoorwegnet. Als uitvloeisel van het beleid van privatisering en verzelfstandiging van publieke voorzieningen, waaronder het openbaar vervoer, werd een groot aantal regionale spoorlijnen afgesplitst van het NS-net. De exploitatie werd vervolgens uitbesteed aan private vervoersbedrijven met exotisch klinkende namen als Arriva, Syntus, Veolia, Keolis, Connexion en Qbuzz. Zij verzorgen vaak ook het streekvervoer in dezelfde regio. Soms krijgen treinen en bussen na verloop van tijd een nieuwe kleur, want periodiek wordt het vervoer opnieuw aanbesteed en kan de concessie in andere handen overgaan. Tegelijk met de privatisering van regionale spoorlijnen werd de NS ‘verzelfstandigd’, dat wil zeggen dat het bedrijf zich voortaan in beginsel zelf moest zien te bedruipen.

De spoorwegen zijn een van de meest tot de verbeelding sprekende voorbeelden van marktwerking in de publieke sector. Volgens de commissie van de Eerste Kamer die in 2011 een parlementair onderzoek instelde naar het privatiseringsbeleid, kon de NS symbool staan voor het hele overheidsbeleid met betrekking tot marktwerking.¹ Een beleid waarbij het, zo luidde de conclusie in het eindverslag, veelal ontbrak aan een samenhangende visie op de taak van de overheid, en het publieke belang niet zelden werd verengd

tot het belang van de consument in plaats van naar de samenleving als geheel te kijken. Het gaat immers niet alleen om de prijs van het treinkaartje, maar ook om het maatschappelijk belang van goed openbaar vervoer.

Aan wat in de jaren negentig werd gepresenteerd als panacee voor een uit zijn krachten gegroeide verzorgingsstaat, leken aanvankelijk vooral voordelen te zitten. Inmiddels zijn we daar niet meer zo zeker van, getuige de niet-aflattende discussie over de gevolgen van marktwerking in tal van sectoren. Want als alles wordt afgemeten aan het rendement, kan dit niet anders dan gevolgen hebben voor activiteiten die per definitie onrendabel zijn.

De vraag is: wisten we dat niet allang? Waarom immers werd in 1937 de NV Nederlandsche Spoorwegen opgericht met de staat als enige aandeelhouder? Hadden de politici, vaak van liberalen huize, die reeds rond 1900 concludeerden dat je nutsvoorzieningen beter niet aan de vrije markt kon overlaten, het bij het verkeerde eind? Is het kapitalisme zodanig van karakter veranderd dat de argumenten van toen niet meer opgaan? Hebben we niet heel veel tijd en energie gestoken in een poging opnieuw het wiel uit te vinden? In dit boek wordt geprobeerd aan de hand van de geschiedenis van de spoorwegen een antwoord te geven op deze vragen. Geen publieke voorziening heeft vanaf de introductie in de negentiende eeuw zo'n grote invloed gehad op de meningsvorming over de verhouding tussen staat en markt. Wat de 'spoorwegkwesitie' ging heten, zou de politiek een eeuw lang bezighouden en een hoofdpijndossier worden voor achtereenvolgende kabinetten.

Ogenschijnlijk zijn de spoorwegen juist een voorbeeld van geslaagde marktwerking. Voor de Nederlandse Spoorwegen waren de regionale spoorlijnen al jaren verlieslatend. De verzelfstandiging van de NS begin jaren negentig schiep

de mogelijkheid de exploitatie hiervan af te stoten naar private vervoerders. Op het eerste gezicht was sprake van een win-winsituatie. De private vervoerders schaften vaak nieuw materieel aan, stations werden opgeknapt en de aansluiting op streekbussen werd verbeterd. In veel gevallen leidde dit tot een groei van het aantal reizigers, al vlakke die groei na enige tijd ook vaak weer af. Daar stond tegenover dat het spoorwegnet steeds verder versnipperd raakte over verschillende private aanbieders. Deze ondernemingen exploiteren delen van het spoorwegnet op basis van een concessie voor een beperkte periode, doorgaans tien tot vijftien jaar. Na afloop van deze periode kunnen concurrenten opnieuw meedingen naar een contract. De reiziger heeft dan de kans dat op hetzelfde traject plotseling treinen van een andere onderneming gaan rijden en moet dan maar afwachten of die dezelfde service voor hetzelfde tarief biedt. Veel keus heeft de treinreiziger niet; iedere vervoerder is een monopolist binnen zijn concessiegebied.

Aan de aanbestedingsprocedure zitten tal van haken en ogen, zoals het risico dat om de concurrentie de pas af te snijden te veel wordt geboden. De vervoerder zal dan willen proberen dat geld op een of andere manier terug te verdienen, bijvoorbeeld via besparingen op materieel of personeel. Zo rijden de treinen van private vervoerders vrijwel altijd zonder conducteur en heeft volgens de vakbond FNV Spoor NS-personeel een ‘aanzienlijk betere’ cao dan het personeel van regionale vervoerders.² De provincie of vervoersregio die de concessie verleent, kan via de concessievoorwaarden weliswaar allerlei eisen stellen, maar hoe meer voorwaarden, hoe onaantrekkelijker het voor een private vervoerder wordt. Rendabel in bedrijfseconomische zin is de exploitatie bij voorbaat niet. Lijnen die voor NS verlieslatend waren, bleven dat ook na de aanbesteding. Er is

dus nog steeds overheidssubsidie nodig om het voor private partijen aantrekkelijk te maken.

Er is nog een kanttekening te plaatsen bij deze vorm van marktwerking. De concessies worden verleend door de Nederlandse – provinciale of regionale – overheid, maar de zeggenschap over de vervoersbedrijven is veelal in buitenlandse handen. Wie met Arriva reist, maakt gebruik van de diensten van een van de grootste vervoersondernemingen van Europa. Het Britse Arriva, tot 2024 eigendom van Deutsche Bahn, is actief in meer dan tien Europese landen en inmiddels zelf weer onderdeel van het Amerikaanse private-equityfonds I Squared Capital met een belegd vermogen van 50 miljard dollar. Keolis (voorheen Syntus), actief in vijftien landen, is voor 70 procent eigendom van SNCF, de Franse staatspoorwegen. Grootaandeelhouder van het eveneens Franse Transdev (voorheen Veolia) is Caisse des dépôts et consignations (CDC), een investeringsbank van de Franse staat. Het oorspronkelijk Nederlandse Qbuzz is een aantal jaren geleden overgenomen door BusItalia, onderdeel van het Italiaanse Ferrovie dello Stato, de Italiaanse staatspoorwegen.

De Europese Unie zou graag zien dat er een einde komt aan het monopolie dat staatsbedrijven nu vaak nog op het spoor hebben en wil dat alle lidstaten hun markt openstellen voor concurrentie. In de praktijk zijn er maar weinig nieuwe toetreders en concurreren staatsbedrijven nu via een omweg vaak met elkaar. De NS probeerde overigens via dochteronderneming Abellio in Groot-Brittannië en Duitsland zelf ook een graantje mee te pikken van de geliberaliseerde Europese spoormarkt, maar is daar door tegenvallende resultaten van teruggekomen.

De kans bestaat dat de NS onder druk van de Europese Unie ook op het intercitynet concurrenten moet toelaten.

Uitgangspunt van het Europese beleid is nog steeds dat het wegnemen van handelsbarrières en het stimuleren van concurrentie tot meer welvaart zal leiden. Mede onder invloed van het neoliberalisme is dit van een middel gaandeweg een doel op zich geworden, waarbij de vraag of marktwerking meerwaarde heeft geen rol speelt. Concurrentie is per definitie goed, overheidssteun slecht, want concurrentieverstorend.

Met de liberalisering van het spoorvervoer keerde Nederland terug naar de situatie die leek op die in de negentiende eeuw, de tijd dat men aanvankelijk een nog bijna onbegrensd vertrouwen in de vrije markt had. Het waren de hoogtijdagen van het *laissez-faire* kapitalisme. In de economie lag het primaat bij het particulier initiatief. Het vertrouwen in de werking van de vrije markt werd beschaamd toen binnenlandse kapitaalbezitters vanwege het onzekere rendement weinig interesse toonden in de aanleg van spoorwegen. In tegenstelling tot de buurlanden weigerde de Nederlandse regering zelf het initiatief te nemen of private investeerders te ondersteunen. Het gevolg was dat Nederland een steeds grotere achterstand opliep. Pas in de tweede helft van de negentiende eeuw zou het parlement met tegenzin instemmen met de aanleg van spoorwegen door de staat, op voorwaarde dat de exploitatie in private handen kwam. Maar ook hier werden de hooggespannen verwachtingen die men van de vrije markt had niet ingelost. De spoorwegen werden het toneel van elkaar bevechtende spoorwegmaatschappijen die uiteindelijk geen van alle voldoende winst maakten om zonder overheidssteun overeind te kunnen blijven. Moest de staat de spoorwegen niet zelf gaan exploiteren?

De kwestie leidde tot een groeiende tweespalt in kringen van zowel liberalen als conservatieven, de twee dominante

politieke stromingen in de negentiende eeuw. Uiteindelijk zouden ook de trouwste verdedigers van de vrije markt tot de conclusie komen dat publieke voorzieningen als de spoorwegen zich niet leenden voor exploitatie door private partijen. Het aandeelhoudersbelang stond hier op gespannen voet met het algemeen belang. De uitkomst was dat de overheid langzaam maar zeker haar greep op de spoorwegen versterkte, een proces dat in 1937 werd afgesloten met de oprichting van de NV Nederlandsche Spoorwegen, met de staat als enige aandeelhouder. Op lokaal niveau waren de productie en distributie van gas, water en licht en de exploitatie van stedelijke tramnetten, oorspronkelijk in private handen, al eerder door gemeentelijke nutsbedrijven overgenomen. Toch gingen ruim een halve eeuw na de oprichting van de NS weer stemmen op om het spoorwegnet open te stellen voor concurrentie en werd zelfs gespeculeerd over een beursgang voor het nationale spoorbedrijf.

Neoliberalisme

Na de Tweede Wereldoorlog leek het kapitalisme definitief getemd. De klassenstrijd maakte plaats voor de overlegeconomie, ook bekend als het Rijnlands model. Het bezorgde West-Europa een lange periode van snel toenemende welvaart en sociale en politieke stabiliteit. Naarmate de verzorgingsstaat steeds meer taken op zich nam, groeide ook de kritiek onder rechtse politici en economen. Zij betoogden dat de verzorgingsstaat met zijn regulering van de vrije markt en nivellering van inkomens het particulier initiatief te veel frustreerde en zo de economische groei belemmerde. Zij zagen de overheid niet langer als een oplossing, maar veeleer als een probleem. In de jaren tachtig van de vorige eeuw won deze stroming aan kracht toen invloedrijke po-

litici als de Amerikaanse president Ronald Reagan (1911-2004) en de Britse premier Margaret Thatcher (1925-2023) zich als pleitbezorgers van het zogenoemde neoliberalisme opwierpen. Zij leunden daarbij op de ideeën van economen als Milton Friedman (1912-2006) en Friedrich Hayek (1899-1992).

‘Neoliberaal’ staat hier tegenover ‘oud-liberaal’, zoals de Nederlandse liberalen uit de negentiende eeuw vaak worden aangeduid. De laatsten beleefden hun hoogtijdagen onder de liberale leider Rudolf Thorbecke (1798-1872), een uitgesproken tegenstander van overheidsinterventies in de vrije markt. Voor neoliberalen was het niet voldoende dat de overheid zich afzijdig hield. Zij pleitten voor een actieve stimulering van marktwerking en concurrentie in alle sectoren. Waar mogelijk moesten belemmeringen voor de vrije markt worden weggenomen. Meer markt zou meer welvaart opleveren tegen lagere kosten voor de belastingbetaler. Collectieve voorzieningen moesten tot een minimum worden teruggebracht. Zij zagen dit als een voorwaarde voor een samenleving waarin het individu de grootst mogelijke vrijheid zou genieten.

Het neoliberalisme kreeg de wind in de zeilen door wat de globalisering werd genoemd, de wereldwijde ontwikkeling waarbij nationale economieën steeds meer met elkaar vervlochten raakten. In feite was sprake van een ‘neo-globalisering’ omdat de industriële revolutie reeds een belangrijke impuls gaf aan een internationalisering van de economie. De spoorwegen, die landen ook fysiek met elkaar verbond, speelden in die ontwikkeling een belangrijke rol. De globalisering versterkte de roep om het wegnemen van nationale barrières die vrijhandel en een onbelemmerde concurrentie in de weg stonden. De val van de Berlijnse Muur in 1989 werd tegen deze achtergrond beschouwd als de definitieve triomf van het kapitalisme en drong verdedigers van de

verzorgingsstaat lange tijd in het defensief.

Ook in Nederland mondde deze beweging uit in een uitgebreid programma van deregulering, liberalisering en privatisering. De opsplitsing van de NS was daarvan slechts een onderdeel. De PTT, Postbank, DSM en de provinciale energiebedrijven gingen over in private handen. Tal van overheidsorganisaties werden ‘verzelfstandigd’, dat wil zeggen op grotere afstand van de politiek geplaatst. In een reeks sectoren en tot dan toe beschermde vrije beroepen werden vormen van marktwerking geïntroduceerd, variërend van de gezondheidszorg en kinderdagverblijven tot notarissen en deurwaarders.

Wat hierbij opviel, aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in een evaluatie,³ was het optimisme over de doelen die men nastreefde. Uitgangspunt was de aanname dat de vrije markt over het algemeen voor een efficiëntere inzet van schaarse middelen zorgt en overheidsorganisaties door de democratische controle waaraan ze zijn onderworpen onvermijdelijk inefficiënter zijn. Daarbij kwam dat de Nederlandse overheidsfinanciën er in de jaren tachtig beroerd voor stonden en de afstoting van overheidstaken ook als een welkome bezuiniging werd gezien. De vaak zwakke theoretische onderbouwing van het liberaliseringsbeleid was volgens de WRR zelden reden het beleid te herzien. ‘Als de beleidspraktijk anders uitpakte dan de beloftes van de theorie, werd dit doorgaans geweten aan het slordig in de praktijk brengen van de theorie, niet zozeer aan de theorie zelf.’

De wereld van nu verschilt in veel opzichten van die van honderd, laat staan tweehonderd jaar geleden. De staat is veel machtiger geworden. De markt is op veel terreinen aan banden gelegd. Dat de staat verantwoordelijk is voor de aanleg van infrastructuur staat niet meer ter discussie.

Ter verdediging van de liberalisering die eind vorige eeuw in gang werd gezet, wordt dan ook regelmatig aangevoerd dat vaker sprake is van 'gereguleerde marktwerking' dan van een echte vrije markt. Maar verschilt dat wel zoveel van de situatie van ruim een eeuw geleden? Niet als we naar de spoorwegen kijken. Aan het eind van de negentiende eeuw was voor iedereen duidelijk dat de markt hier faalde, maar ging nationalisatie voor de meerderheid van de Tweede Kamer nog te ver. Het resultaat was dat voortdurend werd gezocht naar constructies waarbij de exploitatie van het spoorwegnet in naam in handen bleef van private spoorwegmaatschappijen, maar de staat de voorwaarden dicteerde en uiteindelijk ook alle risico's droeg. Het vergrootte slechts de onvrede. De spoorwegmaatschappijen belandden in een schemergebied tussen staat en markt zonder dat duidelijk was wie nu precies waarvoor verantwoordelijk was.

Het debat over de spoorwegkwestie draaide steeds om dezelfde vraag: moesten spoorwegen worden beschouwd als een commerciële bedrijfstak of als een publieke voorziening? In het laatste geval, zo betoogden de voorstanders van staatsexploitatie, was het van ondergeschikt belang of een spoorwegonderneming winst opleverde, maar ging het om het 'maatschappelijk rendement'. In handen van een private onderneming zou er altijd een tegenstelling blijven bestaan tussen het aandeelhoudersbelang en het algemeen belang. Publieke voorzieningen hoorden daarom in overheidshanden te zijn. Tegenstanders van staatsexploitatie voerden aan dat ambtenaren ongeschikt waren om een bedrijf te leiden en de kosten onvermijdelijk zouden oplopen. Bovendien vreesde men dat het beleid van een staatsbedrijf onvermijdelijk ten prooi zou vallen aan de wisselende inzichten van steeds weer andere ministers.

De hete aardappel werd nog jarenlang van het ene naar