

**Markt en openbaar vervoer:
niet minder maar méér overheid**

bijdrage aan het Colloquium Vervoerplanologisch Speurwerk van november 2001

ir. Lars R. Lutje Schipholt
ing. Esra Broekhof

inno-V adviseurs

Utrecht, 24 augustus 2001

Inhoud

1	INLEIDING	2
2	ARGUMENTEN VOOR ONTVLECHTEN EN VERZAKELIJKEN	3
2.1	Meer aandacht voor de reiziger	3
2.2	Meer efficiency	3
2.3	Meer druk op een vervoerbedrijf	4
2.4	Geen alternatief	5
3	NIET MINDER MAAR JUIST MEER OVERHEID	7
3.1	Dreiging van concurrentie	7
3.2	Level playing field	7
3.3	Correctie van schaarste	8
3.4	Wijze van aanbesteding	8
4	ROLLEN OVERHEID	11
4.1	Nieuwe taken overheid	11
4.2	Sturingsmogelijkheden na ontvlechting en verzakelijking	12
5	AANDACHTSPUNTEN VOOR OV-AUTORITEITEN	17
6	CONCLUSIES	18
	BIJLAGE I – VOOR HET GOEDE BEGRIP	19
	BIJLAGE II – BRONNEN	20

Samenvatting

Markt en openbaar vervoer: niet minder maar méér overheid

De argumenten voor deregulering, liberalisering en verzelfstandiging zijn in alle nutssectoren hetzelfde: meer aandacht voor de gebruikers en meer doorzichtigheid van de sector. Het moet helderder worden wat de overheid wil, krijgt en betaalt. Overheidsbedrijven kennen vaak onnodig hoge kosten, een gebrek aan kwaliteit en weinig innovatie. Een belangrijk motief voor marktwerking is minder overheidsbemoediging. Dat is onterecht. De overheid heeft het zelfregulerend vermogen van de markt overschat. Het is geen kwestie van het een of het ander: bemoediging van de overheid óf tucht van de markt. Eerder is er een intelligente combinatie nodig van markt en overheid:

- die vooraf kaders stelt en randvoorwaarden creëert in plaats van zich te bemoeien met de bedrijfsvoering en details
- en die achteraf optreedt in de vorm van marktmeester, scheidsrechter of waakhond.

Dat geldt zeker als de overheid een belangrijke vinger in de pap houdt, bijvoorbeeld met subsidies zoals in het regionaal openbaar vervoer. Om deze omslag goed te laten verlopen moeten de partijen ruime aandacht schenken aan zaken als doelen, voorwaarden, rollen, bevoegdheden, kwaliteiten en culturen.

Summary

Introducing competition into public transport: not less but more government

Deregulation, liberation and privatisation in each public sector leads to more attention for consumers and a more transparency. It should become clearer what the government wants, gets and pays. Public enterprises often suffer from unnecessary high costs, a lack of quality and little innovation. It's often believed that more deregulation, liberation and privatisation will lead to less government interference. But this is incorrect. The government has overrated the self-regulating power of the market. It is not a matter of government influence or market-discipline. Instead, an intelligent combination of market and government is needed:

- that formulates a framework and sets conditions beforehand instead of detail interfering with management and operational details
- that will act afterwards as an arbiter or watchdog

This is especially important if there's a public interest, for example through subsidies in regional public transport. To carry out this transformation successfully, parties should pay a lot of attention to objectives, conditions, roles, competences and culture.

1 Inleiding

Een hoofdmotief voor marktwerking is minder bemoeienis van de overheid. Dat is onterecht. Voor goed werkende markt is niet minder, maar juist een *andere* bemoeienis van de overheid gewenst. Door een gebrek aan aandacht voor dit punt is de politiek en de publieke opinie de maatschappelijke trend van ‘ontvlechting en verzakelijking’ (deregulering, liberalisering en verzelfstandiging) steeds kritischer gaan bekijken.

Dit stuk gaat eerst in op de trend tot ontvlechting en verzakelijking: waarom is dat in het belang van de openbaar-vervoersector? Vervolgens beantwoordt het de vraag wat die andere bemoeienis van de overheid kan inhouden. Ten derde komen de instrumenten van de overheid aan bod: hoe kan de overheid zowel vooraf als achteraf sturen? Ten slotte geven we enkele aandachtspunten voor OV-autoriteiten die werken aan verzelfstandigingen. Nederland telt 35 OV-autoriteiten: de twaalf provincies, de zeven Kaderwetgebieden en zestien grotere gemeenten. In dit stuk gaat het vooral over de gemeentelijke vervoerbedrijven (GVB's) die opereren in de Kaderwetgebieden. Bijlage 1 is een overzicht van termen en hun betekenis.

Dit stuk is onder meer gebaseerd op het onderzoek ‘Feiten en f(r)icties verzelfstandiging GVB Amsterdam’. In opdracht van de gemeente Amsterdam heeft inno-V adviseurs gekeken naar verschillen en overeenkomsten met de ‘verzelfstandigingen’ van de Nederlandse Spoorwegen en het kabelbedrijf UPC. Ook is gebruik gemaakt van de voor de ANWB opgestelde notitie ‘Blaffen en bijten’ over het toezichthouderschap in het openbaar vervoer en het onderzoek over gunningscriteria voor aanbesteding voor het CVOV.

2 Argumenten voor ontvlechten en verzakelijken

De argumenten voor ontvlechting en verzakelijking zijn: meer kwaliteit voor de reizigers, snellere vernieuwing, een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit en druk op noodzakelijke verandering binnen vervoerbedrijven. Bovendien is er geen alternatief.

2.1 Meer aandacht voor de reiziger

Ontvlechting en verzakelijking leidt tot meer aandacht voor de gebruikers. OV-autoriteiten bemoeien zich soms tot in detail met de exploitatie van het openbaar vervoer. Minder verstrengeling tussen politiek en bedrijf leidt tot:

- **Meer transparantie.** Het wordt duidelijker wat de overheid wil van het bedrijf, krijgt en betaalt. Voorwaarde is wel dat de overheid eisen en wensen duidelijker formuleert, vastlegt en evalueert. Beide partijen moeten beseffen dat het tussentijds afwijken van afspraken lastiger wordt.
- **Meer klantgerichtheid.** De reiziger als klant wordt belangrijker dan de OV-autoriteit als klant. Op een volwassen markt bepaalt de reiziger immers de directe vraag, niet meer de politiek. Uit onderzoeken van consumentenorganisaties blijkt dat verzelfstandigde bedrijven als de Haagse HTM bij de reiziger beter scoren dan bijvoorbeeld het GVB Amsterdam of de Rotterdamse RET.
- **Meer innovatie.** Het vervoerbedrijf krijgt meer speelruimte om zelf in te spelen op veranderingen op de markt. Als je maatschappelijke trends (ontgroening, vergrijzing, individualisering), ruimtelijke trends (meer kris-krasbewegingen) en economische trends (meer tweeverdieners, meer welvaart, meer auto's) op het gebied van mobiliteit bij elkaar optelt, dan moet het openbaar vervoer innoveren om concurrerend te blijven met de domantere auto.

2.2 Meer efficiency

Meer efficiency is goed voor de continuïteit van een bedrijf. De vaak administratief georiënteerde openbaar-vervoerorganisaties zijn meer gericht op verantwoording aan bijvoorbeeld de OV-autoriteit dan op een bedrijfsmatig optimale beheersing van processen. De ontvlechting en verzakelijking leidt tot betere beheersing van financiële risico's en tot een efficiëntere productie omdat het vervoerbedrijf:

- haar beleid en administratie zelf kan afstemmen om klantgericht en bedrijfseconomisch verantwoord te kunnen opereren
- zich kan concentreren op de kerntaak: klantgericht en bedrijfseconomisch verantwoord openbaar vervoer
- de markt beter kent dan de politiek: het bedrijf ziet de reizigers elke dag en kan kwaliteit en kosten beter afwegen.

Een ontvlecht en verzakelijkt vervoerbedrijf kan beter, sneller en flexibeler inspelen op veranderingen omdat de OV-autoriteit:

- van te voren de eisen en wensen aangeeft en vastlegt, zodat het vervoerbedrijf weet waar het in grote lijnen aan toe is
- tijdrovender procedures kent
- zich minder financiële risico's kan permitteren en meer op safe speelt
- meer denkt in aanbod en systemen dan in vraag en op groepen reizigers toegespitste vervoerdiensten
- meer denkt in 'harde' kwaliteit (frequenties, reistijden) dan in 'zachte' kwaliteit (gemak, comfort, imago)
- meer werkt met berekeningen op basis van vervoermodellen die schijnzekerheid creëren en innovaties belemmeren
- niet de aangewezen partij is om het voortouw te nemen met specialistische zaken als 'zachte' kwaliteit en marketing.

2.3 Meer druk op een vervoerbedrijf

Een vervoerbedrijf moet zich strategisch kunnen positioneren op een markt die meer nadruk legt op prestaties en concurrentie. De broodnodige veranderingen binnen het vervoerbedrijf vragen om druk op de ketel van buitenaf.

- de dreiging van marktwerking dwingt het vervoerbedrijf nu al om meer te letten op prijs en kwaliteit. Niet alleen de reiziger profiteert daarvan, maar ook de interne kosten en interne kwaliteit kunnen verbeteren.
- de dreiging van marktwerking dwingt het vervoerbedrijf nu al tot een betere organisatie. Wie nu niet efficiënt wordt, kan later bij een aanbesteding uit de markt worden gedrukt

door een concurrent die z'n zaakjes beter op orde heeft en daardoor beter, goedkoper, slimmer of sneller kan opereren.

- noodzakelijke veranderingen als een financiële scheiding tussen het vervoerbedrijf en de OV-autoriteit komen eerder tot stand onder druk van verzelfstandiging omdat de urgentie groter is en beide partijen er baat bij hebben.
- bij verzelfstandiging is het wettelijk verplicht statuten op te stellen. Dat maakt dat veranderingen makkelijker zijn door te voeren.
- bij ontvlechting en verzakelijking wordt het management meer afgerekend op harde prestaties in plaats van op meer politieke doelen. Dat lukt alleen met gemotiveerd personeel. Het management moet dan beter z'n best gaan doen.

2.4 Geen alternatief

Over het algemeen vallen marktwerking en verzelfstandiging te vergelijken met investeringen: het verwachte resultaat is positief, maar dat resultaat is niet honderd procent zeker. Duidelijk is wel dat het verwachte resultaat op korte termijn vaak negatief is. Verandering kosten immers tijd, geld en moeite. Zie bijvoorbeeld de omvorming van het staatsbedrijf PTT tot het beursgenoteerde KPN Telecom: de producten en diensten van het bedrijf zijn de afgelopen jaren gigantische verbeterd, maar de eerste jaren na de verzelfstandiging nam de kwaliteit eerder af dan toe. NS en UPC bevinden allebei nog in die eerste, wat chaotische fase. Daar moeten ze doorheen. Het resultaat van de 'investering' in meer marktwerking is vaak pas zichtbaar na zo'n tien jaar.

2.4.1 Verbetering voor de reiziger

Het laten voortbestaan van de huidige constellatie is geen reëel alternatief. Door de jaren heen hebben overheden verschillende pogingen ondernomen om gemeentelijke vervoerbedrijven beter te laten presteren, bijvoorbeeld door meer te reguleren. Het effect daarvan is minder flexibiliteit, met als gevolg een neerwaartse spiraal van afnemende kwaliteit en toenemende kosten. Met andere woorden: verbeteringen voor de reizigers zijn alleen mogelijk door deregulering, verzelfstandiging, privatisering, liberalisering en controle.

2.4.2 *Niet verplicht maar wel gewenst*

De 35 OV-autoriteiten zijn op grond van de nieuwe Wet personenvervoer 2000 verplicht minimaal een derde deel van hun openbaar-vervoeromzet openbaar aan te besteden. De nieuwe Wet personenvervoer 2000 (WP 2000) stelt verzelfstandiging van vervoerbedrijven niet verplicht, maar verbiedt dat de opdrachtgever van het openbaar vervoer dezelfde is als de eigenaar van het vervoerbedrijf. De WP 2000 maakt een uitzondering op de deels verplichte aanbestedingen in 2003 voor het openbaar vervoer door bedrijven van gemeenten. Daar hoeft pas in 2007 het vervoer te zijn aanbesteed (in 2006 vijfendertig procent). Reden van dat latere tijdstip is dat enkele gemeentelijke vervoerbedrijven nog niet zijn verzelfstandigd: die van Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.

Er waren negen gemeentelijke vervoerbedrijven. Die van Den Haag, Dordrecht, Groningen, Maastricht en Nijmegen zijn al verzelfstandigd. Die van Dordrecht en Groningen zijn zelfs geprivatiseerd. Het GVB Amsterdam en het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Utrecht worden nog verzelfstandigd. De gemeente Rotterdam twijfelt nog over de verzelfstandiging van de RET. Het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Arnhem is enkele jaren geleden opgegaan in Oostnet, nu onderdeel van connexxion.

2.4.3 *Leren van fouten*

Het is zaak de bijna onvermijdelijke fouten en verslechtingen bij deregulering, liberalisering en verzelfstandiging voor te zijn met ruime aandacht voor:

- het proces (doelen, complexiteit, arrangementen)
- de voorwaarden (als je daar niet aan voldoet, moet je ook het model niet doorzetten)
- de rol van opdrachtgever (verdeling bevoegdheden over gemeente en vervoerbedrijf, gelijkwaardigheid opdrachtgever en vervoerbedrijf, kwaliteit medewerkers overheid)
- de cultuur (veranderingen in de organisatiestructuur en bedrijfscultuur, kwaliteiten van het management).

De onderschatting van problemen bij de omvorming is deels te wijten aan het gebrek aan multidisciplinariteit. Het zijn vooral economen die marktwerking hebben uitgewerkt, terwijl het ook gaat om ingrijpende culturele, juridische, organisatorische en technische veranderingen. Daarbij kun je constateren dat er weinig uitwisseling van kennis tussen sectoren heeft plaatsgevonden.

3 Niet minder maar juist meer overheid

Overdrijving en versimpeling van de tegenstelling tussen overheid en markt belemmeren een zakelijke discussie. Het is geen kwestie van het een of het ander: bemoeienis van de overheid óf tucht van de markt. Eerder is een intelligente combinatie nodig: van markt èn overheid. Dat geldt nog sterker als de overheid een belangrijke vinger in de pap houdt, bijvoorbeeld met subsidies zoals in het openbaar vervoer.

3.1 Dreiging van concurrentie

Overheden die lang bedrijven onder hun hoede hebben gehad, gaan zich vereenzelvigen met dat bedrijf. Ze kunnen dan geen kant meer op: de gemeente zit vast aan zo'n GVB en het GVB zit vast aan Amsterdam. Als de kwaliteit van de overheidsbemoeienis afneemt en meer transparantie, klantgerichtheid en innovatie is gewenst, is de reactie vaak invoering van de tucht van de markt.

Marktwerking kan de kwaliteit verbeteren en de kosten verlagen. Ontvlechten en verzakelijken alleen is niet genoeg voor marktwerking; het moet gelijk oplopen met een zekere (dreiging van) concurrentie. Wanneer de bemoeienis van de overheid vermindert zonder dat er meer tucht van de markt komt, is een betere kwaliteit niet gegarandeerd.

3.2 Level playing field

Voor het goed functioneren van de sector is wenselijk:

- dat ieder vervoerbedrijf dezelfde kansen, rechten en plichten heeft
- dat de grote ongelijkheid in kennis en kunde tussen overheden en vervoerbedrijven verdwijnt
- dat reizigers grotere invloed krijgen op de uitvoering en de ontwikkeling van het beleid van OV-autoriteiten en vervoerbedrijven.

In dat kader ontbreekt het nog aan voldoende mogelijkheden om als overheid te kunnen optreden in de vorm van marktmeester, scheidsrechter of waakhond. Zoals De Nederlandsche Bank, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de OPTA dat doen op andere mark-

ten. Zij zien actief toe op de naleving van wetten en contracten en houden vaak ook de belangen van consumenten scherp in het oog.

3.3 Correctie van schaarste

Het spanningsveld tussen overheid en markt manifesteert zich nergens zo duidelijk als bij het ‘capaciteitsmanagement’. De overheid subsidieert het openbaar vervoer vanwege het nutskarakter van de dienstverlening. Dit geschiedt soms indirect, namelijk geheel of gedeeltelijk via de aanleg en onderhoud van infrastructuur. Er is geen vrije toetreding van marktpartijen mogelijk. Door het natuurlijk monopolie van infrastructuur treden grote capaciteitsproblemen op. Schaarste wordt niet gecorrigeerd door een prijsmechanisme.

Structurele oplossing van het capaciteitsprobleem vraagt om uitbouw van het prijsmechanisme, bijvoorbeeld een volledige doorberekening van de infrastructuurkosten aan exploitanten. Voor uitwerking en implementatie van deze structurele oplossingen is echter nog een lange weg te gaan. Tot die tijd moet een middenweg worden gevonden tussen bemoeienis van de overheid en tucht van de markt.

Structurele oplossing van het capaciteitsprobleem vraagt ook om betere integratie van economisch en technisch denken. Zo kan het capaciteitsprobleem worden verminderd of zelfs weggenomen door maatregelen die de capaciteit van de infrastructuur vergroten. Zo heeft bijvoorbeeld concurrentie op het spoor bij het reizigersvervoer alleen kans van slagen bij een veel flexibelere toedeling van capaciteit. Deze logistieke en technische maatregelen leiden tot een verdubbeling van de capaciteit. Bovendien kan de statische planningstermijn van meer dan een jaar verdwijnen doordat toedeling meer dynamisch plaatsvindt. Zoals ook bij het autoverkeer gebeurt. Concurrenten van NS kunnen dan toetreden zonder dat dit ten koste gaat van het huidige aanbod.

3.4 Wijze van aanbesteding

Bij aanbesteding van het OV is variatie mogelijk in de vrijheid voor de vervoerbedrijven:

- *weinig vrijheid*: detailomschrijving van de te exploiteren diensten, concurrentie op prijs, weinig mogelijkheden voor de exploitant om het product te vernieuwen

- *veel vrijheid*: omschrijving van de te exploiteren diensten op hoofdlijnen, concurrentie op kwaliteit, veel mogelijkheden om te innoveren.

De kern van bedrijfsvoering is een evenwicht tussen de vraag vanuit de markt en de kosten van de productie. Hoe meer de overheid aanbesteedt op detail, hoe minder risico zij loopt. Maar de exploitant kan dan ook minder worden afgerekend op de realisatie van de door de overheid geformuleerde beleidsdoelen. Dit in tegenstelling tot een situatie waarbij de overheid op hoofdlijnen aanbesteedt en de exploitant meer ruimte krijgt voor het opzoeken van de markt.

De decentrale overheden staan voor de uitdaging om met het beschikbare budget een efficiënter en beter openbaar vervoer te realiseren, zonder dat het voorzieningenniveau onder druk komt te staan. Een vervoerbedrijf streeft in principe het omgekeerde doel na. Bij marktgerichte bedrijven is het primaire bedrijfsproces gericht op de inkomsten. Een marktgerichte organisatie richt zich op inkomsten die het meest bijdragen aan de continuïteit of de winst. Dit zijn over het algemeen de omvangrijkste, duurzaamste, veiligste of meest rendabele bronnen van inkomsten.

Aansturing van vervoerbedrijven werkt alleen goed als de overheid de mechanismen begrijpt waarop de bedrijven hun handelen baseren. Aansturing van vervoerbedrijven door de overheid is mogelijk op twee manieren:

- aansturing vooraf (op input): het opleggen van randvoorwaarden
- aansturing achteraf (op output): het belonen of straffen volgens contractuele prikkels voor ‘goed’ of ‘fout’ gedrag.

Een vervoerbedrijf doet alleen meer haar best als dat bijdraagt aan haar continuïteit of winst. Aansturing vooraf (door aanbesteding) impliceert dat eenmalig voor een bepaalde periode een toetsing plaatsvindt. Daarna zal het vervoerbedrijf geneigd zijn zich te beperken tot die inspanningen die contractueel zijn vastgelegd. Aansturing achteraf door middel van een bonus-malus regeling heeft daarentegen een meer continu karakter. Het vervoerbedrijf moet zich extra inspannen om haar continuïteit of winst niet in gevaar te laten komen.

Met het onderscheid tussen gedwongen en keuzereizigers in het achterhoofd is de conclusie dat het realiseren van beleidsdoelen alleen mogelijk is door:

- bij de sociale functie weinig vrijheid te geven. Het accent ligt namelijk op het garanderen van een minimum voorzieningenniveau tegen zo laag mogelijke kosten, en niet op groei. Veranderingen van deze voorzieningen gaan vaak gepaard met grote maatschappelijke weerstand. Het openbaar vervoer ligt daarmee grotendeels vast en de overheid kan daarom het beste in detail omschrijven aan welke eisen het moet voldoen: zij vult in feite de ontwikkelingsfunctie in.
- bij de bereikbaarheidsfunctie veel vrijheid in te bouwen. Want om keuzereizigers aan te trekken, ligt het accent op de kwaliteit. Politieke discussies over de sociale functie en de bereikbaarheidsfunctie lopen echter vaak door elkaar heen. Er is vaak weinig oog voor de zachte factoren. Kwaliteitsverbeteringen die de autobestuurder aanspreekt komen moeizaam van de grond. Succes op dit vlak vraagt om product vernieuwing en ondernemersvrijheid. Het vervoerbedrijf speelt een belangrijke rol bij de invulling van het product (ontwikkelingsfunctie).

4 Rollen overheid

Voor optimale marktwerking is begeleidend beleid en blijvende bemoeienis van de overheid noodzakelijk. Kernbegrippen zijn dan regie, sturing en verdeling van taken, risico's en verantwoordelijkheden. Zo constateert minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat in haar brief 'Verbetering relatie Overheid en NS' van 12 mei 2000 bijvoorbeeld dat "bij de verzelfstandiging van NS onvoldoende aandacht lijkt te zijn besteed aan de uitplaatsing van taakorganisaties, de vormgeving van het toezicht, professioneel opdrachtgeverschap en het effectief waarborgen van publieke belangen."

4.1 Nieuwe taken overheid

Taken overheid:

- **Beschermen van de markt.** De financiële structuur van het verzelfstandigde vervoerbedrijf moet zo zijn dat het de bedrijfsmatige risico's rond openbaar vervoer goed kan inschatten.
- **Beschermen tegen de markt.** Gedwongen reizigers die geen alternatief hebben moeten niet te veel gaan betalen of te veel worden beknot. Voor UPC-abonnees heeft de gemeente Amsterdam daar afspraken over gemaakt: de gemiddelde tarieven mogen niet sneller stijgen dan de consumptie-index. En de gemeenteraad moet tariefaanpassingen goedkeuren. NS heeft tariefvrijheid; het bedrijf moet de minister van Verkeer en Waterstaat tijdig informeren over wijzigingen. Bij UPC ligt het aantal zenders vast (niet welke precies) en bij NS ligt het aantal te bedienen stations vast (ook niet welke precies).
- **Aanvullen van de markt.** Er moet een zinvolle 'boedelscheiding' komen tussen het verzelfstandigde vervoerbedrijf en de OV-autoriteit. Met een waarborg dat de infrastructuur past bij het ruimtelijke ordeningsbeleid, past in het verkeers- en vervoerbeleid en toegankelijk is voor verschillende mogelijke gebruikers. Bij UPC is de totale boedel overgedragen. Bij NS is het onderhoud, de toewijzing en de planning van de infrastructuur overgeheveld naar de drie taakorganisaties Railinfra-beheer (onderhoud en aanleg), Railverkeersleiding (toedeling dagelijkse capaciteit) en Railned (toewijzing jaarcapaciteit, planning infrastructuur, innovatie en veiligheid). Dit jaar gaan die NS-taakorganisaties onder de hoede vallen van het rijk.
- **Corrigeren van de markt.** Aan de ene kant wenst de overheid openbaar vervoer dat bijdraagt aan maatschappelijke doelen, aan de andere kant wenst diezelfde overheid meer

efficiency. De commerciële doelen kunnen ten koste gaan van onrendabel openbaar vervoer, de continuïteit van vervoerdiensten en de veiligheid voor de reiziger. Met UPC heeft de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld afgesproken dat het bedrijf vijf (multi)culturele en lokale zenders doorgeeft. Daarnaast is er door de gemeente benoemde Programmaraad die adviseert over het basispakket. Van dat advies mag UPC afwijken bij zwaarwegende financiële argumenten. Aan NS betaalt het rijk de exploitatietekorten van onrendabele spoorlijnen. Als het rijk dat wil kan het rijk de exploitatie van die lijnen ook aanbesteden.

- **Compenseren van de markt.** Met de juiste subsidieafspraken zal het vervoerbedrijf de klant meer centraal stellen. Zo kan de OV-autoriteit het beleid van het vervoerbedrijf indirect sturen.

4.2 Sturingsmogelijkheden na ontvlechting en verzakelijking

Redenen voor de betrokkenheid van de OV-autoriteit en invloed uit te oefenen op het vervoerbedrijf zijn:

- het belang als aandeelhouder
- de wens om invloed uit te oefenen op het openbaar vervoer.

4.2.1 Beleidsdoelen vastleggen

Als beleidsmaker kan de OV-autoriteit de grote lijnen vaststellen waarbinnen het vervoerbedrijf opereert: de sociale functie en de bereikbaarheidsfunctie van het openbaar vervoer.

Vanwege subsidies en de infrastructuur is het vervoerbedrijf afhankelijk van de overheid: wie betaalt die bepaalt. Dit biedt voldoende sturing voor de overheid om het vervoerbedrijf te stimuleren overheidsdoelen na te streven rond:

- het verkeers- en vervoerbeleid
- de ruimtelijke ordening
- het milieubeleid.

Ontvlechting en verzakelijking dwingt overheden duidelijk vast te leggen wat zij wil. Na problemen rond de doorgifte van de Amerikaanse nieuwszender CNN op de Amsterdamse kabel is de doorgiftevergoeding voor alle zendgemachtigden afgeschaft. UPC heeft het aanbod gesegmenteerd. Het goedkope basispakket waarborgt de sociale functie. Daarin zitten de door de programmaraad vastgestelde zenders. Daarnaast bestaat er een uitgebreider en

duurder pakket waarvan UPC grotendeels zelf het aanbod bepaalt. Ook in het openbaar vervoer zo'n tweedeling wenselijk: enerzijds een door de politiek bepaalde maatschappelijke voorzieningen (sociale functie, bereikbaarheidsfunctie), anderzijds een door de vervoerder bepaald aanbod (commerciële functie).

4.2.2 *Opdracht geven*

Wanneer de OV-autoriteit optreedt als regelgever voor de taakuitvoering, geeft de OV-autoriteit eenzijdig de kaders aan voor de taakuitvoering. Een andere bemoeienis van de overheid vraagt om een overheid die zich niet meer bemoeit met de details, maar aanstuurt via de grote lijnen, zoals minimum voorzieningen, maximum tarieven en eisen aan de veiligheid.

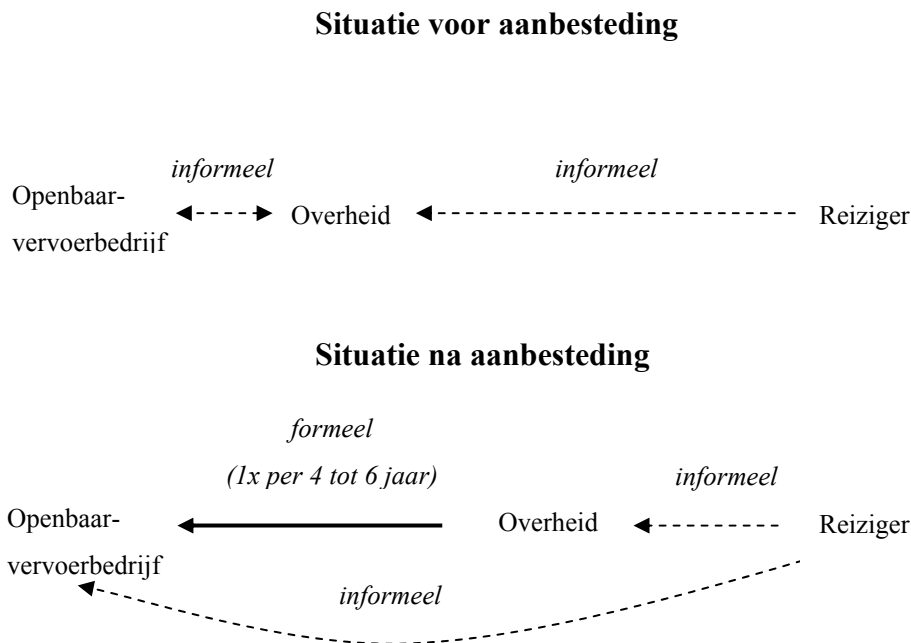
Door op te treden als opdrachtgever kan de OV-autoriteit eisen stellen aan de te leveren prestaties en de condities. De afspraken over de verhouding tussen prijs en prestatie zijn richtinggevend voor de omvang en kwaliteit van de uitvoering van zo'n taak. Deze taak valt aan de OV-autoriteit toe omdat het openbaar vervoer niet commercieel (dus niet winstgevend) is te exploiteren. Zonder opdracht en subsidie van de OV-autoriteit zouden de meeste metro's, trams en bussen niet rijden. De OV-autoriteit bepaalt:

- de doelen
- de middelen
- en de tarieven.

4.2.3 *Bonus-malus*

Door verzakelijking en ontvlechting is de directe invloed van de overheid op de bedrijfsvoering sterk ingeperkt. Overheden moeten hun openbaar vervoer aanbesteden volgens de EU-richtlijn diensten. Die richtlijn laat nauwelijks ruimte voor onderhandelingen met de vervoerbedrijven. Overheden moeten vooraf precies formuleren wat ze willen. Het openbaar vervoer ligt daarna vast tijdens de concessieduur van maximaal zes jaar. Die harde afspraken in de concessie de mogelijkheden voor de OV-autoriteit om tussentijds bij te sturen. De ruimte voor de vervoerbedrijven om met eigen ideeën te komen is minimaal. Terwijl de bedrijven juist vrijheid nodig hebben om producten te ontwikkelen die nieuwe reizigers aantrekken.

Figuur 1: vroegere en toekomstige relatie tussen overheid, vervoerbedrijf en reiziger.



De reiziger kan in een situatie zonder concessies en/of aanbestedingen via (de druk van) de politiek continu invloed uitoefenen op het vervoerbedrijf. Na het uitgeven van concessies en eventueel aanbestedingen wordt dat lastiger. De relatie tussen reiziger en vervoerbedrijf kan alleen structureel sterker worden door in het contract tussen overheid en vervoerbedrijf prikkels voor het bedrijf in te bouwen waardoor het er belang bij heeft zich te richten op de reizigers. Bij aanbestedingen is dat alleen mogelijk door het inbouwen van een bonus-malusregeling: een beloning voor gewenst gedrag van het bedrijf en/of een boete voor ongewenst gedrag. Het is zaak bonus-malusregelingen vooraf goed te regelen.

Waarborging van consumentenbelangen en meer aandacht voor kwaliteit vraagt om sturing op output (bijvoorbeeld een stevige bonus-malusregeling voor het bereiken van doelen) en minder om sturing op input (bijvoorbeeld een dienstregeling voorschrijven). Anders heeft een vervoerbedrijf onvoldoende prikkels en belang om zich te richten op de reizigers. Het is zaak bonus-malusregelingen vooraf goed te regelen.

4.2.4 Aandeelhouder

Als een overheid aandelen bezit van een vervoerbedrijf kan zij invloed uitoefenen via:

- de vergadering van aandeelhouders. De gemeente brengt haar stem over verstrekkende besluiten pas uit na overleg van de wethouder voor financiën met de betreffende commissie van advies en zonodig de gemeenteraad.
- een raad van commissarissen benoemd door de gemeenteraad en al dan niet uit de gemeenteraad. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de leden van de RvC wettelijk gehouden zijn het belang van de vennootschap te dienen.

Deze toezichthouders kunnen invloed uitoefenen door:

- het geven van algemene richtlijnen
- het verlenen van toestemming voor vergaande directiebesluiten
- te beoordelen of de directie z'n taak naar behoren heeft uitgevoerd.

4.2.5 Toezicht uitoefenen

De belangen van de reiziger zijn gediend met het instellen van een wettelijke, professionele toezichthouder. Effectief en succesvol opereren vraagt namelijk om een onafhankelijke, professionele en flexibele organisatie:

- die alleen of vooral juridisch bezig is (beleidsarm)
- die geen verstrengelde belangen kent (boven de partijen staat en los van het beleid)
- die dicht bij de markt staat (informeel en van binnenuit is effectiever)
- die desnoods moet kunnen 'bijten' (stok achter de deur)
- die beschikking heeft over alle relevante informatiestromen (prikkelt verbeteringen)
- die voldoende zwaar bemenst is (minimaal enkele tientallen mensen).

Een professionele toezichthouder voor de uitvoering van het openbaar vervoer is van belang:

- omdat een *level playing field* ('gelijke monniken, gelijke kappen') noodzakelijk is voor een goed functioneren van de openbaar-vervoersektor.
- om te voorkomen dat een te grote ongelijkheid in kennis en kunde ontstaat tussen overheden en vervoerbedrijven.

Professionalisering van het toezicht op uitvoering en ontwikkeling van het beleid door een toezichthouder en/of consumentenorganisaties vraagt om versterking of uitbouw van:

- *informatieplicht* (definities, informatiestromen)

Het ligt voor de hand dat vervoerders een informatieplicht krijgen aan een toezichthouder en consumentenorganisaties. Daarmee kunnen zij volwaardiger participeren in overleg.

Dat stimuleert vervoerders ook om na te denken over steun voor hun plannen bij een toezichthouder en consumentenorganisaties.

- *monitorfunctie* (data verzamelen of laten verzamelen en interpreteren)

Door de verzakelijking is het wenselijk dat de prestaties van vervoerbedrijven worden gemonitord. Het is immers geen automatisme dat vervoerders zich aan contracten houden.

Vervoerbedrijven zouden onbewerkte data kosteloos verplicht beschikbaar moeten stellen.

Voor bewerkte informatie zouden ze eventueel kosten in rekening kunnen brengen.

4.2.6 *Faciliteren*

Tot slot: de overheid kan ook invloed krijgen als eigenaar van infrastructuur en railmaterieel.

Bij aanleg van nieuwe infrastructuur of aanschaf van nieuw materieel is het wenselijk met het vervoerbedrijf duidelijk afspraken te maken over het gebruik ervan.

5 Aandachtspunten voor OV-autoriteiten

- **Ontbreken marktwerking.** De marktform na invoering van marktwerking in infrastructuurstructuregebonden sectoren is die van een oligopolie: weinig aanbieders. Verzelfstandiging en privatisering leiden namelijk niet vanzelf tot meer concurrentie en nieuwe toetreders.
- **Privaat monopolie.** Privatisering van een publieke organisatie zonder invoering van concurrentie is in het algemeen niet aan te bevelen omdat een niet-gereguleerde monopolist het zich kan veroorloven lagere kwaliteit te leveren dan bij een vrijere keuze voor consumenten, want die kunnen immers niet massaal weglopen. De continuïteit en winst van het bedrijf (de twee drijfveren voor het gedrag van bedrijven) komen namelijk niet in gevaar. Bij een privaat monopolie, zoals bij NS, is er onvoldoende prikkel voor een beter product.
- **Consistentie in beleid.** Invoering van marktwerking vraagt om een consistente inrichting van de markt [Ten Heuvelhof e.a. 2001]. Vaak is er nu sprake van inconsistentie binnen dezelfde sector: soms geldt een sterke overheidsbemoedening, soms geldt de tucht van de markt. Goede ervaringen in andere sectoren laten zien dat het niet uitmaakt volgens welk principe bijvoorbeeld het capaciteitsmanagement in de sector is ingericht, zolang de inrichting maar consistent is.
- **Ongelijkwaardigheid opdrachtgever – vervoerbedrijf.** De leidende rol bij de verzelfstandiging van een GVB ligt bij gemeente, niet bij het GVB. Dit is ook een les van de verzelfstandiging van de Arbodienst Amsterdam. NS heeft grotendeels zelf de voorwaarden voor haar verzelfstandiging kunnen bepalen. Het bedrijf heeft daarbij de bescherming van de eigen positie voorop gesteld. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg gehad dat het materieel in handen van NS is gebleven, wat het vrijwel onmogelijk maakt om andere vervoerders te laten toetreden.
- **Tegengestelde beleidsdoelen.** Verzelfstandiging vraagt om een andere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Anders ontstaat immers het probleem van de meespelende scheidsrechter: de OV-autoriteit die zowel voetballer als scheidsrechter is. De rol van eigenaar en aandeelhouder conflicteert vaak met de rol van de regelgever en beleidsmaker. De aandeelhouder streeft een zo hoog mogelijk rendement na terwijl de regelgever het algemeen belang dient.

- **Tegengestelde belangen.** Een aanbesteding brengt met zich mee dat de nu vaak informele verhouding tussen de overheid en het zittende vervoerbedrijf verzakelijkt. Omdat het vervoerbedrijf veel scherper op de kosten let, wil het de meeste taken die in de concessie ontbreken niet (meer) uitvoeren, behalve als het bedrijf er vanuit het oogpunt van continuïteit of winst belang bij heeft. Het is dan ook belangrijk alle aspecten die samenhangen met het openbaar vervoer in kaart te brengen.
- **Kwaliteiten medewerkers overheid.** De rol van opdrachtgever en/of concessieverlener vraagt om een ander soort kwaliteit van medewerkers: niet langer mensen die zelf in staat zijn om de dingen te doen voor het produceren van goederen en diensten, maar mensen die ervoor zorgen dat het vervoerbedrijf vervoerdiensten tegen gunstige condities voortbrengt. Deze mensen moeten controleerbare richtlijnen kunnen opstellen, goede informatie over de voorzieningen kunnen verzekeren en boven alles in de rol van opdrachtgever met private partijen kunnen onderhandelen.
- **Managementaanbesteding.** Door verplichtingen bij aanbestedingen als het overnemen van personeel en materieel, heeft een aanbesteding in de praktijk veel weg van een managementaanbesteding (waarbij alleen het management wisselt). Een minder omslachtige aanbesteding is dan ook om alleen het management af te rekenen op de prestaties. Als je dat wilt, dat moet je zo'n vorm van aanbesteding mogelijk maken vóór een verzelfstandiging en niet erna.

6 Conclusies

Concrete verbeteringen voor de reizigers zijn alleen haalbaar door te dereguleren, verzelfstandigen, privatiseren, liberaliseren en controleren. Het nieuwe samenspel van markt en overheid vraagt daarbij om een overheid die zich niet meer bemoeit met de details van de exploitatie, maar zich richt op de hoofdlijnen van het beleid. De ontvlechting en verzakelijking van de sector vereisen dat taken en verantwoordelijkheden van te voren duidelijk vastliggen. Voor een optimale werkende markt is begeleidend beleid en blijvende bemoeienis van de overheid pure noodzaak. Kernbegrippen zijn dan regie, sturing en verdeling van taken, risico's en verantwoordelijkheden.

Bijlage I – Voor het goede begrip

- **Deregulering:** het beperken van wettelijke regels, meestal met als doel meer marktwerking (meer efficiëntie, meer dynamiek). Voorbeeld: het verruimen van de winkelopenings-tijden.
- **Level playing field:** het bieden van gelijke kansen voor alle partijen op een markt om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Voorbeeld: het openbaar aanbesteden volgens EU-richtlijnen.
- **Liberalisering:** het openstellen van markten voor andere of meer partijen dan de gevestigde (overheids)bedrijven (meer toetreders, meer differentiatie). Voorbeeld: het vrijer maken van het taxivervoer.
- **Marktwerking:** (het introduceren van) concurrentie in een sector, meestal om de efficiëntie te verhogen. Voorbeeld: het verplicht stellen van aanbestedingen in het regionaal openbaar vervoer.
- **Prikkel:** een meestal financiële stimulans voor bedrijven of burgers om gewenst gedrag te bevorderen. Voorbeeld: het vastleggen van een bonus-malusregeling in een concessie voor het exploiteren van openbaar vervoer.
- **Privatisering:** het verkopen van de aandelen van een overheidsbedrijf, meestal om het bedrijf marktgericht te maken en soms ook om er geld aan te verdienen. Voorbeeld: het verkopen van de staatsaandelen in KPN Telecom.
- **Toetreder:** een nieuwkomer die begint op een markt, meestal om zittende partijen te beconcurreren. Voorbeelden: het beconcurreren door Ben, Dutchtone, Libertel en Telfort van de vroegere monopolist KPN Telecom.
- **Toetredingsdrempel:** hobbels die bedrijven moeten nemen om te kunnen gaan opereren op een markt. Voorbeeld: het verwerven van een licentie voor GSM-telefoonverkeer.
- **Toezichthouder:** organisatie die in opdracht van de overheid optreedt als marktmeester, scheidsrechter of waakhond om alle partijen op een markt gelijke kansen te geven. Voorbeeld: het instellen van de Nederlandse Mededingingsautoriteit NMa (in de media ook wel de kartelpolitie genoemd)
- **Verzelfstandiging:** het op eigen benen zetten van een overheidsbedrijf. Bij een *interne verzelfstandiging* verhuizen activiteiten van een overheid naar een apart onderdeel van die overheid. Bij een *externe verzelfstandiging* verhuizen activiteiten van een overheid naar

een juridisch zelfstandige rechtspersoon. Voorbeeld: het extern verzelfstandigen van het GVB.

Bijlage II – Bronnen

- Ernst ten Heuvelhof, Kasper Koolstra & Helen Stout (redactie). Capaciteitsmanagement. Beslissen over capaciteit van infrastructures, 2001. Utrecht: Lemma, 2001.
- Lars Lutje Schipholt, Marc Maartens & Paul Verheijdt. Personenvervoer van Morgen: belemmeringen voor vernieuwing, september 1999. Inno-V adviseurs i.o.v. provincie Noord-Brabant.
- Lars Lutje Schipholt, Marc Maartens & Paul Verheijdt. Van beleid naar gunningscriteria, april 1999. inno-V adviseurs i.o.v. CVOV.
- Lars Lutje Schipholt, Marc Maartens & Paul Verheijdt. Stadsdienst Zwolle: aanbesteden of verzakelijken? april 1999. Inno-V adviseurs i.o.v. gemeente Zwolle.
- Lars Lutje Schipholt, Marc Maartens & Esra Broekhof. Feiten en f(r)icties verzelfstandiging GVB Amsterdam'. Leren van NS en UPC, april 2001. Inno-V adviseurs i.o.v. Gemeente Amsterdam.
- Lars Lutje Schipholt, Marc Maartens & Wijnand Veeneman. 'Blaffen en bijten', 2001. Inno-V adviseurs i.o.v. ANWB.
- Mark van Twist en Wijnand Veeneman (redactie). Het ontwerpen van marktgerichte infrastructures. Marktwerking op weg. Over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren. Utrecht: Lemma, 1999.