

De uitverkoop van het openbaar vervoer

Auteurs

dr Ronald van Raak

drs Nico Schouten

© december 2001

Wetenschappelijk Bureau SP
Vijverhofstraat 65
3032 SC Rotterdam
Telefoon: (010) 243 55 55
Fax: (010) 243 55 66
e-mail nschouten@sp.nl
www.sp.nl

omslagontwerp:
SP

*Dit is deel II van 'De uitverkoop van...',
een serie over liberalisering in Nederland*

De uitverkoop van het openbaar vervoer

Woord vooraf

Stel je even voor dat we géén bussen, trams, metro's en treinen hadden. Dan moesten we ze snel uitvinden, om met een variant op Voltaire te spreken. Want zonder de verschillende vormen van openbaar vervoer stonden we met z'n allen op alle wegen en in alle auto's stil. Of kwamen bepaalde groepen mensen hun huis nauwelijks meer uit. De mogelijkheden om deel te nemen aan het maatschappelijk leven zouden ernstig worden aangetast. Hoe zouden studenten naar school moeten en ouderen naar de familie? Zonder transport staat alles stil is een leuze die ik hier graag even leen.

Het is plezierig dat in de vorige eeuw mensen en overheden zo wijs zijn geweest om manieren van openbaar vervoer te ontwikkelen naast alle particuliere transportmiddelen. Samen kun je meer dan alleen en dat geldt al helemaal in het vervoer. Het openbaar vervoer is echter meer dan goedbedoelde service aan mensen. Het is ook een economische noodzaak. Een aanzienlijk deel van werkend Nederland bereikt z'n werkplek met het openbaar vervoer. Je zou zeggen dat uitbreiding van die vorm van transport hoge prioriteit moet hebben in een zo dichtbevolkt land als het onze. Sinds de jaren tachtig van de 20^{ste} eeuw is echter het tegendeel het geval. In plaats van méér steken we – relatief gesproken – steeds mínder geld in het openbaar vervoer. En bovenal wil de overheid er zelf vanaf. De mythische Markt, die kan het allemaal veel beter – zo denkt de huidige overheid. Dus worden de Spoorwegen verzelfstandigd, onderweg naar privatisering, worden bus-

De uitverkoop van het openbaar vervoer

bedrijven verkocht aan buitenlandse multinationals, gaan de gemeentelijke vervoersbedrijven op zoek naar meer zelfstandigheid voor zichzelf en minder zeggenschap voor de gemeenschap die ze horen te bedienen. Zo kon het gebeuren dat zelfs het gehandicapten- en ouderenvervoer in de verkoop werd gedaan.

Na het aanvankelijke enthousiasme over de liberalisering en de marktwerking komen nu de beren op de weg – en ze lijken steeds groter te worden. Niet alleen bij ons trouwens, ook in het buitenland waar dezelfde neoliberale tijdgeest het openbaar vervoer door de mangel heeft gehaald.

Hoogste tijd om de gevolgen eens tegen het licht te houden. En dat is precies wat de auteurs van dit tweede deel van een serie over liberalisering in Nederland doen. Op zoek naar het verband tussen de neoliberale vervoerspolitiek en het bericht van de stationsomroeper dat ‘vanwege logistieke redenen de trein vandaag helaas niet zal rijden...’

Jan Marijnissen
voorzitter Tweede-Kamerfractie SP

Inhoud

<i>Woord Vooraf</i>	7
<i>Inleiding</i>	11
<i>1. Liberalisering van de spoorwegen</i>	15
1.1 Dienstverlening	16
1.2 Verzelfstandiging een succes?	20
<i>2. Liberalisering van het stads- en streekvervoer</i>	23
2.1 Aanbestedingen	24
2.2 Vraagafhankelijk vervoer	31
2.3 Doorschuiven van problemen	33
<i>3. Wat levert het op?</i>	37
3.1 Tarieven en service	37
3.2 Efficiency	38
3.3 Publiek rendement	39
<i>4. Slot</i>	41
Bijlage: ervaringen in het buitenland	47

De uitverkoop van het openbaar vervoer

Inleiding

De Nederlandse Spoorwegen zijn in 1995 verzelfstandigd. Voor wie regelmatig met de trein reist hoeft het geen betoog dat de dienstverlening sindsdien zeer is verslechterd. Het aantal vertragingen is hoger dan ooit: van 13,5% naar 15,3% in 2000 en meer dan 20% in 2001. Treinen zijn vaak overvol of vallen gewoon uit, en het materieel is veelal oud en smerig. Veel werknemers hebben het enthousiasme voor ‘hun’ NS verloren. Een toenemend aantal vaste klanten haakt af.

Met de geplande privatisering van de NS loopt Nederland voorop in de Europese Unie, afgezien van bijvoorbeeld Groot-Brittannië, waar de spoorwegen al in 1996 in particuliere handen kwamen. De spoorwegen gelden sindsdien als het slechtst functionerende bedrijf in Engeland. Railtrack, de beheerder van de Britse spoorlijnen, heeft een schuldenlast van 3,3 mrd pond. De spoorwegen zijn ook onveilig: in september 1997 kwamen zeven mensen om het leven bij een ongeluk in Southall, in oktober van dat jaar vielen 31 doden bij Ladbroke Grove. In Hatfield vielen in oktober 2000 vier doden en was het maandenlang een chaos op het spoor. In september 2001 daalde het aandeel Railtrack met 84%. In oktober 2001 besloot de Britse overheid het nagenoeg failliete bedrijf opnieuw onder overheidstoezicht te stellen.

¹ Liberalisering wordt in dit rapport ruim opgevat. Vormen van liberalisering zijn: deregulering, vrijmaking van markten, verzelfstandiging van overheidsbedrijven en privatisering.

‘Liberalisering’ was het politieke toverwoord in de laatste twee decennia van de vorige eeuw.¹ Deze politiek werd in Groot-Brittannië begin

De uitverkoop van het openbaar vervoer

jaren '80 onder invloed van de conservatieven gestart. Geleidelijk werd liberalisering een mondiale trend. Ook in Nederland kwam onder de kabinetten van Lubbers en Kok een proces van liberalisering op gang. Hiervoor werden verschillende redenen gegeven:

- budgettair: bezuinigen op de overheidsuitgaven;
- bestuurlijk: afslanken van de overheidsorganisatie;
- innovatief: bieden van nieuwe kansen voor ontwikkeling en export;
- economisch: vergroten particuliere sector als basis voor economische groei.²

Vooraf de doelstelling van bezuiniging woog bij het openbaar vervoer (OV) zwaar, omdat er veel overheidsgeld in omgaat. Van liberalisering werd ook verwacht dat zij zou leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering en nieuwe investeringen. Liberalisering van het OV paste tevens in de 'Europese visie' om transnationale vervoersnetwerken tot stand te brengen, ten behoeven van de Europese economische integratie. Machtige industriëlen, verenigd in de lobbygroep European Round Table of Industrialists, drongen begin jaren '90 aan op een verdere vrijmaking van de markten in Europa. Op Europees niveau wordt sindsdien gewerkt aan richtlijnen om marktwerking in het OV van de grond te krijgen.

EU-richtlijn geen verplichting tot privatisering

In 1991 werd EU-richtlijn 91/440 van kracht, waarin van EU-lidstaten EU werd geëist een boekhoudkundige scheiding te maken tussen de exploitatie van het spoorvervoer en het beheer van de infrastructuur. In 2000 werd de richtlijn uitgevaardigd dat exploitatie en infrastructuur bij twee afzonderlijke bedrijven zou kunnen komen, met verschillende eigenaars en bedrijfsdoelstellingen (winst maken of niet). De richtlijn is niet overal met evenveel enthousiasme ontvangen: Frankrijk en Duitsland weigeren vooralsnog het besluit uit te voeren. In beginsel is het niet verplicht overheidsbedrijven te privatiseren. Wel stelt de Europese Commissie voor al het OV door middel van aanbestedingen over te laten aan de markt. Overheidsbedrijven moeten meedingen naar een concessie in het gebied waar ze al actief zijn en mogen niet meedingen in andere gebieden. Dit betekent dat zij alleen overleven als zij de concessie winnen.³

- 2 J. Sylvester, De praktijk van privatisering: een verkenning. Veranderingsprocessen onderzocht, meningen van betrokkenen gepeild, privatiseringsbeleid heroverwogen (Den Haag 1999) 63.
- 3 Rapporteur van het Europees Parlement, SP'er Erik Meijer, wist zijn collega's dit jaar te overtuigen van de noodzaak tram, metro en buslijnen van minder dan 50 km lengte buiten de plicht tot aanbesteding te laten: www.sp.nl (euro-nieuws). De EC gaat hiermee tot op heden niet akkoord.

Zoals gezegd zette de Nederlandse regering in 1995 een eerste stap door verzelfstandiging van de NS. De subsidie moest binnen vijf jaar worden afgebouwd. Liberalisering zou tevens de groei van het aantal reizigers in het OV moeten bevorderen, met het oog op de overvolle wegen en de gevolgen van het toenemend autoverkeer voor het milieu. Het spoorwegnet werd opgeknipt in een kernnet van doorgaande lijnen, dat moest worden aanbesteed, en regionale lijnen, die konden worden gecombineerd met het streekvervoer per bus. Sinds 1998 wordt ook gewerkt aan verzelfstandiging van het streekvervoer. Het uiteindelijke doel is privatisering.

Het eerste paarse kabinet nam zich in 1994 voor flink te bezuinigen op de rijksbijdragen voor het stads- en streekvervoer. Ook werd afgesproken dat busmaatschappijen jaarlijks cumulatief € 15,9 mln minder subsidie zouden krijgen. In 1998 werd de verantwoordelijkheid voor het streekvervoer gedecentraliseerd. De verdeling van subsidies vindt nu plaats door de provincies, kaderwetgebieden en gemeenten, die ook tegenvallers voor hun rekening moeten nemen. In 2000 werd de Wet op het Personenvervoer aangenomen, waarin werd vastgesteld dat het stads- en streekvervoer in fasen moet worden aanbesteed. Onderhandeld kan worden over de dienstregeling, de tarieven, de overname van personeel, veiligheidseisen en subsidieregelingen.

De rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de algemene kosten van het OV.⁴ Bij de keuze voor ‘marktwerking’ en privatisering moet de overheid nog steeds fors bijpassen. De kostendekkingsgraad is in 2001 ongeveer 36%. Doel is de kostendekkingsgraad tot 50% te verhogen.⁵ Het Rijk blijft ook verantwoordelijk voor investeringen in en onderhoud aan het spoor.

4 Het ministerie van Verkeer en Waterstaat legt per euro inkomsten € 1,40 bij, via een bonus-malus-systeem. Dit werkt als een spiraal: minder subsidie leidt tot minder vervoer en dus tot minder reizigers.

5 De kostendekkingsgraad was in 1999 33%. Het Rijk gaf toen bijna € 1 mrd subsidie. In 2001 is de subsidie begroot op € 1,2 mrd.

Het OV (per schip of koets) was oorspronkelijk in handen van particulieren. Mede door de industrialisering groeide in de 19^e eeuw de behoefte aan vervoer. Met de komst van de trein en later de tram en de bus organiseerden in eerste instantie ook particuliere pioniers en kapitaalverschaffers het OV. Deze bedrijven bleken – mede door de onderlinge concurrentie – vaak weinig rendabel. Hun diensten beperkten zich vooral tot veelbereide trajecten en drukke tijden. Door de schaalvergro-

De uitverkoop van het openbaar vervoer

ting in de economie won het OV veel aan belang. Mede hierom sprong de overheid bij met subsidies en kocht ze uiteindelijk bedrijven op. De rijksoverheid stichtte een Staatsspoorwegmaatschappij, die de ontbrekende verbindingen in het spoorwegnet aanlegde en geleidelijk particuliere spoorwegmaatschappijen overnam. Dat leidde in 1939 tot de vorming van één nationaal staatsbedrijf, de Nederlandse Spoorwegen.

De grote steden kochten plaatselijke vervoerbedrijven op, om het tramnet uit te breiden. De meeste streekbusmaatschappijen werden opgekocht door de NS; de laatste grote streekbusmaatschappijen werden pas in de jaren '70 overgenomen. Na afsplitsing van het busvervoer van de NS gingen ze voor een groot deel op in Verenigd Streekvervoer Nederland (VSN), waarvan het resterende deel tegenwoordig bekend is als 'Connexxion'. Een bijkomend voordeel van de centralisatie van het OV in overheidshanden was de mogelijkheid van een samenhangend vervoersbeleid over een groter gebied. Zo kwam ook de strippenkaart tot stand, waarmee kon worden overgestapt tussen tram-, bus- en metrolijnen van verschillende bedrijven en enkele regionale spoorlijnen. Mede door het toegenomen autobezit liep de afgelopen decennia op een groeiend aantal lijnen in het streekvervoer het aantal reizigers terug. Ook namen de kosten toe, met name de arbeidskosten – bijna 70% van de totale kosten – en de brandstofkosten.

Dit rapport zet de problemen rondom de voorgenomen liberalisering van het OV op een rij. Speciaal wordt ingegaan op de ervaringen met de liberalisering van de spoorwegen (hoofdstuk 1) en het stads- en streekvervoer (hoofdstuk 2). Ook wordt duidelijk of verdere liberalisering de beloofde lagere tarieven en betere service oplevert voor de reiziger en hoe efficiënt verzelfstandigde vervoersbedrijven zijn (hoofdstuk 3). Ten slotte wordt bekeken of de politiek van liberalisering in het geval van het vervoer voldoet aan de genoemde budgettaire, bestuurlijke, innovatieve en economische voordelen.

1. Liberalisering van de spoorwegen

*De privatisering van de NS heb ik altijd onzin gevonden
SER-voorzitter Herman Wijffels⁶*

De verzelfstandiging van de NS werd in 1991 voorbereid door de Commissie Wijffels (de huidige SER-voorzitter), die door het derde kabinet-Lubbers was ingesteld. Het eerste paarse kabinet bracht in 1995 de verzelfstandiging daadwerkelijk tot stand. Tevens werd andere spoorbedrijven de mogelijkheid geboden treinvervoer aan te bieden.⁷ Bestaande bedrijfsonderdelen en bezittingen werden grotendeels ondergebracht bij een NS Groep NV, die commercieel moest gaan opereren. Het onderdeel NS Reizigers ging zich bezighouden met het reizigersvervoer. Drie ‘taakorganisaties’ bleven voor rekening van de rijksoverheid: NS Railinfrabeheer (voor de rails en de bovenleidingen); Railned (voor de verdeling van de capaciteit over verschillende gebruikers) en NS Verkeersleiding (voor de treinenloop). Daarnaast werd een Railinfratrust gevormd, waarbij de door de taakorganisaties gebruikte grond is ondergebracht. Bij de verzelfstandiging vormden deze taakgroepen – samen met de NS Groep – de NS-holding, met één Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen. In 1998 werd in beginsel besloten de taakgroepen weer onder te brengen bij het minis-

⁶ ‘De bekering van een ex-bankier’, *NRC Handelsblad*, 1 december 2001.

⁷ De Amsterdamse rederij Lovers was het eerste nieuwe spoorbedrijf. Na enkele jaren verlies is het bedrijf inmiddels gestopt.

De uitverkoop van het openbaar vervoer

terie van Verkeer en Waterstaat, om hun onafhankelijkheid tegenover de verschillende marktpartijen te verzekeren. In verband met de vele problemen op het spoor werd deze scheiding in 2001 voorlopig uitgesteld.

Bij de verzelfstandiging kreeg de NS Groep een eigen vermogen van € 2,27 mrd, in de vorm van aandelen, die nu nog in handen zijn van de rijksoverheid. In 1999 kreeg NS Reizigers (NSR) een concessie voor het hoofdlijnnennet voor de periode 2000-2010. De daaropvolgende concessies zouden moeten worden aanbesteed. In 2000 werd de voorgenomen privatisering voorlopig uitgesteld. Liberalisering van het spoor blijkt grote gevolgen te hebben voor de dienstverlening, met name door gebrek aan investeringen in personeel en materieel en in de infrastructuur.

1.1 Dienstverlening

Treinreizigers worden dagelijks geconfronteerd met vertraagde, overvolle en uitvallende treinen en met oud en smerig materieel. De punctualiteit is in 2000 gedaald van 86,5 % naar 84,7%, ver onder de doelstelling van 89% die in het NS-jaarverslag 1999 werd genoemd. In 2001 zakte dit zelfs tot ver onder de 80%. De NS wijten de huidige problemen aan een nijpend tekort aan materieel en personeel en aan een onverwacht hoge groei van het aantal reizigers. Toch is er meer aan de hand. De problemen komen grotendeels voort uit de investeringsstrategie van de verzelfstandigde NS.

Materieel

In het jaarverslag 2000 meldde de NS-directie dat investeringen in nieuw materieel werden uitgesteld, omdat nog niet duidelijk was of NSR de concessie zou krijgen voor het vervoer op het hoofdlijnnennet. Dit uitstel van investeringen speelt al vanaf 1998. Toen bleken in de nieuwe dienstregeling 250 treinen meer nodig, met het oog op de verwachte groei van het aantal reizigers. Na de concessieverlening in augustus 1998 duurde het nog tot februari 2000 voordat de eerste order

voor nieuwe treinen werd getekend. De tweede bestelling is in maart 2001 gedaan; pas in 2005 zullen alle 126 bestelde dubbeldekkers zijn geleverd. Het te voorziene gevolg is een oplopend tekort aan materieel, dat bovendien eerder slijt en meer onderhoud vereist.⁸

Ook is er bezuinigd op onderhoud en zelfs op reserveonderdelen. Dit komt mede door de uitbesteding van het onderhoud. NS-Materieel (sinds 1999 NedTrain) krijgt steeds meer orders van buiten de NS, wat leidt tot vertragingen in de afhandeling in Nederland.⁹ Het gevolg is dat treinen vaker uitvallen of onderweg worden stilgezet. Soms wordt met defecte deuren gereden. Bij de vroeger geleverde dubbeldekkers rezen door de slechte staat van het onderhoud problemen met wielen, assen en veren, met als gevolg een groter gevaar van ontsparingen. De zaak kwam in 1999 aan de orde in de Raad voor de Transportveiligheid. Ook zijn er problemen met de veiligheid van reizigers bij het vertrek; zo kunnen zij beklemd raken tussen de deuren. De NS zijn al lang van deze problemen op de hoogte, maar volgens een rapport van het adviesbureau Qualimax komen verbeteringen erg traag op gang.

- 8 Als noodoplossing werden oude treinstellen uit België en Duitsland gehuurd, die regelmatig gebreken vertonen.
- 9 Volgens de heersende bedrijfsfilosofie moet het onderdeel economisch op eigen benen staan. Het kan dus lucratiever zijn orders van elders voorrang te geven. Deze filosofie werd ingevoerd door de vorige president-directeur, Den Besten. Door dit beleid werken de verschillende onderdelen vaak langs elkaar heen.
- 10 De EU schrijft overname van personeel voor met behoud van arbeidsvoorwaarden, voor één jaar, Acquired Rights Directive, 77/187 EEC.

Het argument van een investeringsrisico is niet overtuigend. De NS konden zonder enig probleem investeren, omdat eventuele nieuwe marktpartijen de benodigde treinen, die zijn aangepast aan het Nederlandse net, van de NS zouden moeten betrekken. Bovendien heeft de rijksoverheid als enige aandeelhouder geen belang bij een bedrijf mét treinen, maar zónder vervoersconcessie. Niet alleen de NS, maar ook de overheid zou als aandeelhouder verlies lijden. Met het oog op de privatisering wilde de NS echter goede sier maken bij beleggers, door mooie winstcijfers te tonen. De reizigers zijn de dupe geworden van deze ‘window-dressing’.

Personeel

Hetzelfde geldt voor het treinpersoneel, dat volgens overeenkomsten bij de concessieverlening eveneens door een nieuwe vervoerder zou moeten worden overgenomen.¹⁰ Toch zijn veel te weinig conducteurs en machinisten aangetrokken. De arbeidsomstandigheden zijn daarentegen zwaarder geworden, zo blijkt uit de toename van het ziektever-

De uitverkoop van het openbaar vervoer

zuim (voor al het personeel) van 6,6% in 1997 tot 10,3% in 2000. Het ziekteverzuim voor conducteurs was in 2000 zelfs 15,5% en in het voorjaar van 2001 steeg dit verzuim nog verder. Ook verlaten veel mensen de NS vanwege frustraties over het gevoerde personeelsbeleid. Een bijkomend probleem is de groeiende agressie in treinen. In 2000 is de spoorwegpolitie uit de NS gehaald en ondergebracht bij het Landelijke Korps Politiediensten, omdat een eigen politiedienst niet meer paste bij een commercieel bedrijf. Dit heeft geleid tot minder politie op de stations.

Infrastructuur

Ook bij de infrastructuur is sprake van een investeringsprobleem. De infrastructuur was al verwaarloosd in de jaren '70 en '80. In de jaren '90 werd voorrang gegeven aan investeringen in de Betuwelijn en de HSL. Bij het bestaande net is voornamelijk aandacht besteed aan verdubbeling van enkele lijnen, zoals bij Schiphol. Onderhoud en vernieuwing van bestaande lijnen blijven achter. Een deel van de infrastructuur is zo oud dat een groei van het budget voor onderhoud en vernieuwing nodig is.¹¹ In het bestaande streefbudget is geen rekening gehouden met de groei van het railvervoer. Opmerkelijk genoeg lopen de werkelijke uitgaven zelfs nog achter op dit streefbudget. De gevolgen zijn dagelijks zichtbaar: voortdurende storingen in wissels, seinen, overwegen en bovenleidingen en problemen met spoorstaven en spoorbeddingen. Het aantal vertragingen door infrastructuurproblemen is volgens Beheer en Instandhouding ruim 25%.¹²

Voor deze investeringsproblemen is de rijksoverheid de eerstverantwoordelijke, via NS Railinfrabeheer. De problemen komen mede voort uit de vele botsende belangen tussen de verschillende onderdelen van de verzelfstandigde NS:

Botsende belangen, I: NS Railinfrabeheer

Door de scheiding van exploitatie en infrastructuur is de verantwoordelijkheid voor de afstemming van het vervoer niet meer in één hand. De onderdelen hebben verschillende bedrijfsdoelstellingen. Bij het

- 11 Twijnstra Gudde, *Second opinion toekomstige Concessie Hoofdrailnet*, september 2001. Dit rapport spreekt van een cumulatieve achterstand van € 227 mln t.o.v. het streefbudget en € 454 mln t.o.v. het gewenste budget.
- 12 NRC Handelsblad, 12 april 2001. Rover spreekt van 37%, De Reiziger, januari 2001.

oplossen van knelpunten duikt steeds de vraag op wie de kosten op zich moet nemen. Dit leidt tot vertragingen in de besluitvorming.¹³

Botsende belangen, II: Railed

Railed stelt voorrangregels op voor typen treinen. Sinds de verzelfstandiging is meer prioriteit gegeven aan het goederenvervoer. Dit is een bron van vertragingen voor het reizigersvervoer: in 1998 ging het om 26% van alle vertragingen.¹⁴ De rijksoverheid geeft ten behoeve van de politiek van Nederland Distributieland veel ruimte aan het goederenvervoer per spoor.¹⁵ Ten behoeve van het goederenvervoer zijn in 1998 op zes trajecten stoptreinen opgeheven.

Botsende belangen, III: NS Verkeersleiding

De NS Verkeersleiding is een zelfstandige taakorganisatie, om onafhankelijk te kunnen opereren ten opzichte van verschillende gebruikers van het spoor. In de praktijk gaat het echter hoofdzakelijk om één dominante gebruiker; de NS-Groep. Een gevolg van deze structuur is dat planning en overleg vaak moeizaam verlopen. NS Verkeersleiding en de NS-Groep schuiven elkaar de schuld van problemen toe. Enkele malen heeft dit geleid tot langdurige chaos, bijvoorbeeld op koninginnedag 2001 en bij het uitvallen van de centrale computer van de verkeersleiding op 5 juli 2001.

Meer in het algemeen heeft de afsplitsing van de drie taakorganisaties gevolgen voor de collegialiteit. Het personeel voelt zich steeds minder verbonden met elkaar en met 'hun' NS. Mede hierom is voor veel werknemers het plezier in het werk verdwenen.

Een belangrijke verslechtering van de dienstverlening is ook de bezuiniging op het loketpersoneel, vooral op de kleine stations. Het gebruik van automaten levert nogal eens problemen op voor mensen die daar niet mee overweg kunnen of geen pasgeld of pinpas bij zich hebben. Het alternatief – kopen bij de conducteur – is duurder en werkt in de praktijk niet altijd. Een grote bron van ergernis is voorts het gebrek aan informatie aan de reiziger. Dit komt vooral door het genoemde langs

13 In 2000 kwam minister Netelenbos met de NS overeen € 1,36 mrd extra te investeren in de infrastructuur, waarvan € 340 mln in het bestaande spoornet. Dit bedrag wordt door de NS-Groep bekostigd door de verkoop van haar belang in Telfort, waarin met verlies was geïnvesteerd.

14 Dit liep terug tot 10% in 2000, m.n. door de toename van andere oorzaken van vertragingen, Investment Management & Consulting Group, *Second opinion inzake de toekomstige Concessie Hoofdrailnet*, schema 13.

15 De NS-Groep had belangen in NS-Cargo, tot dit bedrijfsonderdeel in 2000 met Deutsche Bahn Cargo en het Deense DSB Cargo opging in Railion. De NS-Groep heeft hierin slechts een belang van 6%.

De uitverkoop van het openbaar vervoer

elkaar heen werken van bedrijfsonderdelen bij vertragingen en door gebrek aan personeel op stations.

‘Service’ voor de reiziger wordt door de verzelfstandigde NS vooral vertaald door het aanbieden van meer commerciële diensten, bijvoorbeeld door horeca- en winkelgelegenheden op stations. Dit leidt tot minder ruimte en veel gedrang in de spitsuren. Eventueel overblijvende loketten worden zo ver mogelijk verbannen van de perrons en de ingang, zoals nu al in Breda is te zien.

1.2 Verzelfstandiging een succes?

Op 21 december 2000 wilde de NS-directie een feest geven voor het management, vanwege de behaalde winsten. Dit feest werd afgeblazen, toen het rijdend personeel uit protest ging staken. Het voorval laat zien wat de NS-directie als criterium voor succes beschouwd: niet dienstverlening aan de reizigers of werkplezier voor het personeel, maar kale winstcijfers. Ook worden de maatschappelijke kosten niet geteld, die gepaard gaan met het opgelopen ziekteverzuim. Het groeiend verlies aan arbeidsuren van reizigers, hun misgelopen afspraken en frustraties, tellen evenmin mee. In de jaarverslagen van 1996 tot en met 2000 wordt het succes van de verzelfstandiging breed uitgemeten: een gematigde stijging van tarieven, een groeiend aantal reizigerskilometers, een daling en – in 2000 – stopzetting van overheidssubsidies en een stijging van het nettoresultaat, waardoor de overheid zelfs dividend kon ontvangen. Toch valt op dit ‘succes’ veel af te dingen.

Tarieven

In de periode 1995-2001 zijn de tarieven niet opvallend veranderd: de stijging van de tarieven hield ongeveer gelijke tred met de inflatie.¹⁶ De prijs voor abonnementen is gemiddeld iets hoger geworden en voor kaartjes iets lager. De tarieven voor de kortingskaart bleven stabiel en er kunnen zelfs meer reizigers op dezelfde kaart reizen. Meermanskaarten en avondretour zijn daarentegen afgeschaft. Dat tarieven niet

16 De grote stijgingen in 1993 en 1994 waren zowel ingegeven door de inflatie, als een anticipatie op de komende verzelfstandiging.

stijgen komt niet zozeer voort uit het succes van de NS, maar is mede ingegeven door de structurele problemen met vertraagde en uitvallende treinen. Voor 2002 is aangekondigd dat de tarieven wederom niet zullen stijgen, met het oog op de slechte vervoersprestaties.

Reizigerskilometers

De groei van de reizigerskilometers komt evenmin voort uit het ‘succes’ van de NS, maar houdt vooral verband met de opleving van de economie en het grote aantal files. De groei van het aantal reizigers wordt opmerkelijk genoeg gerealiseerd ondanks een verslechtering van de dienstverlening. Een belangrijke reden is het ontbreken van een goed alternatief. De afname van het aantal vaste klanten in 2001 en de immer dalende punctualiteit maken het echter allerm minst zeker dat de trend van meer reizigerskilometers in de toekomst zal doorzetten.

Overheidssubsidies

Het stopzetten van subsidies betekent niet dat het spoorvervoer overheden geen geld meer kost. In 2000 bedroeg de omzet van het reizigersvervoer € 1,36 mrd, met een winst van ruim € 114 mln. Dit was echter inclusief de ‘subsidie’ van de rijksoverheid van ruim € 91 mln voor het instandhouden van onrendabele lijnen, vervoerscontracten en aanvullende spitsdiensten in de Randstad. Ook waren er ‘subsidies’ voor NoordNed en Syntus, waarin NS participeert. Voorts verleende het Rijk kapitaaldotaties, die de financiële positie van de NS-Groep met het oog op de concurrentie op de vrije markt moesten versterken.

Nettoresultaat

De winst van de NS is mede een gevolg van de verkoop van bedrijfs-onderdelen. In 2000 werd een ‘bijzondere winst’ gemaakt door de verkoop van het belang in Telfort.¹⁷ Ook maakte de NS-Groep winst op de exploitatie van haar grondbezit. De omzet van de stations- en vastgoedexploitatie bedroeg in 2000 € 275 mln, met een winst van € 71 mln. Het rendement van de uitbating van stations (horeca- en winkelgelegenheden) en de bouw van kantoren bij stations is hoger dan dat van het reizigersvervoer. In deze activiteiten wordt dan ook veel

17 Dit geld wordt in overleg met het Rijk grotendeels geïnvesteerd in de infrastructuur, veiligheids- en informatievoorzieningen op de stations en de ontwikkeling van een OV-chipkaart, Jaarverslag NS 2000, 14.

De uitverkoop van het openbaar vervoer

geïnvesteed. Een fors deel van de omzet betreft ook de bouw; € 615 mln. Een bron van inkomsten is ten slotte de 'cross border lease' van rollend materieel, voor een bedrag van ruim € 1,6 mrd in 1996, met een jaarlijkse opbrengst van € 9 à 14 mln.¹⁸

Een nieuw spoor?

In de loop van 2001 kwam zoveel kritiek op het functioneren van de NS, dat in de zomer het roer werd omgegooid. De winstcijfers zijn voorlopig niet meer het belangrijkste, maar de dienstverlening. Er moet meer worden geïnvesteed in goede relaties met reizigers en personeel. Met minister Netelenbos is overeengekomen dat ook meer wordt geïnvesteed in de infrastructuur. Daarbij wordt echter ook het prestatiecontract versoepeld. De binnen 5 jaar te bereiken punctualiteit is verlaagd van 92% naar 89%; in juni 2003 hoeft nog maar 81% van de treinen op tijd te rijden.

18 Tot een totaal van € 181 mln, ten koste van de Ierse fiscus. Voor het systeem van cross border leasing, vgl. het SP-rapport De uitverkoop van de energie (september 2001) 30.

2. Liberalisering van het stads- en streekvervoer

In de beginjaren hebben we te veel vanuit de producenten geredeneerd en hebben we de consument, die toch onze belangrijkste referentie zou moeten zijn, een beetje verwaarloosd.

Minister van Economische Zaken Jorritsma¹⁹

De Wet Personenvervoer uit 2000 regelt dat provincies en kaderwetgebieden (samenwerkingsverbanden van gemeenten rondom de grootste steden) kunnen beginnen met het aanbesteden van concessiegebieden voor een periode van maximaal 6 jaar. In 2003 moet 35% van het regionale vervoer zijn aanbesteed. Bestaande vervoerders – overheidsmonopolisten – moeten daarbij concurreren met andere vervoerders, meestal private ondernemingen. De regeling geldt nog niet voor gebieden die door gemeentelijke vervoersbedrijven worden bestreken. Gemeenten kunnen wel op eigen initiatief overgaan tot aanbesteding, verzelfstandiging en eventueel privatisering, zoals nu in Amsterdam en Rotterdam. De wet bepaalt tevens dat een vervoerder niet meer dan de helft van de markt van het regionaal vervoer in handen mag hebben. Een bedrijf dat al zo'n positie heeft mag niet meedingen naar een concessie. In de praktijk betekent dit dat Connexxion moet worden opgebroken, of marktaandeel moet inleveren.

¹⁹ NRC Handelsblad, 11 oktober 2001, over de politiek van marktwerking.

De uitverkoop van het openbaar vervoer

Alle vervoerders zijn verplicht de nationale strippenkaart en de OV-jaarkaart te accepteren; maar zij kunnen daarnaast in hun regio's eigen kaartsystemen en tarieven introduceren. In de concessie staan voorschriften voor de dienstregeling, de tariefstelling, de financiële verantwoording van de subsidies, de toegankelijkheid voor reizigers met een handicap en voor de veiligheid van reizigers en personeel. Ook is er een regeling voor inspraak van burgers en consumentenorganisaties. Overheden bepalen welke offertes het beste zijn, met het oog op de kwaliteit van de vervoersdiensten en de kosten die ze zélf moeten bijpassen.

De voorbereidingen voor het proces van verzelfstandiging en aanbesteding komen geleidelijk op gang. Enkele provincies zijn al overgegaan tot privatisering. Hieronder zetten we een aantal ervaringen op een rijtje. Speciaal wordt gekeken naar het vervoer van specifieke groepen waarvoor eerst andere voorzieningen golden, maar die nu steeds vaker bij de concessie worden betrokken. Dit geldt met name voor gehandicapten. Met het oog op besparingen wordt hun vervoer in toenemende mate gecombineerd met het reguliere vervoer, in de vorm van 'collectief vraagafhankelijk vervoer'.

2.1 Aanbestedingen

Vancom en Arriva in Zuid-Limburg

De eerste ervaring met liberalisering werd opgedaan in Limburg. Eind 1994 kreeg het Amerikaanse Vancom een vierjarige concessie voor een zestal lijnen rondom Maastricht. Het nam hiervoor een deel van het busbedrijf VSL over. Het nieuwe bedrijf kreeg voor het vervoer een kilometervergoeding van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, die gunstiger was dan het gangbare bekostigingssysteem. Vancom betrok de chauffeurs bij de vaststelling van lijnen. In 'zelfsturingsteams' kregen zij ook meer verantwoordelijkheid, voor onderhoud, planning, marketing, administratie en afwerking van klachten. Dit ging gepaard met een vermindering van het kantoorpersoneel. Ook kwam er meer vervoer in de daluren en werd geïnvesteerd in nieuw materieel. Het gevolg was een flinke toename van het aantal reizigers.

In 1998 verkocht Vancom haar bedrijfsonderdeel in Limburg echter aan het Britse Arriva. Door een lagere OV-bijdrage van het Rijk nam de subsidie aan Arriva af. Het gevolg is dat nu weer bezuinigd wordt op de buslijnen. Vooral wordt gesneden in de dienstregeling in de avonden en het weekeinde. Door een flexibeler inzet van personeel en roosters kan volgens Arriva voor hetzelfde geld 30% meer reizigers worden vervoerd.²⁰ Naast Arriva rijden in het concessiegebied op doorgaande lijnen ook bussen van andere maatschappijen, waardoor enige concurrentie mogelijk is.

Arriva in de noordelijke provincies

Enkele streekvervoersbedrijven in het Noorden zijn in het verleden door wanbeleid in financiële problemen gekomen. Om deze problemen te boven te komen liepen de drie noordelijke provincies voorop in de privatisering van het OV. In 1998 kwamen het stadsvervoer in de stad Groningen en het streekvervoer in de provincies Groningen, Drenthe en een deel van Friesland (de Zuidoosthoek, Leeuwarden en de Friese waddeneilanden) in handen van Arriva.²¹ In 2001 verleenden de provincies Groningen en Drenthe een concessie voor al het busvervoer. Arriva won ook de openbare aanbesteding voor het stadsvervoer in Leeuwarden.

De provincie Drenthe meldde bij de aanbesteding een bezuiniging van € 1,8 mln, vanwege een teruglopende overheidsbijdrage. Ook in Groningen daalde de overheidsbijdrage. In aanloop naar de privatisering werd al bezuinigd op het personeel, om de verkoop aantrekkelijk te maken. Arriva ging voort met bezuinigen, door inkrimping van het kantoorpersoneel en sluiting van kaartverkooploketten. Met instemming van de provincie werden enkele stads- en streeklijnen gecombineerd of gestopt. Daarvoor in de plaats kwamen ‘Aggloliners’ (met een spitstoeslag) voor het forensisch verkeer en stadstaxi’s voor ritten op verzoek (met een uur aanmeldingstijd), voornamelijk op tijden waarop gewone bussen niet meer rijden. Op het Friese platteland werkt Arriva veel met vraagafhankelijk vervoer, meestal per taxi tegen strippen-tarief. In Oost-Groningen is de reguliere dienst vervangen door belbussen. Hier groeit de kritiek op de dienstverlening.²²

20 FEM/ De Week, 26 februari 2001.

21 Voor het stadsvervoer nam Arriva het door Vancom een maand eerder opgekochte GVB over. Arriva betaalde € 22,7 mln; Vancom daarvoor slechts € 5 mln. In het streekvervoer nam Arriva de vervoersbedrijven Hanze en Veonn over, voor € 68,3 mln. In 2001 ging de concessie voor Vlieland naar het Zeeuwse taxibedrijf TCR. Bij de aanbesteding van de andere Friese eilanden deed alleen Arriva mee.

22 SP-Zwartboek: www.sp.nl/groningen/opinie (arriva-rapport) Het rijden op verzoek werkt door de lange wachttijden niet goed.

De uitverkoop van het openbaar vervoer

Arriva probeert daarnaast te bezuinigen op chauffeurssalarissen. Het bedrijf verzorgt niet alleen het reguliere stads- en streekvervoer met bussen, maar ook vervoer met touringcars, taxidiensten en WVG-vervoer. Voor al dit vervoer gelden verschillende CAO's. Het goedkoopst is de taxi-CAO. Arriva schoolt nu lagerbetaalde chauffeurs om tot buschauffeur, zonder passende loonsverhoging. Ook wordt bezuinigd op onderhoud en weinig geïnvesteerd in nieuwe bussen. De noordelijke provincies ervaren het als probleem dat Arriva in feite een regionaal monopolie heeft. Mede doordat vervoersinformatie valt onder het 'bedrijfsgeheim' blijft onduidelijk hoe rendabel de verschillende lijnen zijn en dus ook welke subsidies moeten worden verleend en welke voorwaarden kunnen worden gesteld.

NoordNed

NoordNed begon in 1998 als samenwerkingsverband van NS-Reizigers en het VSN, welk aandeel later werd overgenomen door Arriva.²³ NoordNed kreeg het vervoer op de spoorlijnen Leeuwarden-Groningen en Leeuwarden-Stavoren en werd ook verantwoordelijk voor het busvervoer in Noord- en Zuidwest-Friesland. In 1999 en 2000 verwierf NoordNed alle regionale spoorlijnen in Groningen. In het kader van de regeling voor instandhouding van onrendabele spoorlijnen krijgt NoordNed een subsidie van de rijksoverheid.

NoordNed heeft geen conducteurs op de trein. De machinist houdt toezicht op de reizigers, de vertrektijden en het sluiten van de deuren. Er is een tekort aan treinstellen, waardoor veel oud materieel rijdt. Het gevolg is veel vertragingen en treinuitval. In de spits worden schoolbussen ingezet, om de overvolle treinen te ontlasten. In juni 2001 reed meer dan een week helemaal geen treinverkeer tussen Winschoten en Nieuweschans, omdat Nedtrain door gebrek aan personeel en onderdelen treinen niet op tijd kon repareren. Conflicten tussen Arriva en de NS zijn er ook over investeringen in nieuw materieel.²⁴ Inmiddels is NoordNed door de provincie Groningen beboet wegens nalatigheid. Friesland heeft tweemaal bedreigd met een boete. In deze provincie besloot NoordNed in het voorjaar van 2001, met instemming van de provincie, 34 vaste buslijnen om te zetten in vraagafhankelijk vervoer.

23 De NS bezitten nu 50%, Arriva 49,5% en ABN-AMRO 0,5%.

24 Als verhuurder hebben de NS bestellingen gedaan bij een ander bedrijf dan Arriva op het oog heeft.

Syntus in Oost-Gelderland

In juni 1999 startte Syntus (een samenwerking tussen de NS en Oost-net)²⁵ een zelfstandig opererend regionaal vervoersbedrijf in de Achterhoek. Tegenwoordig is Syntus een samenwerkingsverband van de NS, Connexxion en Cariane Multimodal International (CMI)²⁶, bedrijven die zelf nog in overheidshanden zijn. Syntus heeft van de provincie Gelderland onderhands een concessie gekregen voor het streekvervoer met de bus en het vervoer over de spoorlijnen Zutphen-Winterswijk en Doetinchem-Winterswijk. In 2001 kreeg Syntus ook toestemming voor de spoorlijn Doetinchem-Arnhem.²⁷ Verder dingt het bedrijf mee naar een concessie op de spoorlijnen Zutphen-Apeldoorn en Zutphen-Hengelo-Oldenzaal. In het kader van de regeling voor instandhouding van onrendabele spoorlijnen krijgt Syntus subsidie van de Rijksoverheid.

Syntus werkt veel met medewerkers die voor meerdere functies inzetbaar zijn. Veel machinisten rijden bijvoorbeeld ook op de bus. Op treinen met eenmansbediening rijdt geen conducteur meer mee. Op deze wijze wordt bespaard op personeelskosten. De gecombineerde concessies voor bus en trein maakt het makkelijker ritten op elkaar af te stemmen. Ook kan de strippenkaart voor treinreizen van Syntus gebruikt worden. De buslijnen die parallel liepen met de trein zijn opgeheven. Bij het streekbusvervoer is met instemming van de provincie de frequentie verminderd en zijn enkele stopplaatsen in dorpen opgeheven. Daarvoor in de plaats is collectief vraagafhankelijk vervoer gekomen. Op het spoor is de frequentie opgevoerd, maar de lengte van de treinen ingekort, waardoor deze nogal eens overvol zijn. Een paradepaardje is de aanschaf van de Lint, een lichter treinstel met een lage opstap en minder lawaai. Een nadeel van deze trein is het gebrek aan beenruimte en de afwezigheid van een WC. De punctualiteit op het spoor laat in 2001 veel te wensen over. Een belangrijke oorzaak van de vele vertragingen ligt hier in het gebrek aan onderhoud van de spoorlijnen door NS Rail- infrabeheer.

MTI

Als voorbeeld van succesvol particulier ondernemerschap geldt Millennium Transportation International (MTI), in maart 2000 begonnen

25 Toen aangesloten bij het VSN, de voorloper van Connexxion.

26 Een gezamenlijke dochteronderneming van het Franse vervoersbedrijf Cariane en het Franse spoorbedrijf SNCF. Elke deelnemer bezit eenderde van de aandelen.

27 Hiermee kon de overstaptijd in Doetinchem op NS-treinen worden bekort. Vóór de verzelfstandiging van Syntus reed de NS zelf met een doorgaande trein.

De uitverkoop van het openbaar vervoer

als initiatief van de voormalige Hoogeveense ambtenaar Jaap Zwama en de voormalige Amerikaanse vervoersmanager Roger Chapin.²⁸ In Heerenveen zette MTI met kleine busjes voor max. 8 passagiers een soort taxidienst op met een vaste route en frequentie. De busjes hebben geen vaste stopplaatsen. MTI werkt, naast het verplichte nationale tariefsysteem, met eigen dagkaarten en abonnementen. Abonnees kunnen bellen met het verzoek opgehaald te worden. Inmiddels heeft MTI ook grotere busjes (max. 19 passagiers), met een lage instap voor kinderwagens en rollators. Naast deze voordelen zijn er ook nadelen. Bij grote drukte is het aantal plaatsen snel bezet. Chauffeurs krijgen een lager salaris dan de reguliere CAO voor buschauffeurs. MTI drukt de personeelskosten verder door veel ex-WAO'ers in dienst te nemen, waarvoor zij subsidie krijgen. Tevens krijgt MTI rijkssubsidie vanwege een 'nieuw vervoersconcept'.²⁹

In 2001 kreeg MTI een vergunning voor het gehele stadsvervoer en voor uitbreiding van het werkgebied naar omliggende gemeenten en Meppel. Het Meppelse gemeentebestuur besloot in juli MTI een extra subsidie te geven van ruim € 61.000. Vanaf juni 2001 rijdt MTI ook in Oss. De provincie Noord-Brabant gaf MTI een vergunning, omdat de bestaande vervoerder BBA met 15% dekking te veel verlies leed. De provincie week met deze beslissing af van het oorspronkelijke plan om voor heel Oost-Brabant een concessie uit te werken en die aan te besteden. MTI werd bovendien ontheven van de plicht het buspersoneel van de BBA over te nemen.³⁰ MTI-busjes rijden ongeveer dezelfde routes als voorheen de BBA, maar gaan tot later in de avond door. MTI doet niet mee aan de verkoop van 2- en 3-strippenkaarten en werkt met eigen dagkaarten van 5 gulden. MTI zegt met haar aanpak ruim viermaal zoveel reizigers te kunnen lokken dan de BBA. Binnen 6 jaar denkt ze de dekkingsgraad tot minstens 38% op te kunnen voeren. Tot nog toe is echter geen duidelijke groei in het aantal reizigers merkbaar.

Wel is er een sterk verloop onder de chauffeurs. Er wordt geklaagd over gebrek aan rusttijden, veel overwerk, gebrek aan pauzeruimtes en gebrek aan sanitaire voorzieningen in de avond. De directie verzuimt schriftelijke arbeidscontracten op te stellen en geeft geen tachograaf of rijtijdenboekje mee. Ook zijn er conflicten over uit-

28 Chapin was voorheen werkzaam bij de Amerikaanse busonderneming Forsythe & Associates in Los Angeles. Zwama en Chapin zijn als afzonderlijke BV's eigenaar van de BV MTI.

29 Minister Netelenbos heeft in beginsel een subsidie toegezegd voor 10 vervoerexperimenten in het land.

30 Deze omzwaai kost de provincie ruim € 1,14 mln tegemoetkoming aan de BBA, vanwege het verlies aan omzet en in dienst houden van personeel.

betalingen, toeslagen en ontvangst van loonstrookjes. Deze problemen worden afgedaan als 'aanloopproblemen'. Toch spelen deze problemen ook in Hoogeveen, waar MTI al veel langer actief is. Zwama en Chapin sturen aan op een snelle uitbreiding van het aantal te berijden gemeenten, om een goede positie te veroveren op de komende vrije vervoersmarkt.³¹ Daarvoor worden grote risico's genomen. Gebiologeerd door de rozige groeicijfers van MTI blijken de betrokken overheden de door henzelf opgestelde regels niet zo nauw te nemen.

BBA in Noord-Brabant

In juni 2001 werden de aandelen van het Brabantse vervoersbedrijf de BBA verkocht aan het Franse CGEA (Connex).³² Met de koop van de BBA doet Connex zijn intrede op de Nederlandse vervoersmarkt. Tevens werd een concessie verleend voor het vervoer in Midden- en West-Brabant. De provincie Noord-Brabant heeft zichzelf verplicht vóór 2004 ruim € 3,6 mln te investeren in voorzieningen voor een nieuwe opzet van het OV. De provincie had zich al in 1998 vastgelegd op verkoop van de BBA. Sindsdien is stapsgewijs toegewerkt naar de voorkeurskandidaat CGEA. Andere kandidaten, zoals het Nederlandse HTM of het Belgische De Lijn, kregen geen kans. CGEA bood ruim € 46 mln. De hoge prijs die de provincie krijgt gaat gepaard met forse bezuinigingen. In de verkoopovereenkomst is vastgelegd dat vaste lijnen op het platteland worden vervangen door bel- en buurtbussen en de toegestane prijs van eigen kaarten omhoog gaat. De vervoerszones op het platteland worden verkleind en de frequenties van minder drukke lijnen in de stad verlaagd. Ook specifieke voorzieningen voor gehandicapten en ouderen worden minder. Onder druk van stakingsacties heeft het personeel wel garanties afgedwongen voor de werkgelegenheid, de arbeidsvoorwaarden en de opgebouwde rechten in sociale verzekeringen.

31 Naast Meppel en Oss zijn onderhandse concessies gaande in Waalre, Weert en in de regio Eindhoven.

32 Onderdeel van de Franse multinational Vivendi. De aandelen zijn (in)direct in overheidshanden: Noord-Brabant en Connexion hebben ieder 46,65% en de Brabantse steden (BV Stadsvervoer) samen 6,7%.

SBM Groep Maastricht

In september 2001 verkocht ook de gemeente Maastricht haar bus- en vervoersonderneming, de SBM Groep, aan de Franse onderneming CGEA-Connex. Officieel werd CGEA gekozen na indiening van offertes door meerdere partijen, maar evenals in Noord-Brabant was in

De uitverkoop van het openbaar vervoer

Maastricht onderhands al in 2000 de voorkeur gegeven aan CGEA, ook hier vanwege de geboden prijs.³³ Voorwaarde was dat het bestaande dienstverleningsniveau zou worden gehandhaafd, bij een korting van 2% op de rijksbijdrage. De rechten van het personeel werden gegarandeerd. Naast regulier busvervoer kent SBM ook vraagafhankelijk vervoer met taxidiensten, vervoer van gehandicapten en verhuur van auto's. De 'intentie' is onderdelen niet door te verkopen, maar er verder in te investeren. In de overeenkomst zit echter nog veel ruimte om te besparen op arbeidskosten en taken te verzwaren. Ook is het begrip 'dienstverleningsniveau' erg rekbaar.

Connexxion

De holding VSN die onder de merknaam Connexxion het vervoer verzorgt, is een structuur NV waarvan – net als de NS – alle aandelen in handen zijn van de rijksoverheid. De busmaatschappijen die in de Connexxion-Groep samenwerken hebben naast de VSN verschillende lagere overheden als eigenaar. Al die overheden hebben een stem in de vaststelling van de lijnen en frequenties. De plicht tot aanbesteding schept meer afstand tot de overheden, die inspraak verliezen. Door de concurrentie zoekt Connexxion bovendien naar wegen om te bezuinigen. In het voorjaar van 2001 wilde het bedrijf bij de invoering van hybride diensten (vaste lijnen met bussen en taxivervoer) met lagere CAO-schalen gaan werken, maar onder druk van de vakbeweging moest ze van dit voornemen terugkomen. In september kondigde de directie aan € 4,5 mln te willen bezuinigen op het personeel. Een ander middel voor rendementsverbetering is verhoging van de tarieven bij de vervanging van reguliere lijnen door 'Interliners'.³⁴

Als zittende partij heeft Connexxion bij aanbesteding voordelen boven nieuwkomers, door haar kennis van het vervoer in een regio. Niet uitgesloten is dat ook persoonlijke netwerken een rol spelen. Door haar dominante positie kan Connexxion vooralsnog niet overal inschrijven. Dit is wel gebeurd in de regio De Hoeksche Waard en Goeree Overflakkee, waar de concessies werden gewonnen (door de toezegging voor hetzelfde geld meer ritten te rijden). In juni 2001 hebben de provincies Noord- en Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht

33 De overnameprijs bedroeg € 8,4 mln. CGEA is via Vivendi ook eigenaar van enkele kleinere busbedrijven die vlak over de grens optreden als onderaannemer van de overheidsbedrijven De Lijn in Vlaanderen en TEC in Wallonië.

34 Bijvoorbeeld de route Alkmaar-Leeuwarden, waarvoor alternatief vervoer ontbreekt.

onderhands een concessie verleend voor het interlokaal vervoer. In het contract is een bezuiniging opgenomen van 10% voor de duur van de concessie (vier jaar) en een bonus bij meeropbrengsten. Connexxion mag schuiven met haar middelen. Dit betekent dat ze meer bussen kan inzetten op commercieel rendabele, ten koste van economisch minder rendabele lijnen. In Gelderland zijn, met instemming van de provincie, buslijnen opgeheven en worden enkele dorpen niet meer aangedaan.

Connexxion rijdt sinds 1999 ook op de spoorlijn Almelo-Mariënberg. Deze lijn kwam veel in het nieuws vanwege vertragingen en uitvallende treinen. Een deel van de problemen komt ook hier voort uit het gebrekkige onderhoud aan de infrastructuur door Rail-infrabeheer. Maar Connexxion rijdt ook met verouderde treinen. Het busbedrijf wil nog niet investeren in nieuw materieel, omdat de concessie voor ongeveer drie jaar geldt, terwijl de treinen zelf minimaal 30 jaar moeten kunnen rijden. Op de lijn zijn de loketten gesloten en de treinen rijden zonder conducteur.

HTM

Als succesvol voorbeeld van verzelfstandiging geldt HTM in de regio Den Haag. Over dit bedrijf zijn tot nog toe geen opvallende klachten. Wel zijn de tarieven in Den Haag hoog door de krappe zonerings. De stad Dordrecht heeft dit jaar haar stadsbedrijf aan HTM verkocht, hoewel er gegadigden waren die meer geld boden: HTM bood de beste voorwaarden voor reizigers en personeel. Als overheden, zoals de provincie Noord-Brabant en de gemeente Maastricht, de prijs belangrijker vinden, hebben vervoersbedrijven die agressief op prijs concurreren en dienstverlening en personeelsbeleid daaraan ondergeschikt maken de beste kansen om hun marktaandeel te vergroten, ten koste van bedrijven als HTM.

2.2 Vraagafhankelijk vervoer

Zoals hierboven bleek worden in steeds meer regio's reguliere buslijnen vervangen door vormen van taxivervoer: reizigers moeten vervoer

De uitverkoop van het openbaar vervoer

aanvragen van belbussen of deeltaxi's (bij voorkeur tot max. 8 personen). Ook wordt dit type vervoer ingevoerd op trajecten waar geen bussen meer rijden, en op nieuwe trajecten. Dit vervoer onderscheidt zich van de reguliere taxi door lagere prijzen, maar ook door minder service. Belbussen en deeltaxi's pikken meerdere mensen op, de wachttijden zijn langer en soms worden grote omwegen gemaakt. Dit type OV wordt 'collectief vraagafhankelijk vervoer' (CVV) genoemd. De bedoeling is op deze wijze te bezuinigen op het OV, door minder te rijden en chauffeurs in te zetten met een goedkopere CAO.

Het CVV vervangt ook steeds vaker het 'Wvg'-vervoer, van gehandicapten en ouderen met een Wvg-indicatie. Gemeenten hebben voor hun gebied een vervoersplicht voor gehandicapten, waarvoor zij een subsidie krijgen van het Rijk. Deze subsidie wordt steeds vaker gebruikt voor het CVV. Ook op het extra geld dat veel gemeenten uitrokken voor bijvoorbeeld een eigen auto of taxivervoer voor Wvg'ers wordt bezuinigd. Hetzelfde geldt voor het leerlingen- en ziekenvervoer. De bekostiging van het CVV berust dan ook in belangrijke mate op een oneigenlijk gebruik van subsidies. De provincies die het OV-geld verdelen stimuleren het CVV om redenen van 'efficiency'. Een gevolg is een beperking van de mobiliteit van ouderen en gehandicapten.³⁵

Gehandicapten de dupe: Traxx

Connexxion sloot in 1999 met het ministerie van Sociale Zaken een contract voor het bovenregionaal vervoer van gehandicapten, onder de naam Traxx. Dit vervoer kwam in de plaats van de service die de NS boden.³⁶ Bij de aanbesteding kwam Connexxion met een lagere prijs. De gevolgen voor de gehandicapten waren dramatisch. De NS hadden ruim 200 stations als opstapplaats, en waren verantwoordelijk voor de hele keten van vervoer. Traxx zou 140 stations als opstapplaats kunnen blijven gebruiken, maar beperkte zich tot 16 stations. Gehandicapten moeten meer gebruik maken van streekbussen en deeltaxi's en vaker overstappen. Ook moeten zij via lokaal vervoer de opstapplaatsen zien te bereiken. De regelingen van reistijden, vervoermiddelen, opstapplaatsen en tarieven lopen sterk uiteen. Voorts zijn er veel klachten over Traxx zelf. De telefonische bereikbaarheid is slecht en de wacht-

35 Na de overgang van Wvg-vervoer naar CVV-vervoer in Heerlen per januari 2001 nam nog maar 41% van de gehandicapten deel aan het nieuwe vervoerssysteem: www.sp.nl/heerlen (CVV).

36 Het voor- en natransport, of de service 'van deur tot deur'.

tijden lopen op tot een uur. Ook het reizen duurt extra lang door het beperkte aantal opstapplaatsen en de vele omwegen.³⁷ De NS hebben na de overgang van deze vervoerstaak naar Connexxion de aanpassing van stations vertraagd.

Door de bezuinigingen groeien de regionale verschillen in het OV. Gemeenten in de Zuidwesthoek van Friesland weigeren bijvoorbeeld hun subsidiepot te legen voor het CVV, terwijl aangrenzende regio's dit wel doen. Ook zijn er verschillen in tarieven. In Noord-Groningen geldt in 2001 bijvoorbeeld een tarief van f 2,- per zone (met een instaptarief van f 2,-). In het Westerkwartier betaalt de reiziger f 4,- per zone. Reizigers die van deur tot deur willen reizen betalen veelal een opslag, die eveneens per regio verschilt (een regio omvat maximaal vijf zones). Ten slotte zijn er grote verschillen in wachttijden, te reizen omwegen en aansluitingen op reguliere lijnen. Wie regio's overschrijdt wordt geconfronteerd met verschillende vervoerders en een gebrek aan gemeenschappelijke stopplaatsen. Het door de overheid verplichtte informatiesysteem blijkt in de praktijk niet goed te werken. Bedrijven lopen er niet warm voor vanwege de extra kosten.

Sinds januari 2000 kunnen ook taxibedrijven inschrijven op een aanbesteding voor regionaal vervoer, of door busondernemingen worden ingeschakeld. Lagere overheden blijken geneigd concessies te gunnen aan bedrijven die voor een lage subsidie inschrijven. Dit zijn lang niet altijd de meest zekere ondernemingen. Zij neigen er toe de kosten te drukken, door oudere wagens en zo laag mogelijke CAO-schalen. Enkele bedrijven in Emmen en Noord-Holland Noord zijn al failliet gegaan. Dit leidt tot onzekerheden voor reizigers én werknemers.

2.3 Doorschuiven van problemen

De ervaringen met de liberalisering van het stads- en streekvervoer lopen uiteen. Dit komt voor een deel door de verschillende fasen waarin het proces zich bevindt. Ook lopen de overheidsbemoedening en -sub-

³⁷ Zie ook het SP-rapport Geen feestje waard, mei 2001.

De uitverkoop van het openbaar vervoer

sidies uiteen. De liberalisering gaat voorts gepaard met allerlei combinaties van vervoerssystemen en middelen: stadsvervoer en streekvervoer, taxiachtig vervoer en vaste lijnen, spoorvervoer en wegvervoer. Ondanks de grote verschillen lijkt het er sterk op dat bestaande problemen, met infrastructuur, materieel, personeel, controle, afstemming en tariefsysteem, door liberalisering niet worden opgelost. Zij worden vooral doorgeschoven naar overheden en reizigers.

- **Infrastructuur:** lagere overheden blijven na liberalisering politiek verantwoordelijk voor de lokale infrastructuur. Investeringskosten de overheden geld, terwijl de opbrengsten naar private ondernemers gaan. Ook wordt vaak een strijd gevoerd of geïnvesteerd moet worden in commercieel interessante, of juist sociaal wenselijke lijnen. Een ‘oplossing’ is een lokaal mobiliteitsfonds, waarin de overheid en het vervoersbedrijf beide geld storten, maar ook dan blijft de strijd over de keuze van investeringen.
- **Materieel:** liberalisering leidt vaak tot uitstel van investeringen in nieuw materieel. Uitstel wordt in de hand gewerkt door de duur van de concessies, die korter is dan de levensduur van de vervoermiddelen. Bedrijven geven bovendien vaak prioriteit aan het winnen van nieuwe concessies, om hun marktaandeel te vergroten.
- **Personeel:** private bedrijven willen zoveel mogelijk bezuinigen op arbeidskosten. De omvang van het ondersteunend personeel (loketten, onderhoud, conducteurs) wordt verminderd. Ook wordt meer gewerkt met gebroken diensten voor het rijdend personeel. Dit leidt tot een hogere werkdruk voor chauffeurs en machinisten en tot grotere risico’s voor de reizigers (uitval van vervoer, onveiligheid).
- **Controle:** overheden hebben een controleprobleem. Voor de duur van de concessie kan een bonus-malus-systeem worden gehanteerd, maar het bewijs leveren voor slecht beleid blijkt lastig. Informatie is voortaan commercieel gevoelig en kan met een beroep op het

‘bedrijfsgeheim’ worden achtergehouden. Eigen onderzoek leidt tot extra kosten voor de overheid.

- Afstemming: decentralisatie zou kunnen leiden tot betere afstemming van verschillende vormen van vervoer per regio. In de praktijk duiken tussen de regio’s echter nieuwe afstemmingsproblemen op. Betere aansluitingen zijn mogelijk door schaalvergroting van bedrijven en concessiegebieden, maar dat beperkt op haar beurt de mogelijkheid van concurrentie, hét beloofde voordeel van liberalisering.
- Tariefsysteem: liberalisering beperkt de bruikbaarheid van een nationaal tariefsysteem (strippenkaart en abonnementen). Chipkaarten kunnen beter weergeven wanneer een reiziger welk traject heeft gereden. Dit is van belang voor de verbetering van het subsidiestelsel.³⁸ Concurrerende bedrijven willen echter werken met eigen kaarten, abonnementen en aanbiedingen. De tarieven voor ritten die buiten het nationale systeem vallen gaan meestal omhoog.

Het succes van de liberalisering hangt grotendeels af van de contracten die gemeenten en provincies sluiten en het geld dat zij beschikbaar stellen. Er zijn duidelijke verschillen in de subsidiëring en de eisen die aan vervoerders worden gesteld. Vervoerders en overheden hebben hierin een tegenstrijdig belang.³⁹ Door het ontbreken van collegiale verhoudingen moet bij onderhandelingen veel meer worden gelet op details. Bovendien gaat verbetering van de ene verbinding nogal eens gepaard met verslechtering van een andere. Zo is de invoering van CVV voor veel Wvg’ers een duidelijke verslechtering gebleken. Overheden blijven ook zelf in gebreke, met name bij het onderhoud aan de infrastructuur, en zijn daardoor mede verantwoordelijk voor tegenvallende resultaten. Boetes voor slecht presterende bedrijven zullen slechts leiden tot een verdere daling van het niveau van de dienstverlening.

38 SP-Kamerlid Harry van Bommel drong in november 2001 aan op een versnelde invoering van een dergelijke OV-chipkaart.

39 Arriva klaagt bijvoorbeeld dat de provincie Groningen te weinig subsidie geeft voor de gevraagde dienstverlening.

De uitverkoop van het openbaar vervoer

3. Wat levert het op?

Een belangrijk argument om het publiek te overtuigen van het nut van liberalisering van het OV is dat de reiziger er baat bij heeft. Dat wil zeggen: lagere prijzen én betere service. Het is zeer de vraag of deze belofte gestand kan worden gedaan. Op dit moment zijn de aanbestedingen nog in volle gang. Definitieve conclusies kunnen dus nog niet worden getrokken. Toch wijst veel er op dat de beloften een illusie zullen zijn en de prijzen eerder zullen stijgen en de service eerder slechter zal worden.

3.1 Tarieven en service

Op dit moment betaalt de overheid € 1,40 subsidie per euro inkomsten.⁴⁰ Het streven is de subsidies te verminderen, tot ongeveer 50%. In de EU gaan zelfs stemmen op om de steun terug te brengen tot ongeveer 20% van de totale kosten, met inbegrip van de winst op de exploitant. Tegen deze achtergrond zal de prijs zwaar wegen bij het verlenen van concessies. Het belang van verbindingen en het recht op mobiliteit worden ondergeschikt gemaakt aan de rentabiliteit van lijnen en frequenties. Een alternatief is dat tarieven op ‘onrendabele’ lijnen worden verhoogd. Dit zet echter een neerwaartse spiraal in gang van minder gebruikers en hogere tarieven. Ook komt door de liberali-

⁴⁰ Het Rijk overweegt de subsidie op de strippenkaart te vervangen door een subsidie per regio, rekening houdend met het aantal inwoners en de functie van het gebied.

De uitverkoop van het openbaar vervoer

sering het nationale tariefsysteem onder druk te staan. Nu al zijn er uiteenlopende tarieven in het CVV-vervoer. Verschillende vervoerders dringen aan op hogere tarieven in de spitsuren. Verdere vrijmaking van de vervoersmarkt leidt naar verwachting tot grotere prijsverschillen voor soortgelijk vervoer.

Een veelgehoorde rechtvaardiging voor liberalisering is dat de markt beter kan inspelen op de wensen van de reizigers.⁴¹ We zien echter dat de NS, Connexxion en Arriva loketten sluiten en er lange wachttijden zijn voor telefonische informatie. De NS verleent vooral 'service' door steeds meer horeca- en winkelgelegenheid op de stations. Bij NoordNed en Syntus is de conducteur verdwenen.⁴² Bij belbussen en deeltaxi's die regulier vervoer vervangen verliest de reiziger veel tijd. Van groot belang voor een goede service is ook de betrokkenheid van chauffeurs en conducteurs. Door de groeiende werkdruk komt deze betrokkenheid onder druk te staan. De vrije vervoersmarkt zal naar verwachting vooral voordelen bieden voor de koopkrachtige consument, zoals grote goederenvervoerders die voorrang krijgen op het spoor, of bedrijven die treinen en bussen kunnen charteren. Dit zal ten koste gaan van het reguliere reizigersvervoer.

3.2 Efficiency

Een belangrijk motief voor liberalisering is ook meer 'efficiency' in een bedrijf te bereiken. Het gehanteerde efficiencybegrip in het OV is sterk bedrijfseconomisch gekleurd. In de praktijk komt dit meestal neer op bezuinigen op arbeidskosten; door verzwaring van het werk van chauffeurs en het gebruik van lagere CAO-schalen, met name in het CVV-vervoer.⁴³ Daartegenover staan echter nieuwe kosten; marketing, vennootschapsbelasting en hogere salarissen voor de directies. Ook zijn kosten verbonden aan de inschrijving op concessies en de uitwerking daarvan. Bedrijven die een concessie niet winnen hebben toch kosten gemaakt. De evaluatie van prestatiecontracten kan aanleiding geven tot boetes (en eventueel tot een juridisch steekspel). Extra kosten leiden tot vertragingen in onderhoud en investeringen. Op de

41 Bijv. J. Schraven, voorzitter van VNO-NCW, Het Financieele Dagblad, 5 oktober 2001.

42 In Amsterdam zijn in verband met de veiligheid weer conducteurs op de tram gezet.

43 Voorstanders van liberalisering in Duitsland stellen dat ze 30 tot 40% kunnen besparen op de loonkosten, door werknemers te betalen volgens een andere CAO of door het inhuren van mensen uit de Poolse of Tsjechische grensgebieden.

Wat levert het op?

langere termijn heeft dit nadelige gevolgen voor de service en de veiligheid, zo tonen de recente problemen bij de NS. Op kleinere schaal is dit ook het geval in het stads- en streekvervoer in het noorden van het land.

3.3 Publiek rendement

De liberalisering het OV is in de eerste plaats ingegeven door het motief van bezuiniging. Dit gaat voorbij aan het publieke belang van deze nutsvoorziening. De behoefte aan mobiliteit neemt snel toe, door de groeiende afstand tussen wonen, werken, winkelen, recreatie en publieke voorzieningen (gemeentehuizen, scholen, ziekenhuizen etc). Ook wonen kennissen, vrienden en familie steeds verder van elkaar. De groeiende afstand tussen het persoonlijke en maatschappelijke leven kan maar gedeeltelijk worden opgevangen door meer vervoer per auto, zo tonen de verstopte wegen. De aanleg van meer wegen en parkeerplaatsen gaat ten koste van het grondgebruik voor natuur, recreatie en speelruimte.

De kosten van persoonlijk letsel en materiële schade zijn in het particuliere verkeer groter dan in het OV. Deze kosten werken door in belastingen en premies. Bovendien betalen ook niet-weggebruikers via belastingen mee aan aanleg en onderhoud van wegen. Ook vanuit milieuoogpunt is een ongebreidelde groei van het autovervoer onwenselijk. Verder is een grote groep mensen gebonden aan het OV.⁴⁴ Voor hen moet vervoer beschikbaar en betaalbaar blijven. Bezuiniging op het OV gaat tevens gepaard met een stijging van kosten op andere begrotingsposten van de overheid.⁴⁵ Ten slotte dragen werkverkeer en recreatief gebruik van het OV bij aan de economische groei.

44 Vooral jongeren, bejaarden, gehandicapten en mensen boven de 18 zonder rijbewijs.

45 Met name vergoedingen voor het forensisch verkeer van werknemers bij overheden en instellingen, voor studenten met een toelage of studentenkaart en voor mensen in de bijstand en in de zorg.

Inspraak

In de Wet Personenvervoer is geregeld dat de reizigers meer betrokken moeten worden bij het vervoersbeleid. Consumentenorganisaties moeten gehoord worden bij de uitwerking van een vervoersplan. Peilingen moeten de ervaringen van reizigers inventariseren. Het is de vraag hoe

De uitverkoop van het openbaar vervoer

private bedrijven hiermee omgaan. De ervaringen met Arriva in het noorden laten zien dat het bedrijf geen haast maakt met de instelling en consultatie- van gebruikersraden, waartoe de concessie het bedrijf verplicht. Ook de bereikbaarheid voor klachten laat te wensen over.

4. Slot

De voorbeelden van de vergevorderde liberalisering van het spoorvervoer in Groot-Brittannië geven geen rooskleurig beeld van wat ons te wachten staat: vertragingen, vies en verouderd materieel en dodelijke ongevallen brachten reizigers niet de beloofde zegeningen van de vrije vervoersmarkt. Door eenzijdige fixatie op prijzen kwamen toegankelijkheid en veiligheid in het geding. Vanaf het begin van de jaren '80 gingen in Nederland regeringen van uiteenlopende kleur mee in de mondiale trend van liberalisering. Hierbij werden budgettaire, bestuurlijke, innovatieve en economische voordelen beloofd. Deze beloften blijken wat het OV betreft een illusie.

Budgettair

Liberalisering moet leiden tot bezuinigingen op de overheidsuitgaven, door verhoging van de dekkingsgraad en verlaging van de overheids-subsidies. Nutsvoorzieningen als OV zijn echter basisvoorzieningen. Winst hoeft geen doel te zijn van deze voorzieningen: zij vormen een basis voor andere activiteiten in de samenleving. Niet het bedrijfseconomische, maar het publieke rendement van deze voorzieningen komt op de eerste plaats. Bezuinigingen op het OV brengen kosten mee voor andere sectoren van de overheid. Bij een mindere frequentie of zelfs opheffing van lijnen dragen overheden zorg voor relatief duur alternatief vervoer, bijvoorbeeld voor scholieren, ouderen en gehandicap-

De uitverkoop van het openbaar vervoer

ten. Bovendien is meer geld gemoeid met de controle van geliberaliseerde bedrijven. Het is maar de vraag of dit op termijn opweegt tegen de eenmalige opbrengsten van de uitverkoop van het OV.

Bestuurlijk

Liberalisering moet leiden tot afslanking van de overheidsorganen, door bedrijven te verzelfstandigen en zelfs in privé-bezit te geven. Nadat vervoersbedrijven zijn geliberaliseerd zijn zij geen eigendom meer van de staat, maar dit betekent niet dat de overheden geen bemoeienis meer hebben met deze basisvoorziening. Uitwerking van en controle op naleving van de concessies leiden tot veel bureaucratie. Toezicht en sturing worden alleen maar belangrijker. Op dit moment al nemen de spanningen tussen overheden en vervoersbedrijven toe, bijvoorbeeld over tarieven en investeringen, wat kan leiden tot een juridisch steekspel. De verantwoordelijkheid voor lage tarieven, goede bereikbaarheid en veilig vervoer maken het overheden onmogelijk afzijdig te blijven. De Britse overheid zoekt, zo bleek, naar mogelijkheden om haar toezicht op de Engelse spoorbeheerder Railtrack weer te vergroten.

Innovatief

Liberalisering moet nieuwe kansen bieden voor investeringen en voor nieuwe concepten van vervoer. Juist door de kortlopende concessies en teruglopende subsidies, waardoor investeringen in onderhoud en nieuw materieel moeilijk zijn terug te verdienen, komt dit echter nauwelijks van de grond. Ook wordt minder geïnvesteerd in personeel, dat vaak te maken krijgt met lagere lonen en een hogere werkdruk. Nieuwe vervoersconcepten ademen meer de geest van bezuiniging dan van een streven naar verbetering, zo tonen bijvoorbeeld de ervaringen met Traxx en Millennium Transportation International. Vernieuwing van het OV vereist vaak overheidsregie. Al geruime tijd wordt gesproken over de introductie van 'light rail'. Deze vernieuwing komt echter niet goed van de grond, omdat onduidelijk is hoe de zelfstandig geworden bedrijven moeten participeren en investeren. Ook elders blijken concurrentie en vernieuwing vaak niet goed samen te gaan.⁴⁶

46 In Groot-Brittannië was de private sector niet bij machte een hogesnelheidslijn aan te leggen tussen de kanaaltunnel en Londen, terwijl de Franse overheid hier – door een andere opvatting van haar verantwoordelijkheid – tussen Parijs en de kanaaltunnel wel in slaagde.

Economisch

Liberalisering moet de basis zijn voor economische groei, door een 'efficiënter' en meer marktconform vervoer. Sterkere partijen op de vervoersmarkt, zoals grote ondernemingen en reizigers op 'rendabele' lijnen, zullen hun voordeel doen bij een vrije markt. Commercieel minder rendabele lijnen zullen duurder of zelfs opgeheven worden. Dit komt de economische groei niet ten goede. Goed OV is een voorwaarde voor veel mensen om naar hun werk te kunnen, te winkelen en te recreëren. Van belang is ook dat goed OV de nadelige economische gevolgen van verkeerscongestie, ongelukken en grondgebruik voor particulier vervoer kan verminderen.

Meer marktwerking in het OV zal de beloften van de liberalisering naar onze overtuiging niet gestand kunnen doen. Belangrijke reden hiervoor is het gebrek aan daadwerkelijke concurrentie, door concernvorming en door het concessiestelsel.

Concernvorming

Liberalisering van het OV zal de vorming van internationale vervoersconcerns in de hand werken. Het systeem van aanbesteding is in het voordeel van grote bedrijven. Om markten te veroveren kunnen zij zich bij een concessie een hoge overnameprijs permitteren, als elders voldoende winst wordt gemaakt. Ook kunnen zij een dochterbedrijf (statutair buiten de EU gevestigd) goedkoop laten inschrijven. Kleine bedrijven, waaronder vrijwel alle overheidsbedrijven, zullen verdwijnen als zij een concessie verliezen. Megaconcerns kunnen vervolgens gunstige voorwaarden bedingen in onderhandelingen met lagere overheden, over de voorwaarden van de concessie en de controle daarop.

Bij het afstemmen van lijnen tussen vervoersregio's spelen verschillende belangen een rol. Dit probleem kan worden omzeild door met grotere concessiegebieden te werken en door fusies van particuliere bedrijven. Dit beperkt echter de concurrentie, hét beloofde voordeel van de liberalisering. Op termijn zal de vervoersmarkt in Europa opgedeeld worden tussen een klein aantal internationaal ope-

De uitverkoop van het openbaar vervoer

rerende concerns, met hier en daar kleinere bedrijven die volledig zijn aangewezen op overheidssteun.

Megaconcerns

Twee bedrijven zijn anno 2001 al op grote schaal actief in Europa: het Britse Arriva (in Nederland actief in de noordelijke provincies en Zuid-Limburg) en het Frans-Brits-Zweedse conglomeraat Vivendi-Connex-Linjebus (in Nederland actief in Noord-Brabant en Maastricht). Ook in Italië en Spanje is een fusiegolf op gang gekomen, met als doel op Europese schaal te kunnen opereren. Het Duitse spoorbedrijf Deutsche Bahn heeft aangekondigd zich op de Europese markt van het stads- en streekvervoer te zullen begeven. Om overnames te kunnen financieren gaat het bedrijf binnenkort naar de beurs.

Concessies

Het is tevens de vraag of er noemenswaardige concurrentie is bij concessies. Bij aanbesteding van concessies wordt vervoersbedrijven een tijdelijk monopolie gegeven voor een traject of een vervoersgebied. De beoogde marktwerking is slechts een incidentele gebeurtenis: concurrentie beperkt zich tot de aanbesteding. Het is bovendien niet ondenkbaar dat bij aanbestedingen van tevoren afspraken worden gemaakt, zoals in de bouw vaak gebeurt. Zittende bedrijven hebben een voordeel als zij busstallingen en onderhoudsplaatsen in handen hebben en weigeren die te verkopen of te verhuren.⁴⁷

Afsluiting van een contract voor een aantal jaren werkt eveneens verstarring in de hand. Er worden afspraken gemaakt die partijen voor de concessieperiode binden. Onvoorziene omstandigheden kunnen de prestaties en de rentabiliteit van een bedrijf beïnvloeden. Ze kunnen reden zijn voor een tussentijdse aanpassing van afspraken, wat in een geliberaliseerde vervoersmarkt gepaard gaat met veel juridische en bureaucratische rompslomp. Meer flexibiliteit is mogelijk door in een concessie afspraken over de te leveren prestaties summier uit te werken en de minimumvereisten laag te stellen. Dit geeft de onderneming meer vrijheid om te schuiven met middelen. Overheden lopen hiermee echter het risico veel subsidie te geven voor een magere dienstverlening.

47 Dit deed bijvoorbeeld Arriva bij de aanbesteding voor de Friese waddeneilanden, en Connexxion bij de aanbesteding voor de Hoeksche Waard.

Verzelfstandigen?

Door de vele problemen die rezen bij het verlenen van concessies wordt nu gezocht naar alternatieven. Zo is het mogelijk om bedrijven in overheidshanden te houden en alleen het management te verzelfstandigen. Bij de NS en Connexxion heeft dit de problemen echter niet verminderd. Het is ook mogelijk het management aan te besteden. Minister Netelenbos speelt met dit idee, als antwoord op de problemen bij de NS. Er vindt dan een soort privatisering plaats van het bestuur. Ook bij deze verzelfstandiging worden overheden echter op afstand geplaatst.⁴⁸

Verzelfstandiging wordt tevens aanbevolen om de verschillende ‘rollen’ van overheden, als opdrachtgever, financieel belanghebbende, toezichthouder en uitvoerder, uit elkaar te halen. Het gevolg is echter dat een strijd ontstaat tussen de verschillende partijen, die elk een deelbelang behartigen. Er kan geen integrale politieke afweging meer plaatsvinden. Een ander nadeel ligt in de toegang tot informatie. Bedrijven met een NV-structuur zijn voor de wet entiteiten met een eigen belang. Zij mogen ‘commercieel gevoelige’ informatie achterhouden. Ook dit belemmert de besluitvorming. Ten slotte kunnen de overheden het management niet tussentijds ontslaan.⁴⁹

Verzelfstandigen is een gekunstelde oplossing om een vorm van marktwerking overeind te houden. Eenvoudiger is het als overheden regulier overleg voeren met directies over nieuwe ontwikkelingen in het OV en dit op democratische wijze verantwoorden aan de reizigers.

48 Overheden kunnen als aandeelhouder slechts in beperkte mate eisen stellen.

49 Bij de NS hield de Raad van Commissarissen de directie tot op heden de hand boven het hoofd. De RvC heeft in Nederland een bijna oncontroleerbare machtspositie. De minister kan de RvC van de NS volgens de statuten wel ontslaan, maar zo'n zware ingreep stuit in de top van het bedrijfsleven op veel weerstand.

Falende overheden

Een belangrijke reden waarom liberalisering een tijdlang op veel bijval mocht rekenen is dat ook de praktijk van bestaande overheidsbedrijven lang niet altijd voorbeeldig is. Sinds Tweede Kamer en gemeenteraden hun zeggenschap uit handen gaven zijn die bedrijven echter overgelaten aan slecht controleerbare directies, die gemakkelijker dan voorheen publieke wensen kunnen negeren. Nieuwe directeuren zijn veelal aangetrokken vanuit het particuliere bedrijfsleven en voelen zich veel minder verbonden met gebruikers en personeel. Door gebrek aan aandacht voor hun ideeën en de commerciële mentaliteit van de nieuwe

De uitverkoop van het openbaar vervoer

bazen hebben onder het rijdend personeel de frustraties zich opgehoopt. De verantwoordelijke politici waren niet alert in hun toezicht of wilden zich liever niet met het ‘lastige OV-dossier’ bezighouden. Daardoor zijn veel overheidsbedrijven, die vroeger een dienende taak hadden, sterk gaan lijken op particuliere bedrijven; en dan nog bedrijven met een monopoliepositie. Meer concurrentie lijkt en oplossing. Maar op de OV-markt beperkt concurrentie zich, zo bleek, tot de aanbesteding en het verwerven van overheidssubsidies.⁵⁰

Nodig is vooral dat de democratische inspraak en controle in het OV wordt versterkt. In de Wet Personenvervoer is nu geregeld dat er meer inspraak moet komen van reizigers en consumentenorganisaties. Dit is een stap in de goede richting, maar zal weinig opleveren als vervoersbedrijven – bij afnemende subsidies – primair worden afgerekend op hun winstgevendheid. Van groot belang is dat de zeggenschap en de controlerende bevoegdheden van de parlementaire organen in ere worden hersteld. En dat de ervaringen van het personeel en hun liefde voor het vak op waarde worden geschat.

50 In Groot-Brittannië is geëxperimenteerd met uitbreiding van de concurrentie tot de dienstverlening, maar ook dit biedt geen oplossing. Op drukke verbindingen leidt deze methode tot verschillende aanbieders met verschillende kaartsoorten en niet aansluitende dienstregelingen, terwijl minder drukbezette lijnen verdwijnen.

Bijlage: Ervaringen in het buitenland

In 1999 en 2000 deed FNV Bondgenoten in *Openbaar vervoer proeftuinen* een onderzoek naar ervaringen met marktwerking in Zweden, Denemarken, Groot-Brittannië en Frankrijk, op basis van enquêtes. Onderstaand een samenvatting van de belangrijkste effecten voor reizigers en werknemers.

Effecten voor reizigers

- Interregionaal vervoer is in de onderzochte landen een lastige zaak. Er is geen landelijk informatiepunt voor prijzen en diensten en de aansluitingen zijn slecht.
- Economisch interessante routes vertonen een stijging van spitsdiensten, opstapplaatsen en het aantal lijnen. Op economisch minder interessante routes en tijden is een duidelijke daling zichtbaar. Ondanks politiek protest wordt een groeiend aantal commercieel onrendabele lijnen gestopt.
- In de meeste landen komt het vraagafhankelijk vervoer, ter vervanging van de weggevallen 'onrendabele' lijnen, traag op gang.

De uitverkoop van het openbaar vervoer

Het 'wankel evenwicht'

Het realiseren van besparingen en kwaliteitsverbeteringen in het OV in de onderzochte landen was een aangelegenheid voor de Public Transport Authorities (PTA's). Het 'wankel evenwicht' tussen te veel en te weinig besparen is nergens bereikt. Over het algemeen hebben de PTA's in Zweden, Denemarken en Groot-Brittannië te enthousiast bezuinigd. In vooral Zweden en Denemarken was dit mede mogelijk door gretige bedrijven, die bereid waren het vervoer voor nauwelijks de kostprijs aan te bieden. In deze landen zijn de overheidssubsidies te laag; de bedrijven maken geen winst. Steeds minder bedrijven zijn dan ook bereid mee te doen aan de aanbestedingen. De PTA's vinden dat de bedrijven de ontstane problemen zélf moeten oplossen. Tegelijkertijd zijn de PTA's in de genoemde landen voortdurend bezig zaken als concessieduur, kwaliteitseisen en 'bonus-malus'-systemen aan te passen.

Effecten voor de werknemers

- Werknemers in Zweden, Frankrijk en Groot-Brittannië geven aan dat hun salaris er in vergelijking met andere (vergelijkbare sectoren) op achteruit is gegaan. Alleen in Denemarken en bij bepaalde beroepsgroepen (zoals de Engelse treinmachinisten) gaan mensen er op vooruit.
- Productiviteitswinsten worden behaald ten koste van gebroken en onregelmatige diensten en een verkorting van de rust- en pauzetijden. De productiviteit groeit ook door arbeidstijdverkorting (soms door de werknemers zélf betaald), die wordt opgevuld door een grotere werkdruk.
- Door extra taken en verantwoordelijkheden, verminderde kwaliteit van het materieel, minder veiligheidsvoorzieningen en slechte communicatie binnen de bedrijven is de fysieke en psychische belasting van werknemers sterk toegenomen. Door de hoge werkdruk en de krapte op de arbeidsmarkt staat het kwalificatieniveau onder druk. In veel gevallen komen werknemers niet toe aan de overeengekomen cursussen en opleidingsdagen.

Bijlage

Vakbonden niet slagvaardig

Liberalisering van het vervoer heeft de slagvaardigheid van de vakbonden in de onderzochte landen verminderd. De overheid als werkgever heeft plaatsgemaakt voor een groot aantal bedrijven, die het personeel slechts voor een concessieperiode in dienst hebben. Door problemen met uiteenlopende CAO's is het vakbondswerk in alle landen sterk toegenomen. Door bezuinigingen en druk op de arbeidsmarkt nemen ook problemen met de arbeidsomstandigheden toe: veel klachten zijn er over werktijden en diensten. In alle onderzochte landen waren de vakbonden over het algemeen tegen liberalisering van het OV. Niet op nationaal, noch op internationaal niveau hebben de vakbonden in de vier landen samengewerkt. Hierdoor zijn zij niet of nauwelijks bij de opzet en de introductie van de marktwerking betrokken en is weinig rekening gehouden met de belangen van werknemers.

De uitverkoop van het openbaar vervoer



De uitverkoop van het openbaar vervoer is deel II van 'De uitverkoop van...', een serie van het Wetenschappelijk Bureau van de SP over liberalisering in Nederland. Eerder verscheen *De uitverkoop van de energie*.

Deze rapporten zijn te bestellen door overmaking van € 3,50 per deel, op giro 369611 t.n.v. SP bestellingen te Rotterdam, onder vermelding van: **Rapport Energie/ Rapport OV**.

Volgende delen zijn in voorbereiding.