

Liberalisering onder hoogspanning

Heeft marktwerking aan de verwachtingen voldaan? Om deze vraag te beantwoorden is voor dit artikel de liberalisering in de openbaar busvervoersector en de elektriciteitssector onderzocht. Hebben de beleidsinstrumenten van de verschillende kabinetten om de publieke belangen in deze sectoren te borgen, effect gehad?

Allereerst het beleid van de minister van Verkeer & Waterstaat die verantwoordelijk was voor de invoering van de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000). Het principe van de wet is, dat eerst de bevoegde autoriteit (in de meeste gevallen een decentrale overheid) een concessie aan een vervoerder moet verlenen, alvorens deze in het gebied mag rijden. Een analyse van relevante wetten leert, dat in het beleid van minister Netelenbos drie publieke belangen centraal stonden:

- kwaliteit van het openbaar vervoer
- toegang voor iedereen
- tegengaan van monopolievorming

De drie publieke belangen worden door allerlei beleidsinstrumenten geborgd, zoals concessievoorwaarden, programma van eisen, vergunningen, overheidssubsidie gekoppeld aan vervoersopbrengsten en laagdrempelige geschillenbeslechting. De minister van Verkeer & Waterstaat introduceerde concurrentie door middel van concessies. Het doel was efficiencyvoordelen om te zetten in verbeteringen in het openbaar busvervoer door uiteindelijk op kwaliteit te laten concurreren. Hierdoor zou een stimulans voor groei ontstaan en de kostendekkingsgraad zou worden verhoogd. Liberalisering was de sleutel. In schema 1 zijn de publieke belangen en de beleidsinstrumenten uit de Wet Personenvervoer 2000 samengevat.¹

Voor de elektriciteitssector kan een vergelijkbaar overzicht worden gemaakt. In deze sector stond niet concurrentie om de markt, maar concurrentie op het net centraal. De Europese richtlijn 1191/69, alsmede

nieuwe beleidsinzichten op het gebied van marktwerking en nieuwe technologische mogelijkheden hadden ervoor gezorgd dat de Elektriciteitswet van 1989 'geen passend kader' meer bood.² Daarbij gaf de minister van Economische Zaken echter wel in de memorie van toelichting van de Elektriciteitswet 1998 aan, dat er 'te veel publieke elementen aan de elektriciteitsvoorziening zitten om daar niet op allerlei manieren randvoorwaarden aan te stellen'.³ Publieke belangen die hij naar voren bracht, waren:

- leveringszekerheid
- non-discriminatoire toegang
- voorkomen van belangenverstremming
- duurzaamheid

De instrumenten die worden ingezet om de vier publieke belangen te borgen, hebben veelal een verplicht karakter en zijn vooral gebaseerd op goed georganiseerd toezicht. De minister wilde leveranciers duidelijk maken, dat ze een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben en zorg moeten dragen voor duurzaam beleid en leveringszekerheid van elektriciteit. In schema 2 staat welke beleidsinstrumenten worden ingezet om de publieke belangen in de sector te borgen.

Tien jaar later

Tien jaar na de hervormingen in de openbaar busvervoerssector en de elektriciteitssector proberen we meer inzicht te krijgen in wat er in deze sectoren is gebeurd. Daarvoor is een literatuuronderzoek uitgevoerd en zijn tien interviews met twee grote spelers op de energiemarkt en in de sector van het openbaar vervoer gehouden. De centrale publieke belangen en beleidsinstrumenten zijn als uitgangspunt genomen. Overheden stellen strenge eisen aan het publieke belang van de toegankelijkheid, evenals aan de soci-

1 F. Smulders, *Liberalisering onder hoogspanning*, afstudeeronderzoek (2008) voor de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur aan de Universiteit van Tilburg.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 621, nr. 3, memorie van toelichting, p 1.

3 Als vorige noot.

Publieke belangen	Beleidsinstrumenten Personenvervoer 2000
Kwaliteit van het openbaar vervoer	- periodieke betwistbaarheid - overheidssubsidie gekoppeld aan vervoersopbrengsten
Toegang voor iedereen	- concessievoorschriften - programma van eisen - laagdrempelige geschillenbeslechting - adviesrecht consumentenorganisaties
Tegengaan van monopolievorming	- verklaring van geen bezwaar - verplicht bezit vergunning - mededingingswet

Schema 1: Wet Personenvervoer 2000.

Publieke belangen	Beleidsinstrumenten uit de Elektriciteitswet 1998
Leveringszekerheid	- bezit van vergunning - vergunninghouders hebben leveringsplicht - leveranciers verplicht tot tweejaarlijks dekkingsplan - netbeheerder verplicht om het jaarplan capaciteitsbehoefte te maken - informatieplicht
Non-discriminatoire toegang	- bijzondere verplichting netbeheerders: niet discrimineren bij prijzen en toegang netten - onafhankelijke toezichthouder (Energiekamer)
Voorkomen misbruik van economische machtspositie	- onafhankelijke toezichthouder (NMa/ Energiekamer)
Duurzaamheid	- algemene taak: energiebesparing - elke twee jaar melden groene maatregelen - terugleveringsregeling - minister kan certificatenstelsel invoeren

Schema 2: Elektriciteitswet 1998.

ale veiligheid en toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Provincies schrijven precies voor door welke gebieden de autobus moet rijden, aan welke eisen de autobus moet voldoen in verband met de toegankelijkheid voor minder validen en bij welke haltes de autobus moet stoppen. Overheden willen daarmee voorkomen dat onrendabele lijnen uit de dienstregeling worden geschrapt en bedrijven alleen nog maar in populaire gebieden en doelgroepen investeren. De beschrijving is soms zo concreet, dat vervoersbedrijven slechts tot één mogelijke dienstregeling kunnen komen. De concessievoorschriften worden daardoor al snel een dik boekwerk. Het is een ontwikkeling waarbij men vraagtekens kan zetten, maar zij zorgt er wel voor dat de toegang bijna voor iedereen is gegarandeerd.

Ook aan de kwaliteit van het openbaar vervoer stellen opdrachtgevers hoge eisen. Zo eisen zij dat open-

baar vervoersbedrijven de nieuwste bussen laten rijden, met een lage instap of bussen met een speciaal roetfilter. Op deze wijze is er sinds de liberalisering meer aandacht voor kwaliteit. De kwaliteitsmeter van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KPVV)

De concessievoorschriften worden al snel een dik boekwerk

laat in dit opzicht een positieve trend zien. In de kwaliteitsmeter zijn onderdelen opgenomen als netheid vervoer, reissnelheid, frequentie/ en veiligheid. Openbaar vervoersbedrijven investeren om aan de eisen van de overheden te voldoen, anders winnen ze de concessie niet. Maar de periodieke concurrentie is niet de ideale manier om kwaliteit in het openbaar

vervoer te bevorderen. Kwalitatief hoogwaardig vervoer is ook afhankelijk van innovaties die tot duurzame kwaliteitsverbeteringen leiden. Dergelijke investeringen vergen soms tien tot vijftien jaar. Met de periodieke concurrentie en met concessies die elke acht jaar opnieuw moeten worden verdiend, is dat geen haalbare kaart. Momenteel zijn er autobussen over die volgens de aanbestedingseisen te oud zijn,

De leveringszekerheid is door de liberalisering niet onder druk komen te staan

maar wel nog prima rijden. Trouwens, het is niet de kwaliteit waar sterk op wordt geconcurrereerd, hoewel dat oorspronkelijk wel de doelstelling van de minister was. Omdat alle concurrenten aan de kwaliteitseisen van de opdrachtgevers moeten voldoen, is daar de winst niet te behalen.

In de elektriciteitssector hebben vooral de Energiekamer (de voormalige Dte) en de NMa veel verantwoordelijkheden gekregen om nadrukkelijk toe te zien op eerlijke concurrentie en het voorkomen van misbruik van hun economische machtspositie.

Energiebedrijven moeten eenmaal per maand informatie aanleveren, waarin vermeld staat waar zij mee bezig zijn geweest. Die informatie kan betrekking hebben op administratieve prestaties, of tijdig rekeningen zijn verstuurd, tarieven en aantal contracten. Daarnaast voert de NMa monitoractiviteiten uit, zoals misbruik van economische machtspositie. Het toezicht van de NMa en de Energiekamer is zodanig dat signalen zo snel mogelijk worden onderzocht.

De leveringszekerheid blijft een essentieel publiek belang in de elektriciteitssector. Ons dagelijks leven is opgebouwd rondom elektrische apparatuur. De Energiekamer houdt aan de hand van een financieel dashboard precies bij hoe gezond een bedrijf is. Daarnaast zijn ook bedrijven zich bewust van hun verantwoordelijkheid. Om de leveringszekerheid te kunnen garanderen, houdt het bedrijf vast aan fossiele brandstoffen. Daarnaast investeren zij steeds meer in het gebruik van restwarmte om te

zorgen dat er zo min mogelijk energie verloren gaat en er zo lang mogelijk met de voorraad brandstoffen kan worden gedaan. De leveringszekerheid is door de liberalisering niet onder druk komen te staan.⁴

Kort na de liberalisering was er binnen het elektriciteitsbedrijf een verminderde aandacht voor duurzaam ondernemerschap. Eerst moesten alle interne processen op orde zijn, om in de nieuwe markt te kunnen concurreren. Inmiddels zijn klimaatverandering en duurzaamheid thema's die hoog op de agenda staan. De overheid heeft richtlijnen opgesteld en grootse ambities voor bedrijven in de sector geformuleerd, maar de verantwoordelijkheid ligt niet alleen bij elektriciteitsbedrijven. Het gaat namelijk om grote investeringen die niet zonder overheidssteun kunnen worden gerealiseerd.

Neo-institutionele economie

Op grond van neo-institutionele economische overwegingen is een aantal accenten in de bedrijfsvoering bij de bedrijven in de geliberaliseerde netwerksectoren te verwachten:

- sterkere financiële prikkels en ruimere financieringsmogelijkheden zorgen ervoor dat bedrijven sinds de liberalisering bewuster bezig zijn met kostenbeheersing; het kostenbewustzijn zal stijgen, evenals de aandacht voor lange termijnbelangen (de continuïteit van de dienstverlening),
- de bedrijfseconomische logica zal bepalend zijn in het handelen van de organisaties; publieke belangen zullen minder leidend zijn, maar vooral via kaderstelling of competitie veiliggesteld moeten worden,⁵
- binnen bedrijven zal een cultuurverandering optreden ten gunste van een hogere gevoeligheid voor wensen van klanten; ook zal de cultuur meer opbrengst-, kwaliteit- en prestatiegericht worden.⁶

Het openbaar vervoersbedrijf is sinds de liberalisering actief bezig geweest met efficiënter werken. Vooral in de periode vóór de invoering van marktwerking is enorm in de budgetten gesneden. De angst dat men niet klaar was voor marktwerking heeft een grote efficiëncyslag teweeg gebracht. Dit efficiëncystreven is nog steeds in de organisatie aanwezig. Bedrijven hebben te maken met financiële prikkels en maken lange termijnplanningen. Bedrijven erkennen dat de concurrentie in de sector

4 Kist, A.W. e.a. (2008) *Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven*, Den Haag: ministerie Economische Zaken, p. 22.

5 Künneke, R.W. (1992), *De verdeling van eigendomsrechten als bestuurlijk vraagstuk*, Bestuurskunde, jrg. 1, nr. 4, p. 194-203.

6 Ru, H.J. de & H.J. van Aalst (1987) *Privatisering in de praktijk*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 5.

merkbaar is toegenomen. Ze is fel en de nadruk ligt sinds de liberalisering op kostenreductie. Er worden steeds meer taken uitbesteed. Door schommelingen in het aantal concessies, hebben handelingen ook op korte termijn een grote *impact* op de bedrijfsvoering. De bedrijfscultuur is veranderd naar een opbrengst-, kwaliteits- en prestatiegerichte cultuur. In de energiesector zijn soortgelijke gedragseffecten waarneembaar. Het energiebedrijf heeft sinds de liberalisering een grotere financiële prikkel om efficiënt te werken. Er is de laatste jaren veel aandacht besteed aan kostenreducties en klanttevredenheid. Eerst moesten alle systemen worden aangepast om aan de randvoorwaarden te kunnen voldoen, vervolgens heeft de sector een efficiëncyslag kunnen maken. Daarnaast zijn in de elektriciteitssector lange termijnplanningen steeds belangrijker geworden. Een goede strategie is noodzakelijk in een markt waarin veel concurrenten eenzelfde product exploiteren. Er wordt daarom vooral geconcurrereerd op tarieven en serviceverlening. Verder zijn bedrijven meer gericht op het maken van winst. Ze zijn zich ook meer bewust van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid door aandacht voor duurzaamheid en leveringszekerheid.

Conclusies

Zowel in de openbaar vervoers- als de elektriciteitssector zijn instrumenten om publieke belangen te borgen voortvarend ingezet. Ook zijn gedragingen van bedrijven in geliberaliseerde netwerksectoren voorspelbaar en treden positieve gedragseffecten op in de vorm van een groter kostenbewustzijn en meer klantgerichtheid. Beide aspecten betekenen echter niet zonder meer dat het marktwerkingsbeleid in beide sectoren als succesvol kunnen worden bestempeld. In de openbaar vervoerssector zorgt de periodieke concurrentie ervoor dat het openbaar vervoersbedrijf probeert op een zo efficiënt mogelijke manier aan zo veel mogelijk wensen en eisen van opdrachtgever te voldoen. Alleen op die manier maakt het bedrijf kans de concessie te winnen. Dit systeem nodigt niet uit tot extra investeringen in bijvoorbeeld innovatieve infrastructurele projecten, die tot verbetering van de kwaliteit leiden. Ook in de elektriciteitssector is duurzaamheid, in dit geval het streven naar duurzame energieoplossingen, de achilleshiel. Het beleid van de overheid is door politieke schommelingen de laatste jaren dusdanig inconsistent geweest, dat grote investe-

ringen werden uitgesteld. Het elektriciteitsbedrijf heeft de (financiële) steun van de overheid nodig om grootschalige projecten te realiseren. Succes of falen van marktwerking is moeilijk vast te stellen en dat heeft voor een belangrijk deel te maken met de ambiguïteit van het begrip publiek belang. Als we het begrip publiek belang beperken tot de elementen en indicatoren die de ministers hanteren en de daarbij passende beleidsinstrumenten inzetten, lijkt alles goed geregeld te zijn. Maar als we een andere invulling aan het begrip publiek belang geven, ontstaat een ander beeld. Zo krijgen transactie- en toezichtskosten als onderdeel van het publiek belang te weinig aandacht. De kosten die met concessieverlening, keuzeprocessen bij de klant en het toezicht op de markten zijn gemeoid, ontbreken in de definities van publiek belang.

In de elektriciteitssector is duurzaamheid de achilleshiel

Verder bestaat het publiek belang uit meerdere deelpublieke belangen die met elkaar op gespannen voet staan. Zo streeft de overheid in de openbaar vervoerssector naar het garanderen van toegang voor iedereen. Dit kan op gespannen voet staan met het waarborgen van kwaliteit. Autobussen moeten veel aanpassingen ondergaan om ook voor minder validen toegankelijk te zijn. Dit gaat ten koste van het aantal zitplaatsen en het rijcomfort. In de elektriciteitssector wil de overheid energie uit schone en duurzame energiebronnen, die echter vaak minder zekerheid geven (minder stabiele aanvoer, niet altijd aanwezig, storingsgevoelig).

Het creëren van nieuwe markten en het opengooien van bestaande zet een grillig en onvoorspelbaar proces in gang van afstoten en fuseren, schaalvergroting en fragmentatie, innovatie en behoud. Fusies van elektriciteitsbedrijven en openbaarvervoersbedrijven gaan hand in hand met nieuwe nichemarkten. Naast de traditionele producten ontstaan nieuwe, vaak integrale en sectoroverschrijdende productpakketten (samenwerkingsverband tussen taxi, bus en trein). Bij een evaluatie van marktwerking zou ook de waardering van de transitie in de sector meegewogen moeten worden. ■