

Doorgesloten marktwerking?

In de Haagse politiek heerst tegenwoordig een bijna algemene onvrede over aanbestedingen in het openbaar vervoer. Recent stelde de PvdA in de Tweede Kamer de bestaande aanbestedingsplicht zelfs weer ter discussie. Even googelen op ‘marktwerking’ en de naam van een aantal partijen, levert op dat marktwerking ‘het openbaar vervoer sloopt’, ‘doorgesloten is’ en ‘slechts resulteert in platte efficiency en het behalen van winst’. Dit beeld klopt echter niet. Veel verslechtingen binnen het openbaar vervoer zijn namelijk niet te wijten aan marktwerking, maar aan bezuinigingen. Stoppen met aanbesteden zal daarom ook niet leiden tot een beter functionerend openbaar vervoer.

Lars Lutje Schipholt (algemeen directeur adviesbureau inno-V)

Wijnand Veeneman (Technische Universiteit Delft / inno-V)

Hans Westerink (adviseur adviesbureau inno-V)

Publicatie: Proeflokaal (blad voor bestuurders PvdA) – mei 2007

In de afgelopen jaren is de verantwoordelijkheid voor het stads- en streekvervoer gedecentraliseerd. De provincies en WGR+ Regio's¹ zijn een ‘vervoersautoriteit’ geworden en daarmee verantwoordelijk voor het stads- en streekvervoer. De provincies en WGR+ Regio's hebben de afgelopen jaren gewerkt aan verbetering van het stads- en streekvervoer en daarin zeker het nodige bereikt. De decentralisatie maakte het mogelijk om openbaar vervoernetwerken te integreren. Door regionale spoorlijnen en buslijnen als een geheel aan te sturen zijn goede resultaten bereikt voor reizigers en konden vervoerbedrijven efficiënter werken. De netwerkoptimalisatie levert kostenoptimalisatie op. Deze vervoersautoriteiten hebben de overlap tussen collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV), bussen en treinen teruggedrongen en het materieel dat vervoerders inzetten, is meer op maat gesneden. Het OV-aanbod wordt dus meer op de vraag (van reizigers) en de gebiedsspecifieke omstandigheden (bevolkingsdichtheid) afgestemd. De vervoersautoriteiten hebben de integratie van bus- en treinvervoer aangegrepen om de kosten te verlagen en tegelijkertijd de kwaliteit van het openbaar vervoer te verhogen. Dat is goed nieuws.

In de meeste regio's - met uitzondering van enkele WGR+ Regio's – zijn openbaar vervoerconcessies inmiddels aanbesteed. Doel van de aanbestedingen was om door middel van competitie tussen vervoerbedrijven beter openbaar vervoer te krijgen tegen lagere kosten. Een aanbesteding dwingt een overheid na te denken over de rol die het openbaar vervoer moet hebben in het gebied en over de manier waarop de winnende vervoerder die rol zou moeten vervullen. De aanbestedingen brengen de vraag expliciet naar boven: welk openbaar vervoer is gewenst voor de regio en wat wil de regio er voor op tafel leggen?

¹ de vroegere Kaderwetgebieden rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Enschede en Arnhem-Nijmegen

Aanbestedingen dwingen vervoerbedrijven om hun bedrijfsvoering en exploitatie efficiënter te maken met als doel om dezelfde diensten voor minder geld te leveren of om voor hetzelfde geld meer diensten aan te bieden. Voor de vervoerder wordt duidelijk: wil ik mee blijven doen dan moet ik efficiënter worden.

De start van het aanbesteden van openbaar vervoerconcessies viel samen met een grote bezuinigingsslag. Onderzoeksbureau NEA heeft becijferd dat er ook in 2007 nog bezuinigingen aan de orde zijn van rond de 175 miljoen euro. Dat is 17,5 % van het bedrag dat beschikbaar is voor het totale stads- en streekvervoer (ruim 1 miljard euro). Voor een aantal vervoersautoriteiten betekent dit een verlaging van het beschikbare budget met meer dan 30%. Daarbovenop heeft de minister van Verkeer en Waterstaat besloten tot een zeer beperkte tariefsverhoging voor reizigers, waardoor een opbrengstenstijging door hogere prijzen niet mogelijk was. De vervoersautoriteiten restte daardoor niet veel anders dan het bijstellen van hun ambitie, het schrappen van verbindingen (dus minder treinen en bussen) en het versoberen van de dienstregeling (minder ritten). Een goed oordeel over de aanbestedingen wordt door deze bezuinigingen lastig.

Er zijn echter duidelijke aanwijzingen dat de aanbestedingen wel bijdragen aan beter openbaar vervoer. Allereerst zorgden de aanbestedingen voor kostenbesparingen die deels de bezuinigingen konden compenseren. Schattingen in 2004 kwamen uit op ongeveer 15 procent minder subsidie voor een uur bus op de weg. Een recente rondgang langs vervoerders en autoriteiten suggereert een verdere verlaging van de benodigde overheidsbijdrage voor een busuur.

Daarnaast zorgde de aanbestedingen voor betere kwaliteit. Reizigers in aanbestede gebieden zijn namelijk meer tevreden dan reizigers in niet-aanbestede gebieden. Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer voert jaarlijks deze Klantenbarometer uit, waarbij ruim 80.000 reizigers worden bevroegd. Tussen 2000 en 2006 hebben de reizigers telkens rapportcijfers gegeven voor de busdienst en hieruit blijkt dat aanbestede concessies beter scoren dan niet-aanbestede concessies.

Maar kan het beter? De rol van het vervoerbedrijf staat nauwkeurig beschreven in het bestek. De winnende vervoerder moet zich tijdens de looptijd daaraan houden. Een goed contract geeft de vervoersautoriteit een stok om de vervoerder te dwingen de beloofde diensten uit te voeren. Dat is een duidelijke verbetering ten opzichte van de periode voor 2000, waar een vervoerder als monopolist zijn eigen gang kon gaan.

Maar hoe meer een vervoersautoriteit vraagt van een vervoerder, hoe meer gecontroleerd moet worden of een vervoerder het uitvoert en hoe kleiner de speelruimte wordt voor het bedrijf. Een vervoerder heeft die ruimte nodig om efficiënt te kunnen zijn en dus zuinig om te springen met belastinggeld, de voordelen te behouden die inmiddels behaald zijn. De kunst is om ruimte voor het bedrijf te combineren met slimme afspraken die een stimulans zijn voor de vervoerder om kwaliteit te leveren aan de reiziger. Dat schijnt regelmatig te lukken: zo meldt Connexxion op basis van officiële reizigerstellingen een reizigersgroei van 11,5 procent in haar aanbestede regio's, tegenover 2,5% en in de niet-aanbestede gebieden.

Aanbestedingen bieden dus de mogelijkheid tot het mengen van de kracht van de overheid en de kracht van de vervoerder. Het vinden van de goede balans blijkt nog moeilijk te zijn maar toch zijn er provincies die daarin slagen: Noord-Holland, Overijssel en Gelderland geven op bepaalde aspecten ruimte en stellen elders harde eisen. Deze provincies besteden elk met slechts vijf tot tien ambtenaren de busdiensten aan, veelal tot tevredenheid van de

reizigers. Een stad als Kopenhagen meent daarvoor ruim 300 medewerkers nodig te hebben, juist omdat die stad veel meer wenst te controleren. En ook de provincie Noord-Brabant is een voorbeeld van een sterk op controle gerichte overheid, met vervelende gevolgen.

Aandachtspunt blijft wel de overgang van een concessie van de ene naar de andere vervoerder. In Nederland zijn er sinds 2000 49 van de 62 gebiedsconcessies aanbesteed en 7 van de 13 lijnconcessies. Daarvan heeft een aantal aanbestedingen het landelijke nieuws gehaald omdat een en ander niet soepel verliep: Amersfoort, Noord-Brabant, Drechtsteden, Zuid Oost Friesland, Maaslijn en Waterland. Een groot deel van de problemen valt te voorkomen door meer tijd te nemen en een ruime implementatietijd te hanteren. Dat biedt bijvoorbeeld voldoende tijd aan de nieuwe vervoerder om nieuw materieel te bestellen.

Decentralisatie, marktwerking en aanbestedingen zijn een leerproces. Aanbesteden kan een goede mogelijkheid zijn om openbaar vervoer te verbeteren. Maar aanbesteden is een vak op zich, en aanbesteden kan ook mis lopen – zie de gebeurtenissen in Noord-Brabant. Het is dus een uitdaging voor zowel het Rijk als de vervoersautoriteiten om (minder dan nu het geval is) uitsluitend te letten op de kosten, maar daarnaast ook meer op kwaliteit te sturen. Dat vraagt om drie zaken: andere financiële prikkels, meer continuïteit in het beleid en minder regelgeving.

Allereerst over die andere financiële prikkels. De huidige regiobekostiging legt geen eenduidige relatie tussen opbrengsten uit de kaartverkoop en de winst van een vervoersbedrijf. Door ingewikkelde verdeelsleutels, correctiefactoren en de verdragingsfactor van tellingen van reizigersaantallen is de onzekerheid bij bedrijven te groot om de continuïteit te waarborgen. Dit heeft tot gevolg dat bedrijven niet of nauwelijks investeren in innovaties. De OV-chipkaart die nu wordt ingevoerd maakt een directe koppeling tussen de geleverde vervoerdienst en de afrekening mogelijk. Verder verdient het aanbeveling bij de contractering geen bruto maar netto contract te hanteren zoals bijvoorbeeld de Stadsregio Amsterdam hanteert. Zij prikkelt vervoerders om te streven naar vervoergroei en biedt de vervoerder daar ook alle ruimte voor in het bestek. Tegelijk voorkomt zij dat gouden bergen worden beloofd bij het inschrijven: de overheidsbijdrage vermindert als de groei minder blijkt te zijn dan de beloofde groei. Daarnaast liggen veel inkomsten vast als gevolg van het hoge subsidiebedrag (ca. 2/3^e van de opbrengsten). Overheden kunnen dit bedrag meer flexibiliseren door deze afhankelijk te stellen van de geleverde kwaliteit.

Daarnaast is ook meer continuïteit in het beleid noodzakelijk om van aanbestedingen echt een succes te maken. Kwaliteit is immers iets van de lange adem: de concessieduur van vier tot zes jaar is simpelweg te kort voor bedrijven om een duurzame kwaliteitsslag in het openbaar vervoer te kunnen realiseren. Dat vraagt om een consistent beleid van het Rijk en een helder perspectief voor vervoerders door provincies en WGR+ Regio's.

De bestaande concessietermijn zou flexibeler moeten worden. De einddatum in de concessietermijn zou naar achteren moeten schuiven als de reizigers (de eindgebruikers dus) tevreden zijn. Pas dan zullen bedrijven investeren in innovaties. Tot slot is er een noodzaak tot minder regelgeving. De rigiditeit van de regelgeving is nu een belangrijke belemmering voor alle marktspelers. De vervoersautoriteit als opdrachtgever wordt belemmerd in het creatief omgaan met bezuinigingen. Voor de consument is de Wet personenvervoer veel te rigide ten aanzien van welke organisaties er nu precies namens de eindgebruiker (de klant) mogen spreken. Lokaal en regionaal verschilt de kracht en het

draagvlak van die organisaties immers sterk. Een kwaliteitsimpuls vraagt om een goede samenwerking tussen provincies of WGR+ Regio's en vervoerder waarbij in een sfeer van vertrouwen samen gewerkt wordt aan het stapje voor stapje verbeteren van het aanbod. De door het Rijk bij de aanbesteding verplicht gestelde richtlijn diensten maakt onderhandelen met vervoerders vrijwel onmogelijk en voedt daarmee onbedoeld het onbegrip over en weer.

Doordat marktwerking inmiddels een beladen begrip is geworden, bestaat er een ernstig risico dat ieder incident wordt uitvergroot en tot de bekende reflex leidt van 'het-moet-helemaal-anders'. Op die manier krijgen vervoersautoriteiten de kunst van het aanbesteden natuurlijk nooit onder de knie. Er moet nog veel geleerd worden, maar dat kan niet als de spelregels vanuit Den Haag steeds worden veranderd. Leer van de eerste ervaringen en pak de uitdagingen voor de toekomst op. Die uitdagingen liggen bij alle spelers: het Rijk, de vervoersautoriteiten, de vervoersbedrijven en de consumenten.