



Aanbesteden in Kopenhagen

Auteur(s):

Maas, C.J. van der
Schijndel, B.I. van
Adviesdienst Vervoer en Verkeer (ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4197, pagina 249, 2 april 1999

Rubriek:

Beleid w ereldw ijd

Trefwoord(en):

openbaar, vervoer

Marktwerking in het openbaar vervoer is een belangrijk thema in het Nederlandse verkeer- en vervoerbeleid. Van meer concurrentie wordt een efficiënter en innovatiever openbaar vervoer verwacht. Verwacht, want er zijn in Nederland nog nauwelijks ervaringen met marktwerking opgedaan. In het buitenland zijn die ervaringen er wel. In drie korte artikelen worden voorbeelden gegeven van succesvol openbaar vervoer in het buitenland met en zonder marktwerking, met de lessen die daaruit te leren zijn ¹.

De vorm van concurrentie die het meeste wordt toegepast is concurrentie 'om' de weg (of de rails), dat wil zeggen dat de overheid een netwerk aanbesteedt aan de beste of goedkoopste aanbieder, die dan voor een bepaalde tijd en onder bepaalde voorwaarden mag rijden. Deze vorm zal ook in Nederland toegepast worden. Kopenhagen heeft er ervaring mee.

Tot 1990 was het publieke vervoerbedrijf Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT) verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van al het busvervoer. De stijgende subsidie was voor de overheid reden om te willen aanbesteden. Daarbij heeft men ervoor gekozen om de aanbesteding te beperken tot de 'uitvoeringsfunctie' (exploitatie en onderhoud), terwijl de overheid de 'ontwikkefunctie', de planning van de dienstregeling oftewel het productaanbod, in eigen hand hield. Hiertoe werd HT gesplitst in een publiek deel voor de planning en aanbesteding, en een busdivisie. Inmiddels staat deze 'HT Busdivisionen' helemaal los van HT en doet als het zelfstandig vervoerbedrijf mee aan de aanbestedingen. Die verlopen als volgt:

- » HT bepaalt de dienstregeling, vervoerbedrijven bieden een prijs;
- » HT beoordeelt de offertes op prijs en kwaliteit;
- » het winnende vervoerbedrijf wordt betaald door HT voor de kosten minus de reizigersopbrengsten, het opbrengstrisico ligt dus bij HT;
- » nieuwe vervoerbedrijven moeten chauffeurs en onderhoudspersoneel van de 'oude' vervoerder een baan aanbieden. De arbeidsvoorwaarden blijven geldig tot het einde van hun contract, daarna wordt één van de drie standaard vervoer-cao's aangeboden.

Een probleem na aanbesteding is, hoe de kwaliteit van het vervoer te controleren. Waarom zou een vervoerder die zeker is van een concessie en niet afhankelijk is van reizigersopbrengsten, op tijd rijden of de bussen goed schoonhouden? Kwaliteitscontrole is dus hard nodig, en niet eenvoudig. Immers, het gaat niet om de kwaliteit op één plaats en één moment (zoals bij de oplevering van een gebouw), maar om kwaliteit gedurende vijf of tien jaar, en door de gehele stad. In Kopenhagen zijn er drie vormen van kwaliteitscontrole. Ten eerste wordt er in de offertes gelet op kwaliteitsaspecten. Ten tweede zijn er boetes bij onvoldoende kwaliteit bij de uitvoering van het contract (bijvoorbeeld niet-gereden busuren en vertragingen). En tot slot worden er bonussen gegeven op grond van de mening van reizigers over aspecten als hygiëne, rijstijl van de chauffeur en stiptheid.

De ervaringen in Kopenhagen zijn overwegend positief. De vervoersomvang laat (na dalende aantallen reizigers tot 1992) een stijging zien van ruim 7% in de periode 1992-1996. Een trendbreuk dus, hoewel het autoverkeer nog harder is gegroeid. Wel is sinds het invoeren van het bonus-systeem de kwaliteit van het busvervoer gestegen. Dit blijkt uit de inmiddels ruim 25.000 geanalyseerde enquêteformulieren. Tot slot laat de kostendekkingsgraad over de periode 1990-1996 een stijging zien van 52% naar 57%.

Hoe valt dit succes te verklaren? Ten eerste valt op, dat men voor een methodiek van aanbesteden heeft gekozen die paste bij de primaire doelstelling. Men wilde kostenreductie en koos voor aanbestedingen op prijs, zodat de private bedrijven maximaal geprikkeld werden om de kosten in de hand te houden. Daarnaast speelt HT een belangrijke rol. Doordat de planningsdivisie van HT publiek bleef, hield de overheid de kennis voor het vaststellen van tarieven en dienstregeling (de ontwikkel functie) 'in huis'. Het was handig om dit centraal vast te stellen, aangezien in een stad zo groot als Kopenhagen reizigers vaak moeten overstappen. Wanneer de ontwikkel functie meer bij de marktpartijen wordt gelegd, zal de overheid toch over de afstemming moeten waken.

In Nederland wordt met de invoering van marktwerking meer dan kostenreductie beoogd, en dan valt er wat voor te zeggen om ook de ontwikkel functie bij de marktpartijen te leggen. Toch kan Nederland wel iets hebben aan het Deense voorbeeld. Goed beschouwd heeft men in Kopenhagen namelijk een 'stukje bij beetje'-strategie gevolgd: in het begin is jaarlijks een percentage van het totale netwerk aanbesteed, en dat is weer onderverdeeld in kleine netwerkjes. Dit sluit goed aan bij de beleidscultuur in Nederland en ook bij de

voornemens in de kabinetsnota Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer, om het openbaar vervoer in Nederland in fasen aan te besteden. Deze benadering staat tegenover het ineens aanbesteden van gehele netwerken, wat bijvoorbeeld in veel Franse steden en met een nieuwe railverbinding in Manchester gebeurd is. Toch valt er ook van Manchester wel wat te leren. [Meer daarover in deel 2 van deze serie](#). [Zie ook deel 3](#)

1 Deze serie is gebaseerd op onderzoek (n.a.v. een Kamervraag) naar marktwerking in het openbaar vervoer in het buitenland (Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Werkt marktwerking?, augustus 1998).

Copyright © 1999 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)