

## Aanbestedingen in het openbaar vervoer

*De discussie over aanbestedingen in het openbaar vervoer dreigt zich op de verkeerde vragen te richten. Kenmerk van 'concurrentie om de weg' is dat het de overheid adequate instrumenten geeft om de efficiëntie en de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren – mits men de aanbesteding juist opstelt.*

Tussen zuivere vrije markten en alomvattende overheidsinterventies is er een breed scala aan marktvormen. Alomvattende overheidsinterventies zijn in binnen- en buitenland er niet in geslaagd de efficiëntie en de effectiviteit van het openbaar vervoer te garanderen, getuige de dalende produktiviteit, de groeiende subsidiebehoefte en het dalende marktaandeel.

Om deze problemen op te lossen wordt thans in veel Europese landen een of ander concurrentiemodel gebruikt. Via onderlinge concurrentie worden vervoerders tot meer efficiëntie in de inzet van middelen bewogen. Met behoud van bestaande openbaar-vervoerdiensten daalt de subsidiebehoefte en de besparingen kunnen dan worden ingezet om meer diensten te laten verrichten die een bijdrage leveren aan de sociale functie van het openbaar vervoer. Als de verantwoordelijke overheid van mening is dat deze sociale functie al voldoende vervuld is met de bestaande diensten kan zij ook beslissen om de belastingdruk of het financieringstekort te verlagen. Een slim ingericht concurrentieproces kan daarnaast de vervoerders prikkels geven om de kwaliteit van de diensten te verbeteren.

Er zijn twee voornaamste modellen van concurrentie in het openbaar vervoer. Het ene is 'concurrentie op de weg', waarin vervoerders naar eigen inzicht openbaar-vervoerdiensten kunnen aanbieden, ja zelfs op een zelfde lijn met elkaar mogen concurreren. Het andere model is 'concurrentie om de weg' waarbij vervoerders met elkaar moeten concurreren om het recht bepaalde diensten te mogen aanbieden. Een overheid is dan verantwoordelijk voor het organiseren van het concurrentieproces: de aanbesteding.

Het model van 'concurrentie op de weg' is in Groot-Brittannië (met de uitzondering van Londen) in 1985 ingevoerd. Als gevolg is de produktie van de diensten daar veel efficiënter geworden; zo zijn de produktiekosten per bus-km met 30 à 40% gedaald. Voordeel van dit systeem is dat zittende ondernemingen zonder tussenkomst van de overheid op de wensen van klant kunnen inspelen. Omdat dit model aangevuld werd met de mogelijkheid voor de regionale overheden om opgeheven diensten alsnog, en uit hoofde van de sociale functie, via aanbesteding te 'bestellen', heeft dit model die overheden gedwongen specifiek na te denken over welke diensten ze uit hoofde van die sociale functie wensen. Hiermee is op basis van de politieke voorkeuren van de regionale overheden een bewustere keuze voor of tegen de uitbreiding van die functie gemaakt.

Ondanks deze verbeteringen heeft de vrije markt in Groot-Brittannië ook problemen doen ontstaan. Een daarvan is, volgens Engelse onderzoekers, dat de klandizie van het openbaar vervoer er meer is teruggelopen dan op basis van exogene factoren (ontwikkelingen in de economie enz.) had kunnen worden verwacht<sup>1</sup>. Als redenen geven ze onder andere de instabiliteit van de diensten en de suboptimale coördinatie ervan.

Het model van 'concurrentie om de weg' werd onder andere in Zweden, in Denemarken, in Londen en op een beperkte manier in Frankrijk ingevoerd. Afhankelijk van de zorg en handigheid waarmee het in die gebieden ingevoerd werd, heeft het laten zien dat aanzienlijke efficiëntieverbeteringen haalbaar waren zonder dat concurrentie een bedreiging hoefde te zijn voor de coördinatie van diensten,

de zorg voor kwaliteit in de uitvoering en de bescherming van werknemers.

Nu stelt het kabinet voor, in navolging van de commissie-Broekx, om ook in het Nederlandse stads- en streekvervoer 'concurrentie om de weg' in te voeren<sup>2</sup>. Begin november zijn deze plannen besproken in de Tweede Kamer, en bij die gelegenheid bleek de politiek hierover zeer verdeeld. De discussie die de plannen oproepen, wordt echter gekenmerkt door onvolledig begrip van de werking van 'concurrentie om de weg'. Hierdoor richt de aandacht zich op de verkeerde vragen. Hieronder worden een aantal misverstanden in het kort behandeld.

### Misverstanden

*De vervoerders balen de 'krenten uit de pap' en daardoor wordt de sociale functie van het openbaar vervoer aangetast*

Ten onrechte wordt gevreesd dat bij concurrentie uitsluitend nog de 'krenten uit de pap' worden gereden. Bij concurrentie via aanbestedingen zijn er geen krenten in de pap: elke lijn is dan even rendabel. Er zijn hier twee mogelijkheden. Als de vervoerder uitsluitend het produktiekostenrisico draagt, maakt het voor hem niet uit of de bus vol of leeg is waardoor elke lijn even aantrekkelijk is. Dit is het systeem dat bij voorbeeld in Kopenhagen wordt gebruikt, en tot voor kort ook in Londen.

Als de vervoerder ook het opbrengstenrisico moet dragen zal de prijs van zijn offerte voor deze lijn gelijk zijn aan zijn voorspelling van het exploitatiekort voor de lijn. Het aanbesteden van een lijn met een kleinere (potentiële) klandizie zal dus resulteren in een duurdere offerte voor de overheid dan een vergelijkbare lijn met meer (potentiële) klandizie. De winstvooruitzichten voor de vervoerder zullen echter niet wezenlijk anders liggen bij dikkere en zwakkere lijnen.

1. P. White, Deregulation of local bus services in Great Britain: an introductory review, *Transport Reviews*, 1995, blz. 185-209.

2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer*, Den Haag, mei 1995; Commissie Broekx Openbaar Vervoer, *Marktwerking in het openbaar vervoer*, Utrecht, februari 1995.

Bij de aanbesteding van hele netwerken in plaats van afzonderlijke lijnen ligt het iets ingewikkelder omdat hier de kruissubsidiëring tussen lijnen verborgen blijft. Als bij zulke aanbestedingen noodzakelijk geachte zwakke lijnen verdwijnen, is dit een gevolg van inadequate specificatie van de offerte-aanvraag door de overheid of van een verlaging van de subsidiëring door de overheid boven de via de aanbesteding behaalde efficiëntiewinst.

Overigens, de krenten uit de pap zijn de meest kansrijke openbaar-vervoerverbindingen. In het kader van de bestrijding van de congestie, wat een wezenlijk onderdeel van het verkeer-en-vervoerbeleid vormt, zou een betere bediening van deze lijnen een welkome aanvulling vormen. De afschaffing van de hun tot last komende verborgen subsidiëring van de zwakke lijnen zou het namelijk toestaan om de diensten op deze lijnen te verbeteren of de tarieven ervan te verlagen. Dit zou ook bijdragen aan een andere ontvlechting, namelijk die van het sociaal beleid en van het mededingingsbeleid.

#### *Concurrentie speelt zich over de rug van de werknemers af*

Bij aanbesteding kan de bestellende overheid bepaalde voorwaarden aan gaande de arbeidsvoorwaarden van het personeel formuleren. In gebieden, zoals Kopenhagen, waar de aanbestedende instantie een keuze gemaakt had voor behoud van bestaande diensten, voor een omvangrijke bescherming van arbeidsvoorwaarden en behoud van het salarisoniveau, zijn door een efficiëntere inzet van personeel en materieel toch kostenverlagingen van 20% per bus-uur of bus-km bereikt. De besparing kon worden geïnvesteerd in de uitbreiding van het aanbod van openbaar-vervoerdiensten. In andere gebieden waar de overheid er niet voor gekozen had de werknemers op deze manier te beschermen, werden de salarissen in bepaalde gevallen verlaagd en was het geen uitzondering om 30% kostenverlaging per bus-km te bereiken. Dit gegeven illustreert dat het meerendeel van de kostenbesparingen zonder aantasting van salarissen kan worden bereikt.

Daarnaast blijkt in het buitenland (zie bij voorbeeld Zweden en Denemarken) dat door het vrije spel van de sociale partners een zekere harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden tussen

de verschillende betrokken sectoren langzamerhand aan het ontstaan is.

#### *Concurrentie leidt tot verlies aan schaalvoordelen waardoor de kosten zullen stijgen*

Lange tijd bestond de overtuiging dat er in het openbaar vervoer per bus omvangrijke schaalvoordelen te behalen waren door op regionaal niveau en zelfs daarboven verdergaande integratie van de productie te realiseren. Het openbaar-vervoerbeleid van de Nederlandse overheid is sinds de jaren dertig gedeeltelijk hierop gebaseerd.

Hoewel er inderdaad schaalvoordelen te behalen zijn door in bepaalde gevallen meerdere buslijnen gezamenlijk te exploiteren, is er steeds meer bewijs dat in exploitatieve zin de schaalvoordelen al gauw ophouden. Zo lijkt een grootte van 50 à 100 bussen, afhankelijk van het type netwerk dat bediend moet worden, de bovengrens te zijn om een bedrijfseenheid efficiënt te houden. Bepalend hiervoor is de menselijke schaal van een dergelijke organisatie-eenheid.

Het is tevens waar dat ook boven deze grens schaalvoordelen te behalen zijn. Deze zijn echter van een volstrekt ander karakter. Het gaat hier veelal om schaalvoordelen in financiële zin en niet meer in exploitatieve zin. Deze financiële schaalvoordelen zijn onder andere de kortingen die bij de aankoop van bussen, brandstof, verzekeringen, en dergelijke bedongen kunnen worden. Ook zijn er enkele schaalvoordelen te behalen in adviesdiensten, juridische ondersteuning, enz. Kenmerkend voor deze schaalvoordelen in aanschafkosten en dienstverlening is dat ze niet aan een bepaald gebied gebonden zijn. Met andere woorden, een bedrijf hoeft niet in één aaneengesloten vervoergebied te opereren om van deze voordelen te kunnen genieten, honderden kilometers kunnen zelfs de vestigingen scheiden. Het is dit fenomeen dat verantwoordelijk is voor het ontstaan van grote vervoerbedrijven ('bedrijfsgroepen') in het openbaar vervoer. Afhankelijk van de risico's voortvloeiend uit de wijze van aanbesteden kunnen deze groepen ook zorgen voor de risicospreiding voor wat betreft het materieel (door voertuigen aan lokale vestigingen te leasen) of voor wat betreft de expertise (de directieploeg van een bedrijf kan bij het verliezen van een contract elders worden ingezet).

Groepen vormen echter een gevaar voor het concurrentieel systeem als deze een te groot aandeel van de aanbestede markten voor zich nemen. In Frankrijk waar een vijftal groepen de markt domineren klagen sommige vervoersoverheden al over het gebrek aan concurrentie. Ook in Groot-Brittannië begint er kritiek te ontstaan over de concentratietendens in de sector, om niet te spreken van de concentratie op de Nederlandse markt (denk aan de VSN-groep). Wat dit illustreert is het belang van een geschikte regelgeving over dominante marktposities. De nieuwe Wet Economische Mededinging zal in dit verband in Nederland een belangrijke rol moeten spelen.

#### *Contracten van vijf jaar leiden tot onvoldoende investeringen in materieel en personeel*

Ervaringen in het buitenland laten zien dat contracten van vijf jaar, in Kopenhagen zelfs van vier jaar, geen hinder vormen voor de investering in materieel. Vervoerders gaan dan vaker bussen leasen of er ontstaat een tweedehandsmarkt voor bussen. In Kopenhagen kregen de vervoerders bij de aanbesteding van september jl. de mogelijkheid om prijzen voor vier- en vijfjarige contracten te geven. De vijfjarige contracten bleken een besparing van maar 1% op de vierjarige contracten op te leveren wat vermoedelijk equivalent is aan de gemoeide transactiekosten.

#### *Concurrentie leidt tot bussen van lagere kwaliteit en minder veiligheid*

De leeftijd van een bus en het eerste- of tweedehands karakter ervan zegt weinig. De overheid hoeft zich hier niet om te bekommeren. Waar het hier voornamelijk om gaat is dat de voertuigen veilig zijn. De gewenste en geschikte interventievormen hiervoor zijn technische eisen en een APK.

Voor de rest moet de vervoerder de afweging maken tussen verschillende soorten bussen. Factoren als onderhoudskosten, comfort en uitstraling zullen door hem mee worden genomen, afhankelijk van de handigheid waarmee concurrentie bij de aanbesteding georganiseerd wordt. Naast minimale eisen is het zaak voor de aanbestedder dat hij voldoende klantgerichte prikkels in de aanbestedingscriteria en in het eruit voortvloeiende contract inbouwt. Zijn interventie dient zich te

beperken tot het stellen van algemene randvoorwaarden en deze adequaat te toetsen, private partijen zijn vervolgens in staat hier uitvoering aan te geven<sup>3</sup>.

#### *Na alle audits en bezuinigingen is concurrentie niet meer nodig*

Zelfs na allerlei audits en bezuinigingsoperaties is het moeilijk te garanderen dat de bedrijven efficiëntie hebben bereikt. Reden hiervoor is de asymmetrie in informatie tussen bedrijf en subsidiërende overheid. En al zouden de bedrijven nu efficiënt zijn, dan nog is een of andere vorm van concurrentie gewenst. De bestaande inefficiënties zijn het gevolg van de gebrekkige interventie van de overheid in het verleden. Met de huidige politieke focus op de bedrijven zijn zij misschien efficiënter geworden maar zonder fundamentele verandering van de regulering zal de inefficiëntie in de toekomst wederom groeien.

De dreiging van de invoering van concurrentie verricht wat dit betreft al wonderen. Dit is ook in het buitenland geconstateerd. Zo is het openbaar-vervoerbedrijf van Kopenhagen, hoewel ze zelf niet mocht meedingen bij de aanbestedingen van onderdelen van haar netwerk, nu na een produktiekostenverlaging van 25% even efficiënt als haar private concurrenten geworden en intussen toegelaten tot de aanbestedingen.

Dreiging alleen is echter niet voldoende; alleen daadwerkelijke concurrentie maakt een vergelijking mogelijk van de efficiëntie van verschillende bedrijven. Bovendien wordt innovativiteit en klantgerichtheid meer gestimuleerd door concurrentie dan door audits en bezuinigingen.

#### *Minder subsidie leidt tot hogere tarieven*

Bij aanbesteding zijn de tarieven (eventueel met bandbreedtes) onder controle van de aanbesteder. Hij kan de potentiële vervoerders eventueel tarieven laten voorstellen, maar uiteindelijk moeten deze contractueel worden vastgelegd om te voorkomen dat de vervoerder tijdens het contract 'woekerprijzen' zou hanteren. Deze interventie is echter overbodig als er reeds voldoende concurrentie vanuit andere vervoerswijzen (zoals de auto) bestaat. Bij woekerprijzen stemmen in dat geval de consumenten met de voeten. Omwille van de reizigers die op het openbaar vervoer aangewezen

zijn, zal men meestal toch voor enige controle op de tarieven kiezen.

*Concurrentie leidt tot het uit handen geven van sturingsinstrumenten door de overheid en tot inperking van de beleidsvrijheid van de overheid*  
Integendeel. De offerte-aanvraag en het contract tussen aanbesteder en vervoerder zijn juist instrumenten om duidelijk sturing aan de vervoerder te geven. Hierin kunnen eisen en/of doelstellingen aangaande sociale functie, milieuzorg enz. worden gegeven. Hoe meer eisen en doelstellingen hoe duurder het contract uiteraard zal worden, maar concurrentie moet er hier voor zorgen dat niet te veel betaald wordt. Als (zeer) lange contracten worden gebruikt zou dan omwille van de flexibiliteit voor een vrij abstracte bewoording van de eisen en doelstellingen moeten worden gekozen. Maar vanwege potentieel kostbare meningsverschillen tussen vervoerder en overheid, zal het waarschijnlijk goedkoper zijn om kortere contracten te gebruiken<sup>4</sup>.

Voor de rest is een contract tussen overheid en vervoerder bedoeld om de met de exploitatie verbonden risico's te verdelen. Ook kunnen clausules worden opgenomen om rekening te houden met feiten die door één van de partijen bewust worden veroorzaakt en voor de andere partij in onvoorziene kosten resulteren. Er wordt dan afgesproken wanneer heronderhandelingen of aanpassing van de vergoedingen mogelijk zijn. Omdat het openbreken van een straat vertragen en dus kostenverhogingen voor de vervoerder oplevert, kan er door middel van een clauseule worden afgesproken dat de overheid hiervoor schadevergoeding aan de vervoerder verschuldigd is. Een dergelijke clauseule betekent geenszins dat de beleidsvrijheid van de overheid beperkt wordt. Het wel of niet gebruiken van aanbestedingen maakt hier immers weinig uit. Een overheidsbedrijf zou met dezelfde kosten te maken hebben, met het verschil dat deze kosten minder zichtbaar zouden zijn dan bij het bestaan van een contract. Ook wordt er afgesproken dat andere elementen niet tot aanpassing van het contract kunnen leiden (zoals weeromstandigheden en dergelijke). Dit illustreert het belang van expertise met het opstellen van contracten bij vervoersoverheden.

#### **Naar een betere vorm van overheidsinterventie**

De commissie-Brokkx maakt in haar advies een onderscheid tussen drie functies: beleidsvoering (het scheppen van de voorwaarden waaronder het openbaar vervoer functioneert), ontwikkeling (het opstellen van een lijnennet en dienstregeling) en realisatie (het exploiteren van bussen). Het verschil tussen realisatie en ontwikkeling is voor de meeste betrokkenen duidelijk terwijl er voor gepleit wordt beide functies aan de vervoerder te geven. Het verschil tussen beleidsvoering en ontwikkeling is daarentegen minder duidelijk terwijl hier juist voor een scheiding der taken tussen overheid en vervoerder wordt gepleit.

Hier is dan vermoedelijk een van de bronnen van de misverstanden. Sommigen zien als onderdeel van de ontwikkeling wat voor anderen onderdeel van beleid is. Wat hier ontbreekt is simpelweg een nadere definitie van het beleid. Voorbeeld hiervan is de ontbrekende definitie van de sociale functie. Deze is nergens in de vorm van meetbare, toetsbare criteria omschreven. Gaat het om het bevorderen van de mobiliteit van 'de bejaarden of uitsluitend om die van de bejaarden die geen auto hebben of om die van de bejaarden met een laag inkomen? Gaat het om de mensen die zich 's avonds willen verplaatsen of gaat het om de mensen zonder auto die zich in de spits willen verplaatsen? En wat zijn de onderlinge prioriteiten tussen al deze groepen?

In het licht van dit probleem moet het duidelijk zijn dat het vaststellen van een frequentie of het handhaven van bestaande diensten op zich zelf niets zegt over de sociale functie. Het is een onderdeel van de ontwikkeling en geen beleidsvoering. Wat nodig is

3. Deze aanpak wordt steeds meer gemeengoed binnen de overheid. Zie bij voorbeeld D. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing the government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison Wesley, 1994.

4. Voor een theoretische behandeling van dit probleem zie bij voorbeeld O.E. Williamson, Franchise bidding for natural monopolies - in general and with respect to CATV, *Bell Journal of Economics*, 1976, blz. 73-104 en O.E. Williamson, Transaction cost economics, in R. Schmalensee en R. Willig (red.), *Handbook of industrial organisation*, deel I, North Holland, 1989, blz. 135-182.

als de ontwikkeling wordt aanbe-  
steed, zijn toetsbare criteria.

Als er toetsbare criteria voor de so-  
ciale functie gegeven zouden zijn, zou  
wellicht blijken dat de diensten die  
thans 'krenten uit de pap' heten juist  
een belangrijkere bijdrage aan de so-  
ciale functie leveren dan tal van ande-  
re onderbezette diensten. Diensten  
die bedreigd zijn bij verlaging van de  
subsidiëring zijn voornamelijk avond-  
en zondagdiensten; dit is gebleken bij  
vrije concurrentie in Engeland en dit  
is nu al het geval in de Nederlandse  
dienstregelingen, en dit overigens zon-  
der concurrentie. Moet er dan uit het  
gebrek aan reactie vanuit de Neder-  
landse overheden worden geconclu-  
deerd dat deze diensten in Nederland  
geen onderdeel van de sociale functie  
vormen? Of geeft de huidige regule-  
ring onvoldoende mogelijkheid om  
deze sociale functie te waarborgen?  
Met aanbestedingen zouden overhe-  
den die van mening zijn dat dit een  
aantasting van de sociale functie  
vormt, in staat zijn om aanvullende  
diensten te bestellen.

Een aanbestedende (regionale)  
overheid zal dus eerst doelstellingen  
van haar vervoerbeleid moeten formu-  
leren. Vervolgens zal ze in staat moe-  
ten zijn om deze te vertalen in aanbe-  
stedingscriteria en economische  
contractuele prikkels.

## Conclusie

De voorstellen van de Commissie  
Brokx zijn geen blauwdruk voor de  
invoering van aanbestedingen in het  
Nederlandse openbaar vervoer. Een  
verdere uitwerking is vereist en meer-  
dere aanbestedingsmodellen zijn  
denkbaar, afhankelijk van situatie en  
doelstellingen.

Aanbesteding moet worden gezien  
als een op zichzelf politiek neutraal  
instrument ter voorkoming van  
verspilling van openbare middelen.  
Verstandige aanwending van deze  
systematiek stelt de overheid zich in  
staat problemen van asymmetrie in in-  
formatie tussen haar en de vervoer-  
ders op te lossen. Monopolies in  
stand houden zonder gebruik te ma-  
ken van aanbestedingen zou de bedrij-  
ven juist meer kans geven om te veel  
winst te maken en om de (potentiële)  
reiziger slecht te bedienen. Aanbeste-  
ding is een goede methode om over-  
winsten af te romen of te voorkomen.  
De middelen die dan vrij zullen ko-  
men kunnen worden aangewend om  
een bijdrage te leveren aan de oplos-  
sing van files of om de sociale functie  
van het openbaar vervoer te bevorde-  
ren. Tezamen met de gereserveerde  
investeringsmiddelen zal dit kunnen  
leiden tot vergroting van het marktaan-  
deel van het openbaar vervoer.

Bij de ervaringen in het buitenland  
gaat het meestal om het aanbesteden  
van de realisatie, dus het laten rijden  
van bussen. Maar ook aanbesteding  
van de ontwikkelfunctie behoort tot  
de mogelijkheden. Zo kan meer klant-  
gerichtheid van het management wor-  
den gestimuleerd. Dit is in het buiten-  
land (bijv. Zweden) een van de laatst  
ontstane tendensen en het begint, bij  
voorbeeld in Helsingborg, zijn vruch-  
ten af te werpen. Deze wijze van aan-  
besteden vergt echter van de aanbeste-  
dende overheid een duidelijke  
definitie van haar doelstellingen en  
van de sociale functie van het open-  
baar vervoer; de overheid zal dus ook  
zelf effectiever moeten worden en be-  
ter haar beleidsvoerende functie uit-  
voeren. Expertise om voorstellen van  
potentiële vervoerders te beoordelen  
zal dan moeten worden ontwikkeld.  
Waar de discussie zich nu op zou  
moeten concentreren, is op de voor-  
waarden waaraan moet zijn voldaan  
om deze vorm van concurrentie om  
de weg te laten slagen.

## Didier van de Velde

De auteur is universitair docent vervoers-  
economie bij de Erasmus Universiteit te  
Rotterdam. Met dank aan Raymond Gradus  
en Jeroen Kremers voor de discussie over  
dit onderwerp.