

Zal de markt voor openbaar vervoer werken?

Volgende week wordt in de Tweede Kamer gesproken over de voorstellen van de commissie-Brokkx om het openbaar-vervoer te gaan aanbesteden. Zal dat leiden tot beter openbaar vervoer?

Het openbaar vervoer wordt op dit moment verzorgd door vervoerbedrijven in eigendom van de overheid. Zij ontvangen hiervoor subsidie, die meer dan 50% van de omzet kan bedragen. De Rijksoverheid wil nu het marktaandeel van het openbaar vervoer vergroten, en tegelijk de subsidies verminderen. Dit lijkt tegenstrijdig. Minder subsidie betekent een hogere prijs en een hogere prijs minder klanten, volgens de eenvoudige wet van vraag en aanbod.

Inmiddels is ook in de discussie over het openbaar vervoer het middel marktwerking geïntroduceerd. Meer in het bijzonder heeft de commissie-Brokkx dat gedaan in haar rapport *Marktwerking in het openbaar vervoer*¹. Volgens deze commissie kan de spanning tussen beide doelstellingen worden opgeheven door de vervoerbedrijven meer prikkels te bieden tot efficiency en klantgerichtheid. Het kabinet heeft dit standpunt overgenomen². Het rapport gaat echter vooral over de vraag *hoe* meer marktwerking te realiseren valt. *Dat* concurrentie tot lagere kosten, betere dienstverlening en grotere klantgerichtheid zal leiden en daarmee tot minder kosten voor de overheid en meer tevredenheid bij de gebruiker van het openbaar vervoer, wordt eenvoudig verondersteld. Het wordt aangenomen omdat het een algemene en theoretische basisveronderstelling van de neo-klassieke economie is. Het wordt niet onderzocht voor dit bijzondere geval.

Nu lijkt dat op het eerste gezicht niet al te onlogisch. Concurrentie prikkelt. Het kan een stimulans zijn om initiatieven te nemen, om met vernieuwende ideeën te komen en deze te realiseren, om gevoelig te zijn voor de wensen van de klant en om zich aan te passen zodra deze wensen veranderen. Zo luidt althans de gang-

bare beleidstheorie in economie en politiek. Toch hoeft die theorie niet altijd op te gaan. Dat hangt erg van de sector en de marktstructuur af. Er zijn veel vormen van marktfalen bekend. Het spreekt niet vanzelf dat meer marktwerking louter positieve effecten zal hebben.

De stelling dat er meer concurrentie moet komen, impliceert bovendien dat het openbaar vervoer dat nodig zou hebben. Dat het nu een ingeslapen boel is, dat onze bus- en treinondernemers langdurig bevallen zijn door de Jan Saliegeest. Ze houden zich slechts bezig met het laten rijden van treinen en bussen, merkt de Commissie enigszins denigrerend op. Ik ben geen kenner, maar als ik me baseer op ervaringen met openbaar vervoer in Nederland en in diverse buitenland, is mijn indruk niet zo negatief.

Concurrentie, maar hoe?

Het is dus nog maar de vraag of meer marktwerking wel zo wenselijk is. Hiernaast zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de mogelijkheden voor concurrentie in het openbaar vervoer.

Het voorstel is om concurrentie 'om de weg' te introduceren, door netwerken van regionaal openbaar vervoer aan te besteden. Nu is het opzetten van een aanbestedingsprocedure een ingewikkelde aangelegenheid. Wat worden de criteria om een concessie te krijgen, voor welke periode geldt deze, aan welke regels is een concessiehouder gebonden en waar begint het vrije ondernemerschap? Hieronder zal ik een aantal van deze vragen behandelen.

Concurrentie om wie of wat?

Marktwerking moet een grotere klantgerichtheid bewerkstelligen. Maar waarom concurreren bedrijven bij

aanbesteding eigenlijk? Allereerst en vooral om de gunst van de aanbestedder, die concessies en subsidies ter beschikking stelt. Om deze reden valt te verwachten, dat de inschrijver in de praktijk vooral zal proberen zo goedkoop mogelijk in te schrijven.

Ten eerste is dat het grootste belang van de aanbestedende overheid: terugdringing van het beslag van het openbaar vervoer op de collectieve middelen. Ten tweede is het een eis die voortkomt uit EU-regelgeving. Zodra een overheid iets aanbesteedt moet dat openbaar gebeuren en moet geselecteerd worden aan de hand van een eenduidig en objectief criterium, om elke schijn van discriminatie van outsiders te vermijden. Het meest objectieve criterium is de prijs. Daarom wordt daarop uiteindelijk geselecteerd en concentreert de concurrentie zich daarop.

Men mag dan wel vrome plannen hebben om ook op kwaliteit te selecteren, maar hoe is toekomstige kwaliteit te beoordelen? De Commissie meent daarvoor een aantal objectieve want kwantitatieve criteria gevonden te hebben, zoals aantal haltes, frequentie, aantal aansluitingen, en dergelijke. Maar daarmee is toch nog niets gezegd over de kwaliteit van de dienstverlening, de klantvriendelijkheid, en vooral, de capaciteit van de inschrijver om daadwerkelijk waar te maken wat hij voorstelt en belooft?

Felle prijsconcurrentie, bij gelijkzijdige vastlegging van de maximale tarieven die bedrijven aan reizigers kunnen rekenen, zal vroeger of later tot aantasting van de kwaliteit van de dienstverlening leiden, dat leren de voorbeelden uit andere tijden en plaatsen. Dat is vooral het geval bij generieke producten en daar waar consumenten geen alternatieven hebben. Marktwerking kan 'aannemers' in de verleiding brengen met goedkopere, bij voorbeeld tweede hands bussen, of bussen zonder speciale voorzieningen als lage instap, te rijden, minder ervaren en bekwaam personeel in te huren, minder dan het cao-

1. Commissie Brokkx Openbaar Vervoer, *Marktwerking in het openbaar vervoer*, Utrecht, februari 1995, en de hierbij behorende *Achtergrondstudie marktwerking in het openbaar vervoer. Raadpleging van experts op het gebied van marktordening en mededinging*, Utrecht, december 1994
2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer*, Den Haag, mei 1995.

loon te betalen (ook al ontkennen nieuwkomers natuurlijk dat ze dat van plan zijn), en de continuïteit en de frequentie van dienstverlening te verminderen.

Nu wordt in de voorstellen wel getracht de inschrijver klantgericht te maken door de subsidie aan het aantal reizigerkilometers te koppelen. De inschrijver wordt zo enigszins geprikkeld om mensen de bus in te krijgen en te houden, maar in welke hoedanigheid hij die reizigers hun kilometers af laat leggen blijft ter zijner discretie. Waar de concessieverwerver over een tijdelijk monopolie, althans op openbaar vervoer, beschikt, gaat die discretie tamelijk ver. Niet alle reizigers hebben de beschikking over alternatieve 'vervoersmodaliteiten'.

Tijdelijk monopolie vergt regulering

Door één keer in de vijf jaar aan te besteden, verkrijgt de concessieverwerver dus een tijdelijk monopolie. Het is een beetje als in de politiek. Politici moeten eens in de vier jaar concurreren om een plaats in het politieke machtscentrum. De onzekerheid omtrent herverkiezing houdt ze gevoelig voor wat de burger wil, tenminste zolang men de ambitie heeft om herkozen te worden. Maar net als bij politici is periodieke herverkiezing alleen geen voldoende controle op de macht. Politici zijn subject van meerdere 'checks en balances': het staats- en administratief recht die de rechtsstaat gestalte geven, de concurrentie tussen partijen, het dualisme tussen regering en parlement, de controle door de onafhankelijke rechter, de Rekenkamer, de ombudsman, enz.

Zo ook zal het tijdelijk monopolie van particuliere openbaar-vervoerbeprijven de overheid tot aanvullende regelgeving en controle nopen. Ook al is zo'n machtspositie tijdelijk, het is een machtspositie, die, bij gebrek aan controles tot machtsmisbruik, monopolieprijzen en minachting voor de klant kan leiden. Niet ten onrechte vreest de reizigersvereniging Rover dat privatisering van de NS eerder tot minder dan tot meer invloed van de klant zal leiden. Het invloedskanaal via de overheid, die als democratische instelling gevoelig is voor wat onder de burgers leeft, wordt afgesneden. Daarvoor in de plaats komen weliswaar 'reizigerspanels' van de NS en overlegorganen, maar, zoals Rover terecht stelt, die bestaan slechts (voort) bij gratie van de gunst van het

openbaar vervoerbedrijf. Een bijkomende reden voor regulering is het blijvende 'openbare karakter' van het openbaar vervoer: taken als milieuzorg, vermindering van congestie, verbetering van de infrastructuur, voorzieningen voor hen die geen alternatief vervoermiddel hebben, enz.

Regelgeving van monopolies kan op twee manieren: via bestek en bepalingen van de concessieverleningscontracten en via generieke regelgeving. De ervaring in de bouwnijverheid leert dat die overheidsbemoedening tamelijk gedetailleerd kan zijn. En niet zonder reden. Ook in de bouw staan publieke belangen op het spel: veiligheid van bouwwerken, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening. Aannemers klagen bij tijd en wijle steen en been over veeleisende opdrachtgevers en strenge toezichthouders. Kortom, het ware een misvatting te denken dat ontvlechting en aanbesteding tot minder overheidsregulering zal leiden. De kans op het tegendeel is niet denkbeeldig. 'Sturen op afstand' is een leuze die het goed doet, bij de vervoersbedrijven die meer vrijheid willen en bij de overheden die minder verantwoordelijkheden willen. In de praktijk zal de overheid echter toch weer als verantwoordelijke door de burgers (en de werknemers van de vervoersbedrijven!) aangesproken worden en zich genoodzaakt zien gedetailleerde eisen aan de bedrijven te stellen. Dat leren ervaringen uit vele andere tijden en plaatsen.

Vijf jaar: te lang en te kort

De concessie en de voorwaarden daarvoor (netwerkstructuur, aansluitingen, tarieven, en dergelijke) moeten voor vijf jaar vastgelegd worden. In die vijf jaar kan het nodige veranderen: nieuwe wijken, langere files, de reizigersbehoeften kunnen zich wijzigen. Omdat één en ander echter in een contract vastligt, kan de ondernemer niet flexibel op zulke veranderende omstandigheden reageren.

Voorwaar een paradox: marktwerking produceert inflexibiliteit, in plaats van flexibiliteit, wat het zou moeten doen. Dat is een algemeen probleem bij aanbesteding van diensten die over langere periode verleend moeten worden. Bij aanbesteding van openbaar vervoer zou dat impliceren dat eigenlijk continue onderhandeld moet worden tussen opdrachtgever en concessieverwerver.

De periode mag te lang zijn voor werkelijke concurrentie en voor flexibele aanpassing aan gewijzigde omstandigheden; hij is daarentegen te kort om de ondernemer in staat te stellen lange-termijninvesteringen te doen. Wie zal er in fysiek en menselijk kapitaal investeren, wanneer hij voortdurend in onzekerheid verkeert of zijn contract na vijf jaar nog wel verlengd zal worden? Men zal trachten goedkoop (tweede hands! zie de Engelse ervaringen) materieel en goedkoop personeel te verwerven, waar bovendien weinig in geïnvesteerd zal worden. En dat vergroot de behoefte aan streng toezicht, bij voorbeeld op veiligheidsaspecten.

Stabiliteit en flexibiliteit

De eisen en controles, zowel vooraf in de bestekken en contractvoorwaarden, als achteraf, in generieke regulering, zullen de vrijheid van de vervoersondernemers danig inperken. Het zal de vraag zijn of er veel animo onder ondernemers zal zijn om onder zulke beperkende omstandigheden ondernemersrisico's te dragen en op aanbestedingen in te schrijven. Tenzij de overheid in reactie daarop de risico's danig inperkt en extra tekorten alsnog voor haar rekening neemt. Dan blijft er van de 'particuliere ondernemersfunctie' weinig meer over.

Aanbesteding en tijdelijke monopolies confronteren de overheid opnieuw en versterkt met het eeuwige dilemma tussen flexibiliteit en stabiliteit. Aanbestedingen en contracten kunnen slechts succesvol zijn, benadrukt de commissie-Brokkx herhaaldelijk, indien de aanbestedende overheid zich van haar kant contractueel verplicht om flankerend beleid te voeren (zoals hogere parkeertarieven in de binnenstad of geen bouw van een parkeergarage). Ook is het voorstelbaar dat de overheid zich moet vastleggen op plannen voor woningbouw en wegenaanleg. Door zich op die manier contractueel op haar beleid voor de komende vijf jaar vast te leggen, moet de (regionale) overheid inleveren aan politieke flexibiliteit. Mocht de politiek het beleid een jaar later willen herzien en alsnog die parkeergarage willen bouwen of die wijk aanleggen, dan kan dat niet of moet er weer moeizaam onderhandeld worden of moeten aanzienlijke schadeloosstellingen betaald worden. Dat is in het verleden ook regelmatig gebeurd met contracten met ontwik-

kelaars van bouwprojecten. De gemeente Utrecht was in haar mogelijkheden om haar binnenstadsbeleid bij te stellen beperkt door de contracten met Bredero over Hoog Catharijne en de gemeente Den Bosch heeft jarenlang een juridisch geschil met een grote zakelijk onroerend goed makelaar uit moeten vechten, die schade-loosstelling wilde voor een beleidswijziging van de gemeente. Scheiding van verantwoordelijkheden en contractuele relaties verminderen dus de beleidsflexibiliteit van de overheden.

Niet alleen ondernemers, ook de klanten en de werknemers hebben behoefte aan zekerheden: dat de geldende arbeidsvoorwaarden betaald zullen worden door de concessieverwerfer, dat bepaalde lijnen en frequenties gehandhaafd zullen worden. De overheid zal onder druk staan om dat in bestekken en regels vast te leggen. Net zoals zekerheden voor de ondernemer inflexibiliteit voor de aanbestedende overheid betekenen, impliceren zekerheden voor de werknemers en de klanten inflexibiliteit voor de aannemers van vervoersdiensten.

Transactiekosten

Aanbestedingen brengen transactiekosten met zich mee, en verhogen daarmee de kosten van de dienstverlening. Transactiekosten zijn om te beginnen de calculatie- en administratieve kosten, gemoeid met aanbesteding, inschrijving en selectie. Die kosten zijn echter nog te overzien. Veel groter kunnen de immateriële transactiekosten worden. Marktwerking en aanbesteding impliceren dat transactiepartners regelmatig van partners kunnen dan wel dreigen te wisselen. Dat kan onzekerheden en wederzijds wantrouwen met zich mee brengen. De relatie tussen partners wordt een keiharde, zakelijke in plaats van een vertrouwensrelatie. Vergelijkende studies tussen de economieën van landen hebben aangetoond dat vertrouwen tussen transactiepartners belangrijk is voor de totstandkoming van transacties, voor lage transactiekosten, en daarmee voor welvaart en groei. Die bevinding is inmiddels ook in de meer populaire managementliteratuur doorgedrongen. Het is de centrale stelling van het nieuwste boek van Francis Fukuyama³. En in de bouwnijverheid is het inmiddels zo, dat slechts een minderheid van de bouwopdrachten openbaar wordt

aanbesteed. Particuliere opdrachtgevers doen dat in de meeste gevallen niet. De overheid heeft die keus niet om redenen van rechtsgelijkheid van de inschrijvers op openbare werken.

Welke overheid?

Volgens de commissie-Brocx moeten de lagere overheden aanbesteden en toezicht houden. Zal dit goed werken?

Om te beginnen zijn er nog niet overal in den lande regionale overheden op het juiste niveau. Na de negatieve uitslag van de referenda over opdeling van de nieuwe stadsprovincies in deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam is de toekomst hiervan onduidelijk geworden. Moet het openbaar vervoer nu wachten op de bestuurlijke herindeling? Dat kan dan nog wel een tijdje duren.

Ten tweede zal de bestuurlijke regionale indeling wellicht niet altijd samenvallen met de optimale vervoerregio. Mocht dat niet zo zijn, dan zijn of aanbestedingen door twee of meer bestuursorganisaties nodig, of kunnen er problemen ontstaan met de onderlinge afstemming van de netwerken.

Ten derde stelt de Commissie zich zelf ook de vraag of de regionale overheden wel voldoende geëquipeerd zullen zijn voor de aanbestedings- en eventueel ook de controlefunctie. Hebben ze genoeg kennis en ervaring in huis om gelijkwaardig tegenspeler te kunnen zijn van de vervoersbedrijven? Hebben ze de capaciteit om inschrijvingen kwalitatief te beoordelen en te vergelijken? Wellicht kunnen enkele regionale overheden dat, maar niet allemaal.

Wie controleert?

Om een aantal van de hierbovengenoemde markt-onvolkomenheden op te lossen, geeft het kabinet in haar standpuntbepaling te kennen een instelling te willen creëren voor het toezicht op de regionale vervoersmarkten. De ervaring heeft echter geleerd dat controle-instellingen die op een sector gespecialiseerd zijn, op den duur het gevaar lopen de gevangene van die sector te worden. Dit probleem is in de literatuur als 'capture' aangeduid⁴. Amerikaanse onderzoekers hebben de veranderende positie onderzocht van instellingen die waren gecreëerd om natuurlijke monopolies te controleren. Ze kwamen tot

de conclusie dat deze instellingen op den duur zelf door die monopolies gekoloniseerd en gecontroleerd werden. Daar zijn meerdere redenen voor aangegeven. De instellingen zijn afhankelijk van de sector voor informatie; de medewerkers zijn met soortgelijke problemen bezig en krijgen in de loop van de vrij intensieve interactie begrip voor elkaars problemen en standpunten; er is mobiliteit van personeel tussen bedrijf en controleinstelling; de controleinstelling, die bij oprichting nog volop politieke steun had, verliest die wanneer de politieke aandacht zich op andere problemen richt en krijgt behoefte aan coalitiegenoten in haar pogingen bezuinigen op haar budget af te weren.

Die coalitiegenoten zoekt en vindt ze dan in de sector. Die redenen kunnen tot nauwe relaties tussen controlerende en gecontroleerde instantie leiden en bergen het gevaar van belangenverstrengeling, patronage en zelfs corruptie in zich. Het blijkt dat controle-instellingen, die niet op een bepaalde sector gespecialiseerd zijn, zoals de Arbeidsinspectie of de Milieu-inspectie, veel minder gevaar lopen de gevangene te worden van een sector. Voor aanbestedingen betekent dit, dat men ze zou kunnen laten doen door een in 'aanbestedingen' gespecialiseerde instelling, in plaats van een op een sector gespecialiseerde: een overheidsinstantie die vervoersnetwerken en lijnen aanbesteedt, maar ook bouwprojecten en potloden voor de ambtenaren.

Ontvlechting

Ontvlechting van de relaties tussen overheid en vervoerbedrijven wordt gepresenteerd als een voorwaarde, een middel, om objectieve aanbesteding mogelijk te maken. Is een duidelijker scheiding van verantwoordelijkheden wel duurzaam mogelijk? Ik heb daar zo mijn twijfels over. Kan een overheid na 'ontvlechting' zoveel autonoom beslissingen nemen? Blijft het niet zo dat ze met een veelheid van belangen rekening moet houden?

(vervolg op blz. 872)

3. F. Fukuyama, *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, New York, 1995.

4. M.H. Bernstein, *Regulating business by independent commission*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1995 en B. Mitnick, *The political economy of regulation*, Columbia U.P., New York, 1980.

(Vervolg van blz. 868)

Blijft ze niet altijd verantwoordelijk voor 'openbaar' vervoer, dat algemene belangen dient? Moet ze geen rekening blijven houden met de werkgelegenheid die op het spel staat? Zolang een sector als het openbaar vervoer niet zelfstandig commercieel kan draaien, zolang het niet mogelijk is de volledige kosten aan de reizigers door te berekenen en ook nog een beetje winst te maken, zal de overheid, vanwege het publiek belang, voor de tekorten blijven opdraaien. En met financiële verantwoordelijkheid komt ook inhoudelijke verantwoordelijkheid. Gezien de publieke belangen die op het spel staan zal de overheid zich vroeger of later toch weer meer met de sector gaan bemoeien. Zo niet als eigenaar, dan wel als schrijver van gedetailleerde bestekken en contracten en als regelgever. Die vorm van staatsbemoeienis kon nog wel eens veel verder gaan. Onvermijdelijk worden de verhoudingen dan weer diffuus en de relaties tussen overheid en bedrijven multiplex.

Conclusie

Het zal duidelijk zijn dat ik om meerdere redenen niet verwacht dat aanbesteding tot meer concurrentie leidt en evenmin dat meer concurrentie de problemen van het openbaar vervoer zal kunnen oplossen. Integendeel, aanbesteding en concurrentie hebben pertinente nadelen. Het kan leiden tot vermindering van kwaliteit van de dienstverlening, tot fragmentatie, discontinuïteit en onbetrouwbaarheid. Bovendien heeft het negatieve neveneffecten, zoals een vermindering van de politieke beleidsflexibiliteit. Mijn voorstel zou zijn om, als het dan zo nodig moet, met enkele kleinere aanbestedingsexperimenten te beginnen, om te toetsen of meer marktwerking daadwerkelijk tot de gewenste oplossingen van problemen leidt. En dan moet niet alleen gelet worden op de effecten op korte termijn, als bij overheden en nieuwkomers op de markt nog een sterke wil aanwezig is om er wat van te maken, maar ook op de gevolgen op langere termijn.

Frans van Waarden

De auteur is hoogleraar Organisatie en Beleid bij de Universiteit Utrecht.