



Wijnand Veeneman, universitair docent
e-mail w.w.veeneman@tbm.tudelft.nl

D

e zure appel

Toen ik het gebouw uitliep overheerste onge-loof. Hoe kan het zijn dat de belangrijkste lessen rond een mislukte aanbesteding zo verwrongen over tafel gaan? Maar laat ik beginnen bij het begin. Dat was veelbelovend.

Een Nederlandse vervoersautoriteit nodigde mij uit voor een bijeenkomst in het kader van hun aanstaande aanbesteding van het openbaar vervoer. Ze hadden ook mannen uitgenodigd van een aanbesteding elders. Die aanbesteding was niet zo soepel gelopen en de ambtenaren van de vervoersautoriteit wilden van anderen leren. En dan juist van de fouten. Dat leek me een erg goed idee.

Om tafel zaten een stuk of vijf beleidsambtenaren van de vervoersautoriteit, twee mensen van hun afdeling juridische zaken en het hoofd van de afdeling. Ze spraken zorgwekkende woorden over de mislukte aanbesteding, of beter gezegd, over de aanbesteding die door de rechter mislukt was

verklaard. De mannen die kwamen vertellen spraken met zachte stem over hun aanbesteding.

Aanbestedingen zijn ingewikkeld. Om goedkoop openbaar vervoer te krijgen is niet zo moeilijk. Daar zijn aanbestedingen erg goed in, het regelen van een lage prijs. Maar je wil natuurlijk meer als autoriteit: goed openbaar vervoer voor een lage prijs. Dat is al een stuk lastiger. Want, wat is goed openbaar vervoer? Is goed wat de reiziger goed vindt, of de politicus of de ambtenaar? Of misschien wel wat de vervoerder goed vindt? En

is wat je nu goed vindt, straks ook nog goed? En als je dan denkt te weten wat goed is, komt het grootste probleem: zorgen dat je dat goede openbaar vervoer ook krijgt. De offerte die je hebt gekozen was niets meer of minder dan een belofte. Meestal doen vervoerders hun best om die belofte gestand te doen. Maar je hebt ze de allerbeste belofte laten doen die ze durfden, anders had je ze niet gekozen. En ja, veel beloven is nu eenmaal gemakkelijker dan veel bieden. Daarbij verdient de vervoerder vaak veel meer geld met een goede belofte dan met goed openbaar vervoer. Veel contracten missen namelijk goede prikkels.

Prikkelen kan langs aantal wegen. Allereerst kan je dat doen door *input* te prikkelen. Wordt er wel met de beloofde comfortabele, snelle en milieuvriendelijke bussen gereden? Dat controleer je regelmatig en gebeurt het niet, dan deel je een passende korting uit, een zogenaamde malus. Een tweede weg is door de *output* te prikkelen. Rijden de beloofde bussen wel en rijden ze op tijd? Dat controleer je als autoriteit strak en als de belofte niet wordt nagekomen volgt er een substantiële korting (malus). De derde weg is door op *outcome* te prikkelen. Je laat de vervoerders beloven doen over doelstellingen die je als overheid belangrijk vindt, bijvoorbeeld de groei van het aantal reizigers. Als de vervoerder dat lukt, verdient hij meer, hetzij door simpelweg als overheid de inkomsten uit kaartverkoop door te geven, hetzij door er nog een lekkere bonus aan te hangen.

Voor verschillende wensen die je als autoriteit hebt kan je verschillende wegen bewandelen, afhankelijk van hoe eenvoudig een en ander is

te controleren, hoe sterk je controle op de details wil houden en hoe belangrijk je het vindt. Voor milieuvriendelijke bussen kan je gemakkelijk op input prikkelen, voor een goede basisvoorziening op output en voor flinke reizigersgroei makkelijk op outcome.

Maar veel aanbestedingen missen goede prikkels aan het aanbod. En dus is het voor een vervoerder vooral zaak om de aanbesteding te winnen. Daarna ziet hij wel verder. Dat kan je zien als de schuld van de vervoerder, die zich na de aanbesteding niet aan de afspraken kan houden. Of als schuld van de autoriteit, die slechte afspraken maakt. Hoe je het ook bekijkt, er gaat iets mis zonder goede prikkels.

De mannen die kwamen vertellen over hun mislukte aanbesteding deelden sheets uit. Ze vertelden dat ze al vroeg een fout hadden gemaakt door vooral te kiezen op prijs. Zo konden ze zelf bepalen wat voor vervoer ze wilden en waren daarvoor niet afhankelijk van de vervoerder. Ze waren bang geweest voor de offertes als ze dat aan de vervoerder hadden over gelaten. De anderen keken elkaar aan het knikten. Moeten kiezen uit moeilijke offertes waarin heel verschillend vervoer werd geboden. Voor je het wist stond je voor de rechter.

De mannen die kwamen vertellen over hun mislukte aanbesteding vertelden ook dat door hun keuze, de prikkels voor de vervoerder om goed vervoer neer te zetten zo goed als weg waren.

Vervoerders waren vooral druk met het winnen van de gunning. En dat ze dus heel erg strategisch zouden bieden, en dat je dus een ontzettend sterk gunningsmodel moest hebben om dat allemaal op te vangen. De anderen keken elkaar weer aan en knikten. Strak op prijs aanbieden zou dan het beste zijn, zeiden ze tegen elkaar. Dat was het zekerst, dan wist je wat je zou krijgen. De prikkels zagen ze later wel.

De mannen die kwamen vertellen over hun mislukte aanbesteding probeerden nog eens uit te leggen dat aanbesteden op prijs er wel goed uitzag - je kon precies vragen wat je wilde en kreeg dat ook nog eens tegen de laagste prijs - maar dat de juiste prikkels ontbraken. Aanbesteden op prijs, ja, dat zag er wel overzichtelijker uit, maar daar kreeg je de prikkels nooit meer goed in ... Ja, klonk het instemmend uit de zaal. Aanbesteden op prijs, dat zag er veel overzichtelijker uit. Dan wist je wat je kreeg.

Op het eerste gezicht lijkt de veiligste optie voor de autoriteit zelf, het vervoer definiëren en dan aanbesteden op prijs. Je bepaalt zelf wat je wil en krijgt ook nog eens de laagste prijs. En de gunning op de laagste prijs is ook nog eens zo overzichtelijk dat je het bij de rechter gemakkelijk kan uitleggen. En dus krijg je eerst het zoet: een overzichtelijke aanbesteding waarbij je het idee hebt dat je de teugels in handen hebt. Pas daarna komt het zuur: vervoerders die zich vooral druk maken om het winnen van de gunning en niet zozeer om goed openbaar vervoer. Want daar kunnen ze niets meer mee verdienen.

De bijeenkomst was afgelopen. Er was gekozen voor eerst het zoet. De conclusie was dat aanbesteding op prijs maar het beste zou zijn. De mannen die kwamen vertellen over hun mislukte aanbesteding en ik bleven verbaasd achter in de zaal. Ons verhaal was toch precies tegenovergesteld geweest? Maar ja, ons verhaal bracht eerst het zuur - een lastige aanbesteding - en later het zoet - een vervoerder die veel meer meedenkt en -werkt. Hoofdschuddend heb ik het pand verlaten.

Bijna een jaar later mocht ik aan de Universiteit van Amsterdam uitleggen hoe het in Nederland ging met de aanbestedingen. In de zaal zat een van de beleidsambtenaren van de vervoersautoriteit. Hij vertelde dat de vervoerder bij hen het aanbod grotendeels zou mogen ontwikkelen en de inkomsten uit de verkoop in eigen zak mocht steken. Ik vroeg waarom ze deze omslag hadden gemaakt. 'Ach', zei hij, 'soms moet je gewoon door de zure appel heen bijten.'

HOE JE HET OOK BEKIJKT,

ER GAAT IETS MIS

ZONDER GOEDE PRIKKELS

DAAR ZIJN AANBESTEDINGEN

ERG GOED IN, HET REGELEN

VAN EEN LAGE PRIJS