



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

Aanbesteden leek zo'n goed plan

De weg naar aanbestedingen in het openbaar vervoer is ruim tien jaar geleden ingezet. Nu we met vallen en opstaan - leren en nog eens leren - redelijk richting goede aanbestedingen gaan, haakt Brussel ineens af. Het hoeft allemaal niet meer zo nodig. Wat doen we nu?

Weg met het monopolie! Het klonk enige tijd geleden overal door in de openbaarvervoerwereld. De problemen waren namelijk gigantisch en dat kwam vooral door die monopolieposities in het gehele openbaar vervoer. Personeel was niet te motiveren, er waren te hoge kosten voor exploitatie, goede mogelijkheden om vervoerbeleid met bussen vorm te geven ontbraken en het openbaar vervoer in stad en streek was letterlijk en figuurlijk een puinhoop. Dat moet rond 1990 geweest zijn.

'Europa' gaf al veel eerder, in 1969, aan dat er anders moest worden gewerkt in de ov-sector. Als de overheid iets van een ov-bedrijf wilde, was een contract nodig met daarin de geleverde diensten en de ge-

relateerde kosten keurig onder elkaar. Dan wist je waarvoor je betaalde. Logisch. En recenter riep de Europese Unie dat je, als je dan toch zo'n contract had, dat ook Europees moest aanbesteden. Dan konden de verschillende vervoerbedrijven ook een kijkje over de grens nemen, in lijn met de Europese gedachte. Geen speld tussen te krijgen.

Een goed plan dat twee vliegen in één klap sloeg: door aanbestedingen zouden we Brussel plezier en konden we het monopolie vertrapen. Bovendien zou aanbesteden een relatief simpele klus zijn. Als overheid zeg je wat je wil hebben. Dan komen

concurrenten en die zeggen, na elkaar wantrouwend te hebben aangekeken, wat dat kost en wat ze dan precies bieden. Je kiest, en klaar. Het was dus niet alleen een goed plan, maar ook een eenvoudig plan.

Als mijn studenten hun eerste college binnenlopen, zijn ze nog onbedorven en geloven nog in de macht van het plan. Ze denken dat de wereld zich naar je hand vormt als je maar goed nadenkt, een goed plan maakt en daar geld voor opzij legt. En als het niet lukt, dan was het gewoon een slecht plan, toch? Dan had de planmaker niet lang genoeg nagedacht. Deze fase duurt - als het aan mij ligt - niet lang. Ik vertel mijn studenten regelmatig: 'wantrouwen een goed plan'. Ik leg ze uit dat anderen jouw plan, vaak een goed plan, weten te gebruiken om de wereld een beetje naar hun hand te zetten. En dat wéér anderen dat dan opnieuw gebruiken, etcetera, etcetera. En zo wordt de 'wereld' door vele handen gevormd en dus niet door jouw plan.

Het is inmiddels 2005. De aanbestedingen zijn in volle gang. Het collectief kneden levert veel verrassingen op. Laten we de problemen van het monopolie nog even langslopen en kijken hoe de plannen werden verkneed.

Het personeel zou meer worden betrokken en gemotiveerder zijn om hun werk doen. Maar: in menig contract voor een concessie krijgt de vervoerder de opbrengsten niet. Dus heeft een chauffeur nog steeds weinig baat bij een extra reiziger en deelt zijn management die mening inmiddels. Tegelijkertijd weet de chauffeur dat hij aan het einde van de concessie meegaat naar de volgende concessiehouder. Aanbesteding bracht weinig nieuwe instrumenten om het

personeel te motiveren en het ontnam het management een belangrijk instrument: loyaliteit aan het bedrijf en trots om daarvoor te mogen werken.

Meer concurrentie? In 1985 waren er zo'n tien vervoerders in het stads- en streekvervoer. Op dit moment hebben we er zo'n acht. De huidige stand is Connex, Connexxion, Arriva, SVN en de vervoerders in de vier grote steden. VSN werd opgesplitst in uiteindelijk drie brokken, maar alle kleinere stedelijke vervoerders zijn inmiddels alweer opgeslokt door die brokken. Voor het gemak tel ik niet alle dochters en halfdochters, anders zou de vermindering nog veel groter zijn. En volgens de krant dreigt een verdere verschraling: Connex lijkt na de aanbestedingen in Noord-Brabant weggevaagd door Connexxion, en Arriva wil Connexxion weer kopen. Dat zou het einde van Connex (in Nederland) en Connexxion betekenen. En dan zijn er weer twee vervoerders minder. HTM's interesse voor Novio en daarmee SVN zet de consolidatie nog een stukje door: weer één minder. Als dat gebeurt, blijven er nog vijf over, één grote streekvervoerder en de grote stadsvervoerders. Dat is toch niet helemaal wat we verwacht hadden toen het monopolie de oorlog werd verklaard.

Lagere kosten en dus beter openbaar vervoer? Dat eerste lijkt wel te zijn gelukt, zo blijkt uit evaluaties. Dat is mooi. Maar hier kneedden anderen op eenzelfde manier mee. Het plan was toch ook om het openbaar vervoer béter te maken door de lagere kosten: meer voor minder? En dat is maar matig gelukt, omdat bezuinigingen veel van de verbeterde efficiëncie afroemden.

Het wil dus niet zo, maar als provincieambtenaar blijf je je best doen met het aanbestedingsproces. Je moet immers van Den Haag en Den Haag moet

HET PLAN WAS
TOCH OOK OM HET
OPENBAAR VERVOER
BÉTER TE MAKEN DOOR
DE LAGERE KOSTEN:
MEER VOOR MINDER?

we van Brussel. Dat was tenslotte ook een belangrijke reden om het allemaal te doen: het monopolie én Brussel. En wat zegt Europa nu ineens als je al die moeite hebt gedaan? Het hoeft allemaal niet meer zo! De meest recente loot aan de stam van verordening 1191/69 (die van die contractering en de aanbesteding) zegt dat

aanbestedingen eigenlijk niet meer zo nodig zijn, tenminste vaak niet. Heb je als gemeente een vervoerbedrijf, dan hoeft het niet, zolang ze maar niet elders mee gaan bieden. En het spoor, dat hoeft helemaal niet meer. Op een afstand zijn de bovenstaande ontwikkelingen misschien gemakkelijke spelings van het

lot, een klucht waarin de hoofdrolspelers steeds weer proberen om de kluwen te ontwarren. Maar als je midden in zo'n spelings van het lot zit, is het minder aangenaam. Het is namelijk helemaal niet zo prettig om voor een werkgever te werken waar je niet zo om geeft. Het is ook niet aangenaam als er te laat achter komt dat de prijs van je aanbod eigenlijk veel te laag is. Of als je nog maar één bod krijgt op je aanvraag en dat bod veel te duur is. Of als jouw buslijn waarmee je al twintig jaar naar je werk gaat, volgens een provincieambtenaar niet meer nodig is. Dit alles is helemaal niet vermakelijk. Vooral niet als je ook nog eens jarenlang gesjord hebt aan een goede implementatie van aanbestedingen in de grote steden en het nu ineens allemaal niet meer zo hoeft van Brussel. Of als je voor de rechter hebt gestaan omdat je gunning werd aangevochten, en ga zo maar door.

Ik hoor u nu roepen: 'Inderdaad, weg met de aanbestedingen, dan wordt alles beter.' Opnieuw een plan dat klinkt als een goed plan. Een plan waar eerst de handen voor op elkaar gaan en wat dan weer door diezelfde handen gekneed zal worden tot een minder goed, maar uitvoerbaar plan. Een plan waaraan na implementatie weer verder aan wordt gekneed, tot er weinig meer over is van het origineel.

Iemand met verstand van zaken legde me eens uit dat het helemaal niet zo moeilijk is, openbaar vervoer. Gewoon probleempjes blijven oplossen. Personeel niet gemotiveerd? Dan moet je met dat personeel praten. Kosten te hoog? Dan moet je wat langer wachten met het kopen van nieuwe trams. Mensen willen niet in de bus? Dan verzin je het een beetje anders, andere prijs, ander ritje en je houdt het goed in de gaten. En soms even wachten omdat problemen de neiging hebben zichzelf op te lossen. Dát lijkt me een goed plan, met of zonder aanbestedingen.

HET IS HELEMAAL NIET
ZO PRETTIG ALS JOUW
BUSLIJN WAARMEE JE AL
TWINTIG JAAR NAAR JE
WERK GAAT, VOLGENS EEN
PROVINCIEAMBTENAAR
NIET MEER NODIG IS