

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

‘Juiste evenwicht bij marktwerking nog niet gevonden’

In gesprek met Eric Janse de Jonge

door *Jan Prij*

Redactiesecretaris CDV.

CDV sprak met Eric Janse de Jonge, Eerste Kamerlid voor het CDA en tot voor kort als gedeputeerde voor de provincie Noord-Brabant verantwoordelijk voor onder meer het stads- en streekvervoer. Hij kijkt terug op die periode, getekend door bestuurlijke onrust, stakingen van personeel van vervoerbedrijven en de voortdurende problemen in het stads- en streekvervoer. Zijn analyse is dat onverantwoord gedrag van bedrijven en gebrekkige regelgeving van het rijk aan de basis liggen van het falen van de marktwerkingoperaties voor het stads- en streekvervoer in Noord-Brabant. Hij verwacht dat een dergelijk echec niet meer zal voorkomen en dat verschillende betrokken partijen voldoende leergeld hebben betaald. Volgens Janse de Jonge zouden de contracten zo kunnen worden ingericht dat gedurende de looptijd ervan impulsen tot kwaliteitsverbetering worden ingebouwd. Het oordeel van de reiziger zou hierin een centrale plaats moeten krijgen. Bij de huidige vormgeving van de contracten staat nu juist niet het belang van de reiziger centraal. Volgens hem moeten politici het lef hebben om te experimenteren met dergelijke vormen van innovatieve contracten die zowel de maatschappelijke

belangen veilig stellen als de voordelen van marktwerking beter benutten. Nu is het juiste evenwicht bij marktwerking nog niet gevonden.

GELEERDE LESSEN

‘In 2000 werd op basis van de Wet personenvervoer de invoering van marktwerking in het stads- en streekvervoer mogelijk gemaakt. De ervaring met de uitvoering van die wet is evenwel nog maar beperkt. Het gaat dan om een serie kleinere aanbestedingen in de provincies Gelderland, Friesland, Noord-Holland en de grotere concessieverleningen in Limburg en Brabant. Een element van die wet is dat de beslissingsbevoegdheid om aan te besteden op provinciaal niveau werd gelegd. Ik denk inderdaad dat het provinciale niveau het juiste niveau is voor die beslissingsbevoegdheid, omdat de kosten en baten van de beslissing direct binnen de provinciale regio’s neerslaan. Vanuit christendemocratische optiek vind ik het dus een verstandige toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Een eerste verklaring voor het falen van de hele operatie is dat er veel onervarenheid zat aan de kant van de 12



provincies en de 7 stadsregio's met het fenomeen aanbesteden. Daarbij waren de verwachtingen over wat het direct zou opleveren te hoog, wat zeker voor de onderschatte complexiteit van de grotere aanbestedingen niet gerechtvaardigd was. Een eerste les is wat mij betreft dat de grotere concessieverlening bij voorkeur moet worden opgedeeld in verschillende kleinere concessies. Dus niet voor heel Limburg of Brabant in één keer aanbesteden, maar dat per regio en een per deelgebied aanbesteden in verschillende fasering. Zo bouw je ervaring op en kan gaandeweg gebruik worden gemaakt van de opgedane leereffecten en gaat het proces van liberalisering ook veel geleidelijker.'

‘Een tweede belangrijke oorzaak voor de problemen was dat op het moment van de aanbesteding de concurrentie tussen de busmaatschappijen moordend was. Wat was de situatie? Het voormalige BBA (nu

Veolia, een Frans-Zweeds bedrijf) wilde de concessieverlening om zo haar marktaandeel in ons land en op de Europese markt vast te houden; Connexxion, een voormalig staatsbedrijf dat in de etalage stond, streefde ernaar zoveel mogelijk concessies in Nederland binnen te slepen, teneinde een zo groot mogelijke marktwaarde te bereiken, zodat de verkoop van het bedrijf zoveel mogelijk geld zou opleveren. Connexxion is vervolgens in het najagen van dat streven tot over de grens gegaan van wat mogelijk was. Juist Brabant als groeiregio is voor een vervoerbedrijf erg interessant, omdat het, behalve dan de Randstad, eigenlijk de enige regio is waarbij de exploitatie van openbaar vervoer winstgevend is te maken. Connexxion heeft een offerte gemaakt waarvan het later moest zeggen die niet te kunnen waarmaken.’

‘De concurrenten Veolia en Arriva (een Engels bedrijf) waren al opgekocht en hadden al buitenlandse eigenaren. Ook zij hebben te laag ingeschreven. Veolia is door de moordende concurrentie bijna ten onder gegaan. Mijn conclusie is dat de bedrijven elkaar gek hebben gemaakt. De marktwerking is zo bezien veel te ver doorgeslagen, althans in deze omstandigheden. De bedrijven hebben te heftig gereageerd en de overheden hebben te veel ruimte gelaten. Met andere woorden, er is nog geen goede balans gevonden tussen marktwerking en overheidssturing in het streekvervoer.’

‘Het volgende punt is dat er te weinig concurrentie is op de markt. Er zijn te weinig interessante kleine vervoerders om op te boksen tegen de drie grote jongens, die we wel de ABC-groep noemden (Arriva, het voormalige BBA en Connexxion). De concurrentie draaide feitelijk om het verkrijgen van een zo groot mogelijk marktaandeel en een zo groot mogelijke marktmacht, maar stond niet ten dienste van het eigenlijke

vervoersbelang: goed en betrouwbaar openbaar vervoer voor de reiziger. Zoals gezegd, met name Connexxion wilde koste wat het kost een zo groot mogelijk marktaandeel verkrijgen, opdat de waarde van het bedrijf bij verkoop aan de nieuwe Franse eigenaar zo groot mogelijk zou zijn. Ook het financiële belang van de centrale overheid, als eigenaar van het voormalige staatsbedrijf, speelt hier dus op de achtergrond mee. De goede bedoelingen achter het idee van marktwerking binnen het stads- en streekvervoer zijn in feite ten onder gegaan aan het te veel spelen op de kaart van het strikte eigenbelang door overheid en bedrijfsleven. Ik voorspel dat dit niet nog eens een keer zal voorkomen. We hebben gezien hoe het is gelopen. Ook Veolia dreigt nu onderuit te gaan. Zij hebben namelijk niet alleen in Brabant, maar ook in Limburg te scherp ingeschreven. Ik voorzie ook daar grote problemen. De lessen zijn mijns inziens geleerd.'

TE RIGIDE CONTRACTEN

'Mijn eigen rol in het hele traject als gedeputeerde infrastructuur en mobiliteit in Noord-Brabant, was overigens maar beperkt. Als je de aanbesteding ingaat, heb je als bestuurder weinig invloed. Je kunt van tevoren zaken vastleggen in contracten en eisen stellen, maar daarna moet je de boel gewoon loslaten en kom je in een proces terecht dat totaal is gejuridificeerd. Je kunt vervolgens alleen van het contract af door naar de rechter te stappen. Dit vind ik merkwaardig en een tekort aan de huidige praktijk van marktwerking door aanbestedingen. Als je iets hebt aanbesteed, zou je daarna nog de keuze en de ruimte moeten hebben om te onderhandelen over de kwalitatieve invulling ervan. Wat mij betreft wordt de marktwerking te rigide vormgegeven, omdat het, eenmaal gegund aan het bedrijf, geen

mogelijkheid tot bijsturing toelaat. Waar zit dan gedurende de rit de prikkel voor de vervoerder om zich gaandeweg gedurende die zes of acht jaar, de periode van de concessieverlening te verbeteren? Ze hebben im-

De marktwerking wordt te rigide vormgegeven, omdat het, eenmaal gegund aan een bedrijf, geen mogelijkheid tot bijsturing toelaat

mers de buit al binnen? Nu lijkt het erop dat vervoerders achterover kunnen leunen tijdens de concessie. De gereden uren worden immers vergoed en nieuwe uitdagingen zijn er niet meer. In het contract zouden mijns inziens juist prikkels moeten staan die in de loop van een concessie opgepakt dienen te worden. Ik noem investeringen in elektronische informatie voor reizigers in de bus en aan de wal, en de aanleg van busvrije banen in de stad'.

* * *

'Na het gunnen van de concessieverlening aan Connexxion eind juni 2006 en de lange periode van onrust, voortdurende onzekerheid voor de chauffeurs en stakingen die toen volgden, scheelde het uiteindelijk een haartje of de zaak was inderdaad voor de rechter gekomen. Ik heb toen de verantwoordelijke bedrijven op een geheime locatie eind september bij elkaar geroepen en gezegd dat het zo niet langer ging. Alle drie dienden ze hun verantwoordelijkheid te nemen. Dat is die avond inderdaad gebeurd: met elkaar concludeerden wij dat het openbaar vervoer hoe dan ook doorgang moest vinden. Uiteindelijk heeft Connexxion gezegd: we trekken ons terug en meteen lag de vraag op tafel: wie gaat dan wel rijden per

10 december? Dat bleken de “second best” winnaars te worden: Arriva en Veolia. Beide vervoerders garandeerden dat bij de ingang van de concessie zes weken later er in heel Brabant gewoon openbaar vervoer zou zijn. Arriva voor de regio Noord-Oost, Veolia voor de regio Midden en West. De gang naar de rechter wilde ik per se voorkomen. Dat is 24 uur voor de zitting van de rechter in Den Haag gelukt. Samen met vervoerders en vakbonden besloten we met elkaar, nu in formele zin, dat de tweede winnaars van de concessie aan het werk gingen. Uiteindelijk heeft de reiziger er niets van gemerkt en zo hoort het ook. Alleen de kwaliteit van de bussen liet aanvankelijk te wensen over, maar er rijden nu prachtige bussen rond in Brabant: de mooiste en schoonste ter wereld.’

* * *

‘De commotie is hoog opgelopen. De chauffeurs van Connexxion hadden te maken met de verkoop van hun bedrijf aan de markt en dat wilden ze niet. Bovendien had mijn voorganger hen ten onrechte toegezegd dat ze hun baan zouden behouden. Daarbovenop kwam toen gedoe rond de te scherpe aanbesteding van Connexxion en de onzekerheid en de chaos die daaruit voortvloeiden. Dat hebben de chauffeurs me als verantwoordelijk gedeputeerde zwaar aangerekend. Maar goed, dat komt meer voor in de politiek. Natuurlijk snapte ik de onrust van de chauffeurs wel. Het gevoelen was: over onze ruggen wordt er door de markt beslist. Bij Veolia zijn de chauffeurs al heel lang in dienst. Toen Connexxion de concessie kreeg, zou het bedrijf eigenlijk met de chauffeurs hebben moeten praten over hun toekomst, maar dat heeft het niet gedaan, omdat het zelf al dacht aan terugtrekking omdat het de offerte niet kon waarmaken. Maandenlang zijn de chauffeurs dus in het ongewisse gelaten over hun toekomst en liet men hen bungelen. Ik begrijp de emoties die dan loskomen,

dat heb ik ook tegen ze gezegd. Maar ik kom zelf op dit punt geen potten breken, noch in politieke, noch in bestuurlijk-juridische zin.’

EXPERIMENTEREN MET ANDERE VORMEN
VAN AANBESTEDING

‘Toch ben ik al met al positief over marktwerking in het openbaar vervoer. Je moet intellectueel kunnen abstraheren van het

.....
.....
.....
*Laat ik het voor de helderheid
zo scherp mogelijk formuleren:
staatsbedrijven functioneerden
slecht, over de volle breedte*
.....
.....

incident. In essentie werkt marktwerking; het levert vervoer met beter materiaal op en een punctuelere en betrouwbaardere dienstverlening. Een staatsbedrijf is gewoon niet goed ingericht om klantvriendelijk te zijn. Laat ik het voor de helderheid zo scherp mogelijk formuleren: staatsbedrijven functioneerden slecht, over de volle breedte. Dat gold zowel voor de PTT als de NS. De situatie bij de NS was enigszins vergelijkbaar met die van het busvervoer: de prestaties werden minder, men werd gewoon lui, gemakzuchtig en ging wat achteroverleunen. De salarissen gingen alleen maar omhoog, terwijl het niveau van de dienstverlening steeds meer kelderde en het materieel slechter werd. Dat was ook de situatie bij het busvervoer, voordat de tucht van de markt werd ingevoerd. Nu zien we over de hele linie dat over de afgelopen zes jaar voor minder geld meer kwaliteit is geleverd.’

‘In de tijd dat ze nog staatsbedrijven waren hebben we te veel geld gepompt in de busbedrijven, zonder dat het in termen van kwaliteitsverbetering veel opleverde.

We reden met veel oud materieel, veelal met bussen van tien tot vijftien jaar oud. De salarissen gingen automatisch omhoog, maar ondertussen was het oordeel van de reiziger wel geheel uit beeld verdwenen. Men reed voor de staat, niet voor de consument. Nu rijden we met de schoonste bussen ter wereld die heel weinig uitstoot hebben en staan klantvriendelijkheid en op tijd rijden hoog in het vaandel. Juist door scherpe milieueisen in het contract op te nemen, kunnen er maatschappelijke winsten worden gerealiseerd.’

* * *

‘Wel moeten er duidelijk nog verbeteringen worden aangebracht in de vormgeving van de contracten. Eigenlijk zou je voor een goed functionerende marktwerking in het streekvervoer alleen een basisdienstregeling moeten uitvragen op prijs. De kwalitatieve aspecten zouden apart in de beoordeling moeten worden meegenomen en beoordeeld op een vergelijking tussen de inschrijvers. Op basis van selectie op prijs en vervolgens op kwaliteit via een puntensysteem kom je dan tot selectie van een winnaar. Daarna zou ik graag een flexibel samenwerkingscontract willen sluiten met de vervoerder. Alsdan kun je een flexibel investeringsprogramma afspreken. Dit alles wel binnen maximale financiële grenzen, anders trek je als overheid aan het kortste eind.

Vervolgens spreek je een objectieve toetsing af door de reiziger, één of twee keer per jaar. Je bouwt een ondergrens is. Blijft een vervoerder meer dan twee of drie keer onder deze grens, dan is het einde concessie. Met andere woorden, ik leg gedurende de concessieperiode één of twee keer per jaar de reiziger de vraag voor of en in welke mate hij (on)tevreden is over het aanbod van openbaar vervoer. De essentie van marktwerking is dat de reiziger zélf een oordeel uitsprekt over de kwaliteit en dat je op basis daarvan,

in overleg met de vervoerder, als overheid kunt bijsturen. Als ik minister was, zou ik de Wet personenvervoer zo wijzigen dat men op deze manier aanbestedingen mag doen. Nu kan het niet. Men beweert, op voor mij onduidelijke gronden, dat het van Brussel zo moet.’

BUITENLANDSE VOORBEELDEN

‘We moeten naar flexibele vormen van samenwerking en sturing toe. In grote steden is er maar één echt alternatief: de auto moet het stedelijk gebied uit. Hierop zal de overheid dan ook moeten sturen: luchtkwaliteit, bereikbaarheid en zorg voor een goed en betrouwbaar ov-netwerk. Overheidssturing is juist daar nodig waar andere belangen is het geding zijn, behalve winst maken door van A naar B te rijden. Geef in de wet daarom voldoende speelruimte om die publieke belangen concreet te kunnen dienen. Zet in op een interessante mix van ruimtelijke kwaliteit en transport. Staatssecretaris Tineke Huizinga zou met instemming van de beide Kamers de wet zodanig moeten wijzigen dat er ook experimenten kunnen worden begonnen om uit te vinden waar die balans tussen overheidssturing en markt ligt. Die mix kan voor diverse regio’s verschillend uitpakken. In Drenthe zal die balans heel anders kunnen liggen dan in Den Haag, met relatief weinig overheidssturing. Waarom staan we niet meer verschillen toe in ons land? Waarom moet alles in Nederland per wet uniform zijn? Ik zou zeggen: probeer te experimenteren met pilots. Laat eens goed uitzoeken wat op dat gebied mogelijk is en kies bij voorkeur voor twee pilots, één voor een landelijk en één voor een stedelijk gebied.’

* * *

‘In het buitenland zijn er goed werkende voorbeelden van samenwerking tussen bedrijven en de overheid. Kijk naar Lyon en de

wijze waarop daar het ov geregeld is of het voorbeeld van Bordeaux met een autoluwe binnenstad. Bordeaux heeft aan de randen van de steden veel parkeerplaatsen. Je kunt voor 2 euro (inclusief parkeren) per bus naar de stad. Daar moeten we in Nederland ook naar toe: nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan om optimaal van de voordelen van marktwerking en overheidssturing te kunnen profiteren. De verantwoordelijkheid van de overheid zit in het aanleggen van wegen, parkeerplaatsen en haltes. De verantwoordelijkheid van de bedrijven zit in het leveren van adequaat materieel en elektronische informatievoorziening. Je moet deze verantwoordelijkheden van bedrijven en overheid scherp scheiden en deze vervolgens bij elkaar brengen in pps-achtige constructies.’

* * *

‘De burger wil bij dit alles vooral weten waar die aan toe is, voor hem of haar is alleen van belang dat er goed, schoon en betrouwbaar streekvervoer is en dat de informatievoorziening bij eventuele vertragingen goed is, en niet hoe men dit realiseert, al of niet door marktwerking. De exacte vormgeving en de maatvoering van de arrangementen om de verschillende doelen te kunnen realiseren, is een zaak van politiek en bestuur. Naar mijn oordeel wordt de politieke

discussie over marktwerking nog steeds te dogmatisch gevoerd. Het wordt als een on-aantastbaar positief gegeven opgevat of juist van allerlei negatieve kwalificaties voor-

.....
*Er moet een tussenweg
worden gevonden, waarbij
we marktwerking zodanig
vormgeven dat de publieke
belangen ermee gediend zijn*
.....

zien. Beide reacties kloppen niet. Er moet een tussenweg worden gevonden, waarbij we marktwerking zodanig vormgeven dat de publieke belangen ermee gediend zijn. Een kleine, maar belangrijke uitwerking van de christendemocratische beginselen dus. Belangrijk is ook dat bedrijven meer aandacht moeten besteden aan zelfregulering, het inbouwen van de juiste *checks* en *balances* en het waarborgen van kwaliteit. Zo bouw je vertrouwen op in de samenleving en voorkom je tegelijkertijd dat men op termijn zichzelf de nek omdraait; wat Veolia nu overkomt in Brabant. Dat besef van bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven heb ik te weinig gezien.’