

Leren van Brabant

Aanbesteden op prijs prikkelt de vervoerder niet

Voor de tweede keer ging de aanbesteding van het openbaar vervoer mis in Brabant. En voor de tweede keer dolf Connexxion het onderspit. De schuldvraag is niet zo interessant, wel wat er van de 'fouten' te leren valt. Volgens Wijnand Veeneman leidt het aanbesteden puur op prijs onvermijdelijk tot conflicten tussen opdrachtgever en vervoerbedrijf.

Auteur: Wijnand Veeneman (TU Delft / inno-V)

Aanbestedingen in Nederland zijn er in verschillende soorten en maten. Die variëteit is mooi. Daar valt veel van te leren en niet alleen door wetenschappers. Juist ov-autoriteiten kunnen om zich heen verschillende experimenten zien die later slimmigheden bleken of juist moeilijkheden gaven. Dat experiment hoort bij de fase waarin het Nederlandse openbaar vervoer zich bevindt. De Wet Personenvervoer 2000 gooide de verhoudingen overhoop en daarna werd lang in het duister getast.

Hoewel het landschap van aanbestedingen nog een grote variëteit kent, lijken ov-autoriteiten langzaam consensus te ontwikkelen. Die consensus komt helaas tot stand door de juridische voetangels en klemmen van de aanbesteding en niet door betere kwaliteit. En ook door een zekere voorkeur voor geen gezeur van vervoerders op korte termijn, in plaats van geen gezeur van reizigers op lange termijn.

Bij ov-autoriteiten lijkt een grote angst te bestaan voor twee vormen van gedoe rondom de gunning. Allereerst het strategische bod: vervoerders die hun offerte zo formuleren dat ze zo veel mogelijk verdienen op de concessie, en minder oog hebben voor de kwaliteit van het aanbod. Daarnaast is er gedoe rond een mogelijke onzuivere afweging. De ov-autoriteit moet de gunning kunnen verantwoorden. Verliezende vervoerders willen de gemaakte keuzes regelmatig nog eens voor een rechter uitgelegd krijgen.

Deze beide angsten leiden tot nogal verkrampde reacties in de wijze waarop de aanbestedingen worden vormgegeven. De aanbestedingen in Brabant, waar de rechter er voor een tweede keer aan te pas moest komen, zijn daar een goed voorbeeld van.

Vijf kavels

De historie in het kort. In 2005 besteedt de provincie Brabant het openbaar vervoer aan in vijf kavels. Bij de gunning krijgt de prijs van een dienstregelingsuur een belangrijke rol. De ontwikkeling van het vervoer legt de provincie bij een vervoerarchitect, het vervoerbedrijf wordt geacht dat aanbod te rijden.

Zeven vervoerbedrijven schrijven in. De winnaars zijn Connexxion voor de kavels West en Midden, Arriva Touring/Taxicentrale Renesse voor de kavel van de sneldienst Breda-Oosterhout-Utrecht, en Hermes voor de kavels Meijerij en Noordoost. Hoewel de BBA voor een of enkele kavels de meest voordelige aanbidding blijkt te hebben gedaan, legt de provincie die offertes terzijde. De aanbiddingen zouden een financiële onder- of bovengrens overschrijden. Deze grenzen moeten voorkomen dat het openbaar vervoer te kostbaar wordt, of onverantwoord goedkoop. Waar die grenzen precies liggen houdt de provincie geheim: de bedragen zijn gedeponereerd bij een notaris, 'dan wel op andere wijze veiliggesteld'. De BBA probeert nog vóór de aanbidding de bedragen en de samenstelling daarvan boven tafel te krijgen. Tevergeefs.

De BBA vecht de voorlopige gunning aan en krijgt op 17 oktober 2005 gelijk van de rechter. Onduidelijk is volgens de rechter hoe de vervoerders tegen dat maximum en minimum moeten aankijken. Later blijkt dat de provincie het maximum wilde koppelen aan de maximum begroting en het minimum aan een reëel haalbare en marktconforme DRU-prijs. De rechter oordeelt dat de inschrijvers onvolledig waren geïnformeerd en dat de gunning onwettig is. De aanbidding moet in zijn geheel over.

Concessieperiode opgerekt

De aanbidding wordt overnieuw gedaan, waarbij de provincie de vijf kavels terugbrengt naar twee. Op 18 april 2006 is er een nieuw programma van eisen. Dat wijkt niet sterk af van het eerdere programma, de concessieperiode is opgerekt van vijf of zes jaar naar het wettelijke maximum van acht jaar. De gunning vindt plaats op 27 juni 2006. Meierij en Oost-Brabant worden gegund aan Hermes, Midden-Brabant en West-Brabant aan Connexxion. Arriva en Veolia (zoals Connex zich inmiddels noemt) blijven achter met lege handen.

Al in de dagen voor de uiteindelijke gunning laat Connexxion aan de provincie weten dat de offerte een verschrijving bevat. De provincie zegt verschillende malen aan Connexxion te hebben gevraagd of een en ander wel klopte. Toch gaat de provincie op 27 juni over tot gunning aan Connexxion op basis van de originele offerte.

Dat leidt tot het starten van twee nieuwe rechtzaken. Connexxion stelt dat de offerte een verschrijving bevat die voor het moment van gunning is rechtgezet en wil niet aan de verplichtingen uit de originele offerte worden gehouden. De provincie probeert bij de rechter te bereiken dat beide vervoerders hun beloften gestand doen, want ook Hermes reageert terughoudend op de ontstane onduidelijkheid. De vervoerbedrijven beseffen dat de problemen in de eerdere aanbidding leidden tot het opnieuw aanbesteden van alle kavels. Problemen met Connexxion zouden nu dus ook kunnen leiden tot het opnieuw aanbesteden van de kavel van Hermes.

Prijs van meerwerk

Het conflict lijkt zich te concentreren op de prijs van meerwerk, maar veel duidelijkheid is hier niet over. Die meerwerkprijs maakt deel uit van het gunningsmodel. Connexxion zou erg laag hebben geboden voor meerwerk bij grote groei van het vervoer. Die groei zou met de toenemende populariteit van gratis openbaar vervoer in Noord-Brabant wel realistisch kunnen worden. Bij sterke groei zou dat de oorzaak kunnen zijn van een verlies van enkele

tientallen miljoenen gulden per jaar voor Connexxion en Hermes samen, stelt Rob van Holten, vice-voorzitter van de Raad van Bestuur van Connexxion.

Op 25 oktober gaat de provincie akkoord met het terugtrekken van Connexxion. Arriva neemt van Connexxion als tweede bieder de kavel Oost-Brabant over en Veolia/BBA de kavel West-Brabant.

Het is verleidelijk op zoek te gaan naar de schuld. Heeft de provincie niet goed aanbesteed of staat ze terecht op haar strepen? Heeft de vervoerder zich werkelijk verschreven in de offerte of is hoog spel gespeeld en pakte de gok verkeerd uit? Dat is hier niet te beoordelen en zelfs een rechterlijke uitspraak zal geen uitsluitsel geven. Was de offerte van Connexxion een strategisch bod, de angst van menig ov-autoriteit, of een verschrijving, de angst van menig vervoerder? Laten we het op een irreëel bod houden. Ook dan biedt de casus Brabant een aantal belangrijke lessen. Terugkijkend op de hele historie zijn keuzes te zien die een soepele aanbesteding in de weg stonden.

Het aanbesteden van grote kavels

De ontevredenheid met de zittende vervoerder leidde tot 'stevig doorpakken'. Dit legde een enorme last bij de uitvoerende ambtenaren die met een relatief klein team veel werk moesten verzetten. Hetzelfde geldt voor de vervoerders die veel en omvangrijke offertes tegelijk moesten ontwikkelen. Opeenvolgend aanbesteden van kleinere concessies, bijvoorbeeld één per jaar, spreidt de druk op vervoerder en ov-autoriteit veel beter, maakt fouten minder dramatisch en maakt leren van die fouten mogelijk. Connexxion had op enkele kleinere concessie best enig verlies kunnen slikken, nu was het verlies gewoonweg te groot.

Het kiezen voor een kostencontract

De vervoerder wordt alleen met een beperkte malus afgerekend op bepaalde kwaliteitsaspecten van de dienstverlening. Dat heeft als directe consequentie dat de vervoerder al bij de gunning het meeste geld al heeft verdiend. Hierdoor lopen de belangen van de vervoerder en de autoriteit tijdens de concessie uit elkaar. De provincie wil aantrekkelijke diensten, de vervoerder wil kosten besparen bij de uitvoering. Dat maakt beheer van de concessie uiterst moeizaam.

Het beperken van de ontwikkelmogelijkheden van de vervoerder

De vervoerder is in Brabant straks niet meer verantwoordelijk voor het realiseren van een aantrekkelijke vervoerdienst. De provincie levert een exploitatieplan waarop de vervoerder de omloop van de voertuigen mag ontwikkelen. De mogelijkheden van de vervoerder om slim zijn diensten te ontwikkelen zijn daardoor beperkt. Hij is in zijn ontwikkeling sterk afhankelijk van de wensen van de provincie. Als die wensen onverwachte wendingen nemen, zoals met de introductie van gratis openbaar vervoer, is dat voor de vervoerder moeilijk op te vangen.

Een sterk mechanistisch gunningsmodel

De provincie heeft gekozen voor een gunningsmodel dat na input van een aantal variabelen keurig uitspuugt wie de concessie wint. Juist dergelijke gunningsmodellen staan sterk in de rechtbank, maar lokken ook strategisch bieden uit. De vervoerder kan met een gevoeligheidsanalyse eenvoudig zien hoe hij moet bieden om goed te scoren.

Bredere beoordelingen van de offertes zijn door de vervoerder lastiger te bespelen en zullen daardoor eerder een offerte uitlokken die zich richt op een mooi aanbod en niet op de hoogste score in het gunningsmodel. Dat kan bijvoorbeeld door een geavanceerd vervoermodel het aanbod te laten doorrekenen en een expertteam een oordeel te laten vormen over de algemene kwaliteit van de offertes en die oordelen een plaats te geven in het gunningsmodel.

Onzekerheid

Bij aanbestedingen in het openbaar vervoer zijn de belangen enorm. Het is dan ook niet vreemd dat partijen elkaar regelmatig voor de rechter treffen. Vervoerders lopen het risico in een aantal jaren enorme omzet kwijt te raken of kunnen juist enorm groeien. Het is die prikkel die ervoor zorgt dat ze continu op hun tenen lopen, dat openbaar vervoer goedkoper geproduceerd kan worden en dat overheden allerlei mooie innovaties van de vervoerders kunnen vragen. Vervoerders moeten op het scherpst van de snede opereren om te overleven.

Maar dat kent natuurlijk ook een keerzijde. Vervoerders zullen uiterst scherp moeten bieden, ook als ze nog niet helemaal zeker weten of ze dat waar kunnen maken. En die onzekerheid is er altijd, je weet nooit precies wat je te wachten staat: een staking om meer loon, de introductie van gratis openbaar vervoer, opgebroken wegen, een verschuiving van de inkomsten door de chipkaart. Die onzekerheid kan de oorzaak zijn dat offertes uiteindelijk niet reëel blijken. De angst van autoriteiten voor irreële of strategische biedingen is dan ook niet ongegrond, waarschijnlijk is diezelfde angst regelmatig ook bij vervoerders aanwezig: kunnen we dit wel waarmaken?

Er zijn drie verschillende wegen om de irreële biedingen enigszins in te perken:

- Allereerst: koppel een gunningsmodel aan een bonus-/malussysteem dat de voordelen voor de vervoerder van een irreële bieding dempt. Als een vervoerder iets niet kan waarmaken zal daar een malus tegenover moeten staan die in lijn is met de voordelen die de vervoerder ermee kan behalen. Dit is echter alleen mogelijk voor goed te definiëren en te monitoren waarden.
- Ten tweede: schep zo veel mogelijk duidelijkheid over de randvoorwaarden waaronder het openbaar vervoer aangeboden moet worden. De vervoerder kan dan zijn kosten reëler berekenen en de marges waarbinnen het bod zich beweegt worden kleiner. Als de vervoerders weten waar ze aan toe zijn komen de biedingen dichterbij de realiteit te liggen. Dat wordt nog verder versterkt als de vervoerder ook het vervoer mag ontwikkelen.
- Ten derde: leid de focus van de vervoerder af van belangen tijdens de gunning en verschuif die naar de belangen tijdens het werkelijk leveren van diensten tijdens de concessieperiode. Dat kan door de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder te leggen en door meer kwaliteitsoordelen toe te laten in het gunningsmodel. Dus een vorm van aanbesteden waarin de vervoerder substantieel kan ontwikkelen, betaald wordt voor meer reizigers en waarbij de offerte als schoonheidswedstrijd wordt beoordeeld. Het is dan handig de concessie relatief klein te houden en zo de risico's wat te spreiden.



Ook een dergelijk model heeft zwakten. Het is de vraag of de vervoerder wel de politieke prioriteiten gaat volgen. Die prioriteiten zullen dus specifieke prikkels moeten krijgen in het gunningsmodel, met substantiële bonus en malus in de concessieperiode. De aanbesteding in Brabant laat zien dat als politieke prioriteiten de vorm krijgen van een dienstregeling die voor de laagste prijs gereden moet worden de belangen van autoriteit en vervoerder scherp uiteen gaan lopen. Met alle slapeloze Brabantse nachten van dien.

Wijnand Veeneman is universitair docent aan de Technische Universiteit Delft, sectie Organisatie en Management van de faculteit Techniek, Bestuur en Management en actief als adviseur voor inno-V.