

Kwaliteit aanbesteed ov daalt gedurende de concessieperiode

Er is empirisch bewijs dat marktwerking goed is voor de kwaliteit van het openbaar vervoer. Toch wijst de economische theorie op problemen met aanbesteden, die er juist voor kunnen zorgen dat de kwaliteit na verloop van tijd achteruitgaat. Dat blijkt in de praktijk zo te zijn.

**KOERT
VAN BUIREN**
Adjunct-directeur
van SEO Economisch
Onderzoek

TOM SMITS
Onderzoeker bij
SEO Economisch
Onderzoek

De afgelopen jaren zijn er in Nederland verschillende empirische onderzoeken gedaan naar het effect van aanbesteding op de kwaliteit van het openbaar vervoer. In Van Buiren *et al.* (2011) en Mouwen en Rietveld (2013) wordt aangetoond dat dit effect positief is: de reizigerswaardering is hoger wanneer het openbaar vervoer is aanbesteed, dan wanneer het niet is aanbesteed.

Ook internationaal wijst onderzoek op de positieve effecten van aanbesteden. Amaral *et al.* (2009) schrijven lagere kosten per voertuig-kilometer en een hogere kwaliteit van het Britse ten opzichte van het Franse openbaar vervoer toe aan de intensieve concurrentie in het Britse systeem. Vining en Boardman (1992) tonen empirisch aan dat private ov-bedrijven financieel en technisch/operationeel beter presteren dan ov-bedrijven in overheidsbezit. Ook Boitani *et al.* (2013), Alexandersson *et al.* (1998) en Hensher and Wallis (2005) presenteren positieve effecten van aanbesteden en concurrentie op de kwaliteit en de kostenefficiëntie van het openbaar vervoer.

Gedurende de looptijd van een aanbestede ov-concessie, verdwijnt echter de prikkel om hogere kwaliteit te leveren. In dit artikel noemen we eerst een aantal van de redenen waarom de kwaliteit zou kunnen afnemen, voordat we reizigerswaarderingsdata analyseren om te kijken of het probleem van teruglopende kwaliteit zich mogelijk ook voordoet bij de ov-aanbestedingen in Nederland.

ECONOMISCHE PROBLEMEN BIJ AANBESTEDEN

Een vaak gehoord probleem is dat de biedingen die ov-bedrijven doen bij aanbestedingen *te* scherp zijn om de kosten en een redelijk rendement te dekken. Zulke te lage biedingen worden in de literatuur *abnormally low tenders* (ALT's) genoemd. Ook komt het regelmatig voor dat ov-bedrijven geconfronteerd worden met verliezen, en de concessieverlener verzoeken om de concessievoorwaarden of aanvullende overheidsbijdragen aan te passen. De HSL is hier een sprekend voorbeeld van. Naast aanpassingen in concessievoorwaarden en aanvullende overheidsbijdragen, kan het ov-bedrijf het financiële resultaat van de ov-exploitatie beïnvloeden door kosten te besparen – binnen de eisen en afspraken die in de concessie zijn vastgelegd.

De economische literatuur geeft een aantal verklaringen waarom winnende biedingen in aanbestedingen structureel te laag kunnen zijn: de vloek van het winnende bod, inspelen op heronderhandeling en gokken op overleven.

De vloek van het winnende bod (*winner's curse*) doet zich voor als ov-bedrijven te maken hebben met omvangrijke kosten of opbrengsten van openbaar vervoer, die tijdens de aanbesteding onzeker zijn. Ov-bedrijven die deze kosten en opbrengsten te positief inschatten, bieden een scherpere prijs en hebben een grotere kans om de aanbesteding te winnen. De consequentie is evenwel dat de kosten en opbrengsten regelmatig minder gunstig uitpakken dan het winnende ov-bedrijf heeft ingecalculeerd, met tegenvalende resultaten tot gevolg.

Ov-bedrijven kunnen ook bewust laag inschrijven bij een aanbesteding en dan inspelen op heronderhandeling met de concessieverlener tijdens de exploitatie. Wanneer men tijdens de concessieperiode de concessievoorwaarden moet aanpassen, of er doen zich wijzigingen in wet- en regelgeving voor, dan kunnen ov-bedrijven dit aangrijpen om de initieel te scherp geboden prijs te compenseren met rendabel 'meerwerk'. In dit geval spelen de bedrijven bewust in op heronderhandelen.

Wanneer een ov-bedrijf op de rand van faillissement verkeert, kan dat agressief biedgedrag bij aanbestedingen uitlokken. De reden hiervan is gelegen in de beperkte aansprakelijkheid van kapitaalverstrekkers. Door een lage prijs te bieden, en erop te 'gokken' dat de kosten van het project meevallen, creëert de onderneming een kans om faillissement af te wenden. Dit probleem staat in de literatuur bekend als *gambling for resurrection*.

Biedingen die ov-bedrijven bij aanbestedingen doen zijn te scherp om de kosten en een redelijk rendement te dekken

Het probleem van te lage biedingen bij aanbestedingen kan ov-bedrijven een extra prikkel geven om, wanneer een concessie eenmaal is verworven, kosten te gaan besparen. Omdat prijzen van vervoersbewijzen en exploitatiebijdragen) en volumes (ritten en reizigers) nauwelijks te beïnvloeden zijn door de vervoerder, blijft er alleen kwaliteit over om op te besparen.

Om te prikkelen tot het leveren van kwaliteit, nemen concessieverleners vaak bonus/malus-regelingen op, waarbij een vooraf vastgesteld cijfer voor reizigerswaardering als maatstaf geldt. Deze reizigerswaardering wordt gemeten met de ov-klantenbarometer. In de navolgende analyse kijken we of concessieverleners hierin slagen. Hiertoe bekijken we of de kwaliteit (of deelaspecten ervan) zich bij aanbestede concessies anders ontwikkelt dan bij niet-aanbestede concessies.

ONDERZOEKSPUZET

We onderzoeken dit met een dataset waarin reizigerswaarderingcijfers gecombineerd zijn met data over ov-concessies. Reizigerswaarderingcijfers worden jaarlijks verzameld, wat het mogelijk maakt om gedurende de looptijd van een concessie – die doorgaans tussen de 8 en 12 jaar bedraagt – de kwaliteitsontwikkeling te analyseren. Deze reizigerswaardering wordt gemeten wat betreft zowel de algehele kwaliteit als op deelaspecten ervan, bijvoorbeeld stiptheid, informatievoorziening en netheid. De data zijn opgesplitst in twee afzonderlijk te analyseren *subsets*, namelijk aanbestede en niet-aanbestede concessies, en bevatten gegevens van de periode 2007–2014. De dataset telt gemiddeld per jaar 85 ov-concessies. Daarvan is 76 procent aanbestede en 54 procent van die aanbestede concessies zitten in de tweede helft van de concessieperiode. De reizigerswaarderingcijfers zijn gebaseerd op gemiddeld 87.000 respondenten per jaar.

In de analyse is onderzocht of de voortgang van de concessie van invloed is op de algehele kwaliteit en op de deelaspecten ervan. Hiertoe wordt er voor zowel aanbe-

stede als niet-aanbestede concessies per deelaspect bekeken of de kwaliteit in de tweede helft van de concessieperiode significant verschilt van die in de eerste helft. We schatten de volgende regressievergelijking:

$$KA = vgconcessie \cdot \beta_1 + X \cdot \beta_{controle} + \varepsilon \quad (1)$$

waarbij *KA* het te analyseren kwaliteitsaspect is, en *vgconcessie* een dummyvariabele die 1 is als de concessie in de tweede helft zit (en 0 in de eerste helft). In deze regressie controleren we voor een tijdstrend met jaardummy's of het een regionale of stedelijke concessie is, en voor verdere kenmerken op persoonsniveau zoals leeftijd, geslacht en reisdoel van de geënquêteerde. Effecten zijn econometrisch geschat met de kleinste-kwadratenmethode (OLS). In de analyse is er rekening gehouden met de verschillende niveaus (reizigers en concessies) door de standaardfouten te clusteren op concessieniveau. Dit voorkomt het onderschatten van de standaardfouten van de concessievariabelen.

Bij aanbestede concessies is er sprake van een achteruitgang in kwaliteit gedurende de concessieperiode TABEL 1

Kwaliteitsaspect	Effect voortgang concessie	
	Aanbested	Niet aanbested
Vinden van een zitplaats bij het instappen	-0,0202	0,2237
Netheid van het voertuig	-0,2487 ***	0,1750
Klantvriendelijkheid van het personeel	-0,0189	0,0527
Rijstijl van de bestuurder	-0,0111	0,0686
Geluid in het voertuig	-0,1191 ***	0,0103
Gemak bij het instappen	-0,0482 ***	0,0509
Informatie bij de instaphalte	0,0017	-0,0024
Informatie bij vertraging / problemen	-0,1162 **	-0,0734
Gemak bij kopen vervoerbewijs	-0,0172	0,0570
Stiptheid bij vertrekhalte	-0,0370	0,1749 **
Reissnelheid van de rit	-0,0248	0,0867
Aantal vertrekmogelijkheden bij instaphalte	-0,0777 **	-0,1065
Gevoel van veiligheid in het openbaar vervoer	-0,0201	0,1269 **
Gevoel van veiligheid tijdens deze rit	-0,0134	0,1370 **
Gevoel van veiligheid op de instaphalte	0,0043	0,1087 **
Totaalscore	-0,0422 **	0,0505

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau.

De kwaliteit van het ov TABEL 2

	Aanbested	Niet aanbested
concessie in eerste helft van contractlooptijd	7,39	7,11
concessie in tweede helft van contractlooptijd	7,37	7,18

ONTWIKKELING VAN KWALITEIT TIJDENS DE CONCESSIEPERIODE

De resultaten van deze analyse zijn gegeven in tabel 1, en laten zien dat bij aanbestede concessies de algehele kwaliteit daalt naarmate de concessieperiode vordert. Dit effect is statistisch significant. Bij niet-aanbestede concessies verbetert juist de kwaliteit naarmate de concessieperiode vordert, maar dat effect is niet significant.

de kwaliteit loopt bij aanbestede concessies terug tijdens de concessieperiode, maar blijft hoger dan bij niet-aanbestede concessies

Bij aanbestede concessies heeft de voortgang van de concessieperiode op vrijwel alle deelaspecten van kwaliteit een negatief effect, terwijl dit effect bij vijf deelaspecten significant is. Bij vier van deze aspecten van kwaliteit (netheid, informatie bij de instaphalte, informatie bij vertraging, aantal vertrekmogelijkheden) hebben vervoerders mogelijk de ruimte om kosten te besparen door minder kwaliteit te leveren.

Bij niet-aanbestede concessies is het effect op de meeste deelaspecten positief; bij vier deelaspecten is dit effect significant. Hierbij valt op dat 'gevoel van veiligheid' bij niet-aanbestede concessies zich positief ontwikkelt in de loop van de concessieperiode.

LITERATUUR

Alexandersson, G., S. Hultén en S. Fölster (1998) The effects of competition in Swedish local bus services. *Journal of Transport Economics and Policy*, 32 (Part 2), 203–219.

Amaral, M., S. Saussier en A. Yvrande-Billon (2009) Auction procedures and competition in public services: the case of urban public transport in France and London. *Utilities Policy*, 17(2), 166–175.

Boitani, A., M. Nicolini en C. Scarpa (2013) Do competition and ownership matter? Evidence from local public transport in Europe. *Applied Economics*, 45(11), 1419–1434.

Buiren, K.H.S. van, M. Gerritsen, L. Leussink en J. van der Voort (2012) Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van openbaar vervoer. *TPEdigitaal*, 6(1), 63–74.

Hensher, D.A. en I.P. Wallis (2005) Competitive tendering as a contracting mechanism for subsidising transport: the bus experience. *Journal of Transport Economics and Policy*, 39(3), 295–321.

Mouwen, A. en P. Rietveld (2013) Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands. *Transportation Research Part A*, 51, 29–45.

Vining, A.R. en A.E. Boardman (1992) Ownership versus competition: efficiency in public enterprise. *Public Choice*, 73(2), 205–239.

De kwaliteit van het ov loopt bij aanbestede concessies weliswaar terug tijdens de concessieperiode, maar blijft hoger dan bij niet-aanbestede concessies. In tabel 2 zijn de totaalscores van aanbestede en niet-aanbestede concessies in de eerste en de tweede helft van de concessieperiode gegeven.

CONCLUSIE

Zowel de vloek van de winnaar, het strategisch inschrijven als het gokken op overleven kan leiden tot structureel te lage biedingen bij aanbestedingen van ov-concessies. Verliezen als gevolg van te lage biedingen kunnen deels worden vermeden door te besparen op kwaliteit. In de praktijk lijkt dit te gebeuren: want bij aanbestede concessies loopt de kwaliteit terug naarmate de concessieperiode vordert, maar bij niet-aanbestede concessies is dit niet het geval.

Niet aanbesteden biedt geen oplossing voor dit probleem, omdat daarmee het bewezen positieve effect van aanbesteding op kwaliteit verloren gaat. Anders aanbesteden biedt wel een oplossing. Meer balans in de verdeling van de risico's tussen concessiehouder en concessieverlener vermindert het probleem van de vloek van de winnaar. Ook zou niet alleen de hoogte van de geboden prijs beoordeeld moeten worden, maar ook de opbouw van de prijs en mate waarin risico's hierin meegenomen en beprijsd zijn.

In het kort

- ▶ Te lage biedingen bij aanbestedingen van ov-concessies leiden tot teruglopende kwaliteit in het ov.
- ▶ Niet-aanbesteden is geen oplossing; het wegnemen van de oorzaken van te lage biedingen wel.