



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer

van Buiren, K.; Gerritsen, M.; Leussink, L.; van der Voort, J.

Publication date

2012

Document Version

Final published version

Published in

TPEdigitaal

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Buiren, K., Gerritsen, M., Leussink, L., & van der Voort, J. (2012). Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer. *TPEdigitaal*, 6(1), 63-74.
http://www.tpedigitaal.nl/assets/static/2_Buiren-Gerritsen-Leussink-Voort-1-2012.pdf

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer

Koert van Buiren, Matthijs Gerritsen, Luuk Leussink en Janneke van der Voort

Bij het aanbesteden van concessies voor de exploitatie van openbaar vervoer wordt concurrentie om de markt georganiseerd. In de praktijk laten aanbestedende diensten vervoersbedrijven concurreren op kwaliteit (bij een vaste subsidie), of op prijs (subsidie) en kwaliteit. Zo beschouwd zou het aanbesteden van openbaar vervoer onder meer moeten hebben geleid tot een verhoging van de kwaliteit. Er bestaat geen gestructureerd kwantitatief onderzoek naar de relatie tussen aanbesteden en de kwaliteit van het openbaar vervoer in Nederland. In dit artikel voeren wij als eerste stap in die richting een econometrische analyse uit van de relatie tussen aanbesteden en de kwaliteit van het openbaar vervoer.

1 Inleiding

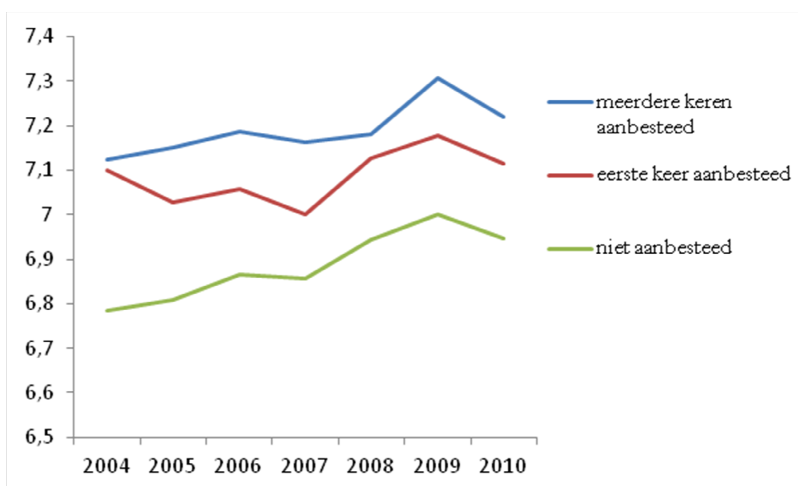
Op 1 januari 2001 is met het van kracht worden van de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) marktwerking geïntroduceerd in het openbaar vervoer in Nederland. Het stad- en streekvervoer dient sindsdien per regio of per verbinding aanbesteed te worden. Met het aanbesteden van openbaar vervoerconcessies organiseren aanbestedende diensten concurrentie *om de markt*. Vervoersbedrijven concurreren met elkaar om het verkrijgen van het exclusieve, maar tijdelijke recht om in een bepaald gebied of op een bepaalde lijn het openbaar vervoer te verzorgen. Omdat de exploitatie van die concessies vaak niet rendabel is, stelt de betreffende overheid een exploitatiebijdrage ter beschikking aan de exploitant. Die subsidie moet er voor zorgen dat de exploitatie rendabel wordt. Tegelijkertijd mag die subsidie volgens het Europese mededingingsrecht niet méér bedragen dan strikt noodzakelijk is om de kosten inclusief een redelijk rendement te dekken.¹ Daartoe laten aanbestedende

¹ Het Europese mededingingsrecht, in het bijzonder de *Altmark* criteria, gaat daar impliciet vanuit: wanneer een concessie voor openbaar vervoer is aanbesteed, dan hoeft niet meer getoetst te worden op overcompensatie. In 2006 heeft de *Economic Advisory Group on Competition Policy* (EAGCP) van de Europese Commissie ervoor gewaarschuwd dat een aanbestedingsprocedure onvoldoende garandeert dat er geen sprake is van overcompensatie. Schaalvoordelen en voordelen voor het zittende vervoersbedrijf kunnen ertoe leiden dat de winnaar van een aanbestedingsprocedure overgecompenseerd wordt. De EAGCP adviseert dan ook om in aanvulling op een aanbestedingsprocedure extra waarborgen (toetsen) in te voeren waarmee overcompensatie wordt voorkomen.

diensten in Nederland de vervoersbedrijven met elkaar concurreren op kwaliteit, gegeven een vaste prijs (subsidie), of op prijs en kwaliteit. Hiermee wordt beoogd een optimale prijs-kwaliteitverhouding te realiseren.

Het afgelopen jaar hebben de aanbestedingen in het openbaar vervoer volop de aandacht getrokken, niet in de laatste plaats vanwege het voornemen van het kabinet Rutte om nu ook het openbaar vervoer in de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag (de G3) aan te besteden. De G3 hebben de aanbesteding van het openbaar vervoer tot op heden weten uit te stellen, en hebben het openbaar vervoer in plaats daarvan 'inbesteed' conform de eisen van het Europees mededingingsrecht. Volgens het kabinet is met het aanbesteden van het openbaar vervoer in deze stadsregio's echter een structurele besparing van € 120 miljoen te realiseren. De stadsvervoerders zelf, hun personeel, en de verantwoordelijke wethouders waarschuwen dat deze aanbesteding leidt tot een achteruitgang in kwaliteit van het openbaar vervoer in de G3.

Figuur 1 De gepercipieerde kwaliteit van openbaar vervoer, 2004-2010, aanbestede en niet-aanbestede concessies



Bron: KpVV (2011) en KNV (2011).

Hoewel op het eerste gezicht aanbesteden tot kwaliteitsverbetering lijkt te leiden (zie Figuur 1), en eerdere kwalitatieve onderzoeken ook in die richting wijzen, is in Nederland tot op heden geen gestructureerd kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de relatie tussen aanbesteden en de kwaliteit van openbaar vervoer. In dit artikel zetten wij een eerste stap in die richting. Daartoe analyseren wij de door reizigers gepercipieerde kwaliteit van het openbaar vervoer tussen 2004 en 2011. Hiervoor is een databestand aangemaakt, met als te verklaren variabele de gepercipieerde kwaliteit gepubliceerd door het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV). Voor-

beelden van verklarende variabelen zijn de vervoerder, de wijze van gunning, en of er in de aanbestedingsprocedure meerdere bidders waren.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Sectie 2 geeft een kort chronologisch overzicht van aanbesteden van openbaar vervoer in Nederland, en de resultaten van eerdere onderzoeken die in Nederland zijn uitgevoerd naar de relatie tussen aanbesteden en de kwaliteit van openbaar vervoer. Sectie 3 beschrijft de samenstelling van de dataset, het model dat wordt geschat en de resultaten van de schatting. Sectie 4 formuleert de conclusies.

2 Aanbestedingen Openbaar Vervoer in Nederland

Voor het oplossen van mobiliteitsproblemen in Nederland, ontstaan begin jaren 90, wordt een grotere rol aan het openbaar vervoer toebedeeld. De Commissie Brox heeft onderzocht hoe meer en beter openbaar vervoer gerealiseerd zou kunnen worden. Het advies van deze Commissie luidt ontvlechting en verzakelijking van taken en verantwoordelijkheden van overheden en vervoerders (1993) en introductie van marktwerking (1995). De overheid dient verantwoordelijk te blijven voor het beleid van het openbaar vervoer, maar de exploitatie van het openbaar vervoer dient zij over te dragen aan marktpartijen. Deze marktpartijen concurreren vervolgens ‘om de weg’, doordat een concessie vereist is voor het verrichten van het openbaar vervoer. Deze concessies geven het exclusieve, maar tijdelijke recht om in een bepaald gebied of op een bepaalde lijn het openbaar vervoer te verzorgen. Deze concessies dienen met een aanbestedingsprocedure te worden verkregen, waardoor marktwerking wordt geïntroduceerd (Van de Velde 2006).

Daarnaast krijgt Nederland ook te maken met strengere eisen die de Europese Commissie aan Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), waaronder het openbaar vervoer, stelt. In 2000 besluit de Europese Commissie dat het onderhands gunnen van DAEB’s onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. De gunning van DAEB’s dient te verlopen via openbare aanbestedingen, waarbij gelijke behandeling van potentiële bidders, transparante procedures, proportionaliteit en wederzijdse erkenning tussen EU-lidstaten als grondbeginselen dienen (Weda en Poort 2011).

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat sinds 2001 de Wet Personenvervoer (Wp2000) van kracht is, welke het concessiesysteem introduceert voor het stad- en streekvervoer, het besloten busvervoer en het taxivervoer in Nederland. De autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het stad- en streekvervoer dienden binnen een jaar na inwerkingtreding van de wet de bestaande overeenkomsten om te zetten naar concessies.² Zij werden daarbij nog niet verplicht om een aanbeste-

² Voor een overzicht van de lopende concessies op 1 januari 2011, zie: <http://www.crow.nl/KpVV/KpVV-Overige-Content/KpVV-Overige-Content-Media/Bijlagen-publicaties/OV-concessie-poster2011pdf>.

dingsprocedure te volgen.³ Aanvankelijk is de uiterste datum waarop alle concessies aanbesteed dienen te zijn op 2007 gesteld. Voor de drie grote steden is deze uiterste datum inmiddels aangepast naar 2013 voor busvervoer en naar 2017 voor metro en tram.

Vanaf 2007 hebben de drie grote steden hun stadsvervoer ‘inbesteed’ conform de eisen die het Europese mededingingsrecht stelt: als de concessie niet wordt gegund op basis van een openbare aanbestedingsprocedure, dan moet de subsidie worden gebaseerd op de kosten die een ‘gemiddelde, goed beheerde onderneming’ zou maken bij de exploitatie van diezelfde concessie. De stadsregio’s Amsterdam en Rotterdam hebben hieraan voldaan door de subsidie te berekenen op basis van een benchmarkanalyse, waarbij de kosten van respectievelijk het GVB en de RET zijn afgezet tegen die van vergelijkbare andere West-Europese stadsvervoerders (Van Buiren en Gerritsen 2008; Gerritsen 2009). Met deze wijze van inbesteden – conform het Europese staatssteunrecht – hebben de stadsregio’s hun overheidsbijdrage aan het OV doelmatiger besteed: de berekening van de kosten van de gemiddelde, goed beheerde onderneming heeft geresulteerd in een neerwaartse aanpassing van de exploitatiebijdrage bij een gelijkblijvend aanbod, uitgedrukt in het product van het aantal vervoerde kilometers en het aantal plaatsen van het vervoersmiddel (‘plaatskilometers’).

De twee hoofddoelen van de Wp2000 zijn (i) de groei van het gebruik van het openbaar vervoer, en (ii) verhoging van de kostendekkingsgraad (Memorie van Toelichting Wp2000). Deze hoofddoelen zijn echter aangepast naar (i) selectieve groei in het gebruik van het openbaar vervoer op plaatsen en tijden waar bijdrage aan bereikbaarheid en leefbaarheid het grootst is, en (ii) lagere exploitatiekosten en meer doelmatige besteding van overheidsgeld (Groenendijk et al. 2005). Bij een evaluatie van de Wp2000 in 2005 is geconcludeerd dat de oorspronkelijke hoofddoelen niet gerealiseerd zijn, maar de gewijzigde hoofddoelen wel: het OV-gebruik is gegroeid bij het filegevoelige woon-werkverkeer en de exploitatiekosten zijn gedaald (Groenendijk et al. 2005). Hierbij wordt opgemerkt dat het gebruik van OV over het algemeen sterker wordt beïnvloed door bredere maatschappelijke ontwikkelingen en beleid van binnen en buiten de sector, en dat het effect van de Wp2000 ook afhangt van de wijze waarop de OV-autoriteiten gebruikmaken van de mogelijkheden die de wet biedt (Meurs et al. 2004).

Naast de hoofddoelen van de Wp2000 is een aantal doelen af te leiden dat wordt nagestreefd om de hoofddoelen te verwezenlijken, waaronder het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar vervoer.⁴ Door de concurrentie tussen vervoersbedrijven te creëren tijdens de aanbestedingsprocedure, worden de vervoersbedrijven bij een vaste subsidie geprikkeld een zo hoog mogelijke kwaliteit te leveren, of

³ Dit had te maken met de looptijd van bestaande contracten; zo waren bijvoorbeeld investeringsbeslissingen genomen op basis van een bepaalde looptijd. Indien een contract echter afliep na 1 januari 2001, diende bij de gunning van een nieuw contract een aanbestedingsprocedure gevolgd te worden.

⁴ De andere doelstellingen zijn lagere exploitatiekosten, invoering eerlijke concurrentie, verzakelijking relaties in OV, en overige doelstellingen (Groenendijk et al. 2005).

bij een nog vast te stellen subsidie een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding. Bij de evaluatie van de Wp2000 in 2005 is geconcludeerd dat de kwaliteit van het openbaar vervoer gemiddeld genomen is toegenomen (Groenendijk et al. 2005). Hoewel de klantgerichtheid van de vervoerders niet is toegenomen en innovatie beperkt is, blijkt de omvang van het OV-aanbod sterk toegenomen en de afstemming tussen OV-netwerken verbeterd. Bovendien wordt gesteld dat de door reizigers gepercipieerde uitvoeringskwaliteit van het openbaar vervoer hoger is in aanbestede concessiegebieden in vergelijking met niet-aanbestede concessiegebieden (Groenendijk et al. 2005). Bij een actualisering van de efficiencygegevens van het stad- en streekvervoer in 2010 is dit verschil in gepercipieerde kwaliteit echter niet meer zichtbaar. Ook wordt geconcludeerd dat grotere efficiencyverbeteringen die met aanbestede concessies worden verkregen, niet langer zichtbaar zijn. Er wordt hierbij gesproken over afnemende positieve effecten van aanbestedingen (Engelsman et al. 2010).

3 Analyses

Voor de analyses in dit artikel hebben we een databestand aangemaakt waarin de gepercipieerde kwaliteit van het openbaar vervoer de te verklaren variabele is. Deze variabele is gebaseerd op een onderzoek naar klanttevredenheid dat jaarlijks door het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) uitgevoerd wordt. Reizigers worden hierbij gevraagd⁵ een rapportcijfer te geven (tussen 1 en 10) voor verschillende aspecten van de vervoerder, te weten: geluid, zitplaats, klantvriendelijkheid, netheid, rijstijl, in- en uitstappen, stiptheid, informatie bij de halte, snelheid, informatie bij vertraging, frequentie, aankoop kaartje, prijs, algemene veiligheid, veiligheid tijdens de rit, en veiligheid bij de halte. De door ons gehanteerde variabele 'gepercipieerde kwaliteit' is het ongewogen gemiddelde van de rapportcijfers voor deze afzonderlijke aspecten van kwaliteit.

Als verklarende variabelen zijn verschillende dummy's opgenomen. Een eerste dummyvariabele is of de concessie is aanbesteed. Een concessie die niet is aanbesteed, is ofwel inbesteed (G3 sinds 2007) ofwel anderszins direct gegund aan een vervoersbedrijf. Dit laatste heeft betrekking op de concessies in het databestand die zijn gegund nog voordat de verplichting tot aanbesteden van kracht was (2007) maar wel doorlopen tot in de periode waarop de onderhavige analyse betrekking heeft (2004-2010). Een tweede dummyvariabele is het wel of niet hebben van meerdere bidders tijdens een aanbestedingsprocedure. Bij meerdere bidders is de concurrentiedruk vermoedelijk hoger⁶, en daarmee ook de prikkel tot kwaliteitsverbeteringen. Een derde dummy is of een concessie wel of niet al voor de tweede

⁵ In 2010 bedroeg het aantal bruikbare enquêtes bijna 90 duizend.

⁶ Aanbestedende diensten onthullen het aantal bidders niet. De vervoersbedrijven zullen echter wel verwachtingen hebben over het aantal bidders. We hanteren het daadwerkelijke aantal bidders als een proxy voor de concurrentiedruk die de vervoersbedrijven tijdens een aanbestedingsprocedure voelen.

keer is aanbesteed.⁷ Enerzijds kan het zijn dat aanbestedende diensten leren van het proces en bij een tweede aanbesteding meer kwaliteitswinst behalen. Anderzijds kan het zijn dat de kwaliteitswinsten tijdens de eerste aanbesteding het hoogst zijn en daarna afnemen. In een studie naar aanbestedingen van stedelijk busvervoer in tien landen concluderen Hensher en Wallis (2005) dat de grootste kostenreductie in een eerste aanbesteding wordt gerealiseerd.⁸

Als controlevariabelen hebben we jaardummy's opgenomen en een variabele die aangeeft of het concessiegebied een verstedelijkt gebied betreft. Deze laatste dummy is opgenomen omdat we vermoeden dat reizigers in een verstedelijkt gebied voor de verschillende categorieën van kwaliteit vaker een lager cijfer zullen geven. Zo zitten de bussen hier sneller vol en ontstaat tijdens de spits sneller congestie. Ten slotte zijn in een aparte regressie dummy's opgenomen voor vervoerders, die kunnen corrigeren voor kwaliteitsverschillen tussen vervoerders onderling. De Amsterdamse vervoerder GVB is hierbij als basisvervoerder niet opgenomen als dummy.

Het regressiemodel is geschat met *Ordinary Least Squares* (OLS). Naast de dummy's afzonderlijk hebben we ook kruisdummy's opgenomen. Hiermee onderzoeken we bijvoorbeeld of het effect van aanbesteden verschilt in verstedelijkte en niet-verstedelijkte gebieden. Tevens hebben we beschrijvende statistieken opgenomen als R-kwadraat en de *Akaike Information Criterion* (AIC), welke aangeeft of het opnemen van een extra (set) variabele(n) de regressie doet verbeteren. Allereerst wordt een regressie uitgevoerd met alle variabelen zoals hierboven beschreven, met uitzondering van de afzonderlijke vervoerders. Vervolgens hebben we niet-significante variabelen uit het model verwijderd om de schatting zuiverder te krijgen. Ten slotte hebben we in een aparte regressie de afzonderlijke vervoerders toegevoegd in het model. De resultaten van de econometrische analyse staan in Tabel 1.

De schattingsresultaten in Tabel 1 laten zien dat er over het algemeen sprake is van een toenemende gemiddelde gepercipieerde kwaliteit van alle concessies tot 2009, waarna er in 2010 sprake is van een afname. Dit is in overeenstemming met Figuur 1.

Aanbesteden heeft op het eerste gezicht een groot, significant effect op de kwaliteit van het openbaar vervoer, vooral als er in de aanbestedingsprocedure meerdere bedrijven meebieden op de concessie. Wanneer er maar één vervoersbedrijf meedoet aan de aanbestedingsprocedure, dan is de kwaliteit significant lager dan wanneer meerdere bedrijven meedoen. Dit is mededingingsrechtelijk een interessante uitkomst, omdat dit kan betekenen dat (i) een vervoersbedrijf er van op de hoogte is dat hij de enige bieder is, of (ii) er in aanbestedingsprocedures regelmatig bedrijven meebieden die er op gokken dat zij de enige zijn.

⁷ Geen van de concessies is in de periode 2004-2010 meer dan twee keer aanbesteed. Gegevens voor deze variabele zijn afkomstig van de jaarlijkse uitgave 'Overzicht openbaarvervoerconcessies in Nederland'.

⁸ Naast Nederland zijn in het onderzoek opgenomen: Groot-Brittannië, Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken, Italië, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland.

Tabel 1 Schattingsresultaten determinanten van de kwaliteit van het openbaar vervoer (afhankelijke variabele is gepercipieerde kwaliteit van de reiziger op schaal 1-10)⁹

	(1)	(2)	(3)
<i>Jaar (ref. 2010)</i>			
2004	-0,125**	-0,124**	-0,159***
2005	-0,118**	-0,118**	-0,144***
2006	-0,074	-0,074	-0,099**
2007	-0,111***	-0,111***	-0,120***
2008	-0,006	-0,007	-0,020
2009	0,055	0,055	0,047
niet verstedelijkt aanbesteed	0,166***	0,161***	
niet verstedelijkt & aanbesteed meerdere bidders	0,161**	0,151***	
niet verstedelijkt & meerdere bidders aanbesteed tweede keer	-0,178	-0,211***	
niet verstedelijkt & aanbesteed tweede keer meerdere bidders & aanbesteed tweede keer	0,116*	0,129**	0,085**
	-0,035		-0,056*
	-0,079		
	0,227***		0,218***
	0,097	0,240***	
<i>Vervoerder (ref. gvb)</i>			
Gvu			0,286***
ns			0,407***
arrivaqua~s			0,539***
qbuzz			0,429***
syntus			0,256***
veolia			0,411***
htm			0,236***
connexxion			0,453***
novio			0,372***
hermes			0,421***
ret			0,099
_cons	6,8880***	6,879***	6,679***
observaties	422	422	422
R ²	0,2889	0,2876	0,4034
AIC	30,90	25,69	-34,47

Significant: ***: 1%; **: 5%; *: 10%.

Tabel 2 verduidelijkt de schattingsresultaten van Tabel 1 door te beschrijven wat de cumulatieve effecten zijn van verschillende omstandigheden waarin een concessie is gegund aan een vervoersbedrijf. De geschatte coëfficiënten van verschillende

⁹ Kruisdummy's met het product van jaardummy's met concessie kenmerkende dummy's weken allen niet significant af van nul en zijn daarom niet opgenomen in de tabel.

concessie-kenmerkende (kruis)dummy's worden hiervoor bij elkaar opgeteld. Als basisscenario is gekozen voor een concessie in een verstedelijkt gebied dat niet wordt aanbesteed. De jaardummy's buiten beschouwing latend, kunnen op basis van de tweede regressie in Tabel 1 naast het basisscenario zeven andere typen concessies worden geïdentificeerd. De afwijkingen van de gepercipieerde kwaliteit van deze zeven typen concessies ten opzichte van het basisscenario worden in Tabel 2 weergegeven. Hiermee kunnen de individuele effecten uit Tabel 1 worden genuanceerd.

Tabel 2 Verschillen in gepercipieerde kwaliteit tussen verschillende type concessies, uitgaande van de resultaten van vergelijking (2) uit Tabel 1.

Kenmerken	Effect t.o.v. basisscenario (verstedelijkt, niet aanbesteed)
verstedelijkt, aanbesteed, één bidder	0,151
verstedelijkt, aanbesteed, meerdere bidders	0,281
niet verstedelijkt, niet aanbesteed	0,161
niet verstedelijkt, eerste keer aanbesteed, één bidder	0,102
niet verstedelijkt, eerste keer aanbesteed, meerdere bidders	0,231
niet verstedelijkt, tweede keer aanbesteed, één bidder	0,342
niet verstedelijkt, tweede keer aanbesteed, meerdere bidders	0,471

Tabel 2 illustreert dat een concessie in verstedelijkt gebied dat niet is aanbesteed de laagste gepercipieerde kwaliteit heeft. In verstedelijkte gebieden is de gepercipieerde kwaliteit dus hoger als er is aanbesteed, met name wanneer er sprake is van meerdere bidders tijdens de aanbesteding. In verstedelijkte gebieden is er geen significant effect van of de concessie voor de eerste of tweede keer is aanbesteed.

Tabel 2 illustreert verder dat aanbesteden in niet-verstedelijkte gebieden slechts een positief effect heeft op gepercipieerde kwaliteit, als sprake is geweest van concurrentie tijdens een eerste aanbesteding. Wanneer tijdens een eerste aanbesteding slechts één bod is uitgebracht, is de gepercipieerde kwaliteit lager dan wanneer er niet is aanbesteed. De gepercipieerde kwaliteit neemt voor niet-stedelijke aanbestede concessies sterk toe wanneer deze voor een tweede keer zijn aanbesteed. Dit is een duidelijke nuancering op de schattingsresultaten in Tabel 1: aanbesteden loont dus niet altijd, althans niet in niet-stedelijke gebieden. Bij een eerste aanbesteding met één bidder is de gepercipieerde kwaliteit namelijk lager dan bij concessies die niet zijn aanbesteed.

Wanneer in een aparte regressie dummy's worden opgenomen voor de vervoersbedrijven (met het GVB als referentie) neemt deze variabele de effecten van de meeste andere variabelen over. De resultaten van deze regressie zijn weergegeven in kolom (3) van Tabel 1. De kenmerkende dummy's die in deze regressie als significant overeind blijven zijn opvallend. Het geeft aan dat voor concessies in niet verstedelijkte gebieden een positief effect verwacht kan worden wanneer er voor de tweede keer wordt aanbesteed, ongeacht verschillen tussen vervoersbedrijven. Voor concessies in stedelijke gebieden wordt eerder een positief effect ver-

wacht van concurrentie. Alle vervoersbedrijven, behalve RET, doen het in termen van gepercipieerde kwaliteit significant beter dan het GVB.

4 Conclusies

Bij het aanbesteden van concessies voor de exploitatie van openbaar vervoer wordt concurrentie om de markt georganiseerd. In de praktijk laten aanbestedende diensten vervoersbedrijven gegeven een vaste prijs (subsidie) concurreren op kwaliteit, of op prijs en kwaliteit. Zo beschouwd zou het aanbesteden van openbaar vervoer in Nederland onder meer moeten hebben geleid tot een verhoging van de kwaliteit. Er is tot op heden geen gestructureerd kwantitatief onderzoek gedaan naar de relatie tussen aanbesteden en de kwaliteit van het openbaar vervoer in Nederland. In dit artikel hebben we een eerste stap in die richting gezet.

Onze analyse laat zien dat de gepercipieerde kwaliteit van het openbaar vervoer hoger is als er meerdere bidders zijn tijdens de aanbesteding. In verstedelijkte gebieden loont aanbesteden ook als er slechts één bidder is tijdens de aanbesteding. In niet-verstedelijkte gebieden zijn leereffecten waar te nemen: als de concessie voor de tweede keer wordt aanbesteed, heeft dat positieve gevolgen voor de gepercipieerde kwaliteit. Als de concessie voor de eerste keer wordt aanbesteed en er is slechts één bidder, leidt dat niet tot hogere gepercipieerde kwaliteit in vergelijking met niet-aanbesteden. Als de concessie voor de tweede keer wordt aanbesteed en er is slechts één aanbieder, leidt dat wel tot hogere gepercipieerde kwaliteit in vergelijking met niet-aanbesteden.

Aanbesteden doe je niet zomaar. Aanbestedingen zijn ingewikkelde en kostbare procedures, zowel voor de aanbestedende dienst als voor de deelnemende bedrijven. De voordelen van aanbesteden nemen toe naarmate vaker wordt aanbesteed. Dit kan zowel te maken hebben met de kennis en ervaring die de aanbestedende dienst opdoet, waardoor zij steeds beter gaat aanbesteden, als met de kennis die potentiële vervoerders hebben over de markt waarop die concessie betrekking heeft, waardoor zij in staat zijn betere biedingen te doen.

De conclusies van dit artikel zouden versterkt kunnen worden door vervolgonderzoek. Zo is de kwaliteit gemeten aan de hand van subjectieve informatie. Deze subjectieve informatie is mogelijk niet altijd goed te vergelijken tussen type reizigers, vervoersmiddelen en regio's. Hiervoor zou gecorrigeerd kunnen worden door de analyse op basis van feitelijke informatie uit te voeren, zoals bijvoorbeeld de gemiddelde vertraging. Deze informatie is echter niet openbaar beschikbaar. Ook zou het interessant zijn om te analyseren of de andere doelstellingen van de WP2000 zijn gerealiseerd.

Auteurs

Koert van Buiren (k.vanbuiren@seo.nl) is hoofd van het cluster 'Markt en Overheid' van SEO Economisch Onderzoek. Matthijs Gerritsen, Luuk Leussink en Janneke van der Voort zijn allen onderzoeker binnen ditzelfde cluster.

Literatuur

- Buiren, K.H.S. van, en M. Gerritsen, 2008, Efficiëntie en exploitatiebijdrage busvervoer RET 2009-2011. SEO rapport 2008-41.
- European Advisory Group on Competition Policy, 2006, Services of General Economic Interest. Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP June 29 2006.
- Gerritsen, M., 2009, Benchmark Efficiëntie GVB, SEO rapport 2009-12.
- Groenendijk, J.M., J.M. de Heer, H.J. Meurs, R.I. Pieper en E. Rosbergen, 2005, Evaluatie Wp2000, Twynstra Gudde, rapport met kenmerk 4036/JGN/BGO.
- 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*, vol. 39(3): 295-321.
- Meurs, H., E. Rosbergen en A. Stoelinga, 2004, Decentralisatie en marktwerking in het openbaar vervoer: De ervaringen tot nu toe stemmen hoopvol, Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004, 25 en 26 november 2004, Zeist.
- Veeneman, W., L. Lutje en D. van der Velde, 2004, De Ademende Concessie Van goed aanbesteden naar goed beheren van concessies in het openbaar vervoer. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006, 23 en 24 november 2004, Amsterdam.
- Velde, D. van der, 2006, Geprivatiseerde Planning in het OV. *Economisch Statistische Berichten*, vol. 4500s: 30-34.
- Weda, J., en J. Poort, 2011, Contractvervoer op de rit, SEO rapport 2011-39.
- Wet personenvervoer 2000, 2001, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*.

BIJLAGE Beschrijving van data en bronnen

Concessies en aspecten OV-klantenbarometer. De indeling op concessie is gedaan op basis van de uitkomsten van de OV-klantenbarometer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV). Het gaat hierbij om lijnconcessies en gebiedconcessies. Daarnaast zijn er specifieke onderdelen van een concessie apart meegenomen. Een voorbeeld hiervan is het stadsvervoer in Almelo, wat onderdeel is van de concessie Streekvervoer Twente. Hierdoor zijn er meer datapunten dan er concessies zijn. Niet voor alle concessies is de data bekend voor de jaren 2004-2010. Daarnaast is de variabele ‘totale score’ een aparte vraag op de enquête en geen gemiddelde van de andere variabelen. De vraag naar de ‘totale score’ is in de jaren vóór 2008 niet meer gesteld.

Aanbieders. Er zijn twaalf verschillende vervoerders in de dataset. De indeling van concessies naar aanbieder is gedaan door KpVV, die per aanbieder een rapport maakt. De aanbieders in 2010 zijn op basis van deze rapporten. Echter tijdens de jaren 2004 tot 2010 zijn er enkele wijzigingen geweest in de aanbieders op de concessie. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd in de dataset en zijn gebaseerd op het jaarlijkse ‘overzicht van de openbaarvervoersconcessies in Nederland’ van het Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV). De aanbieder Aquabus is een onderdeel van Arriva en is daarom als onderdeel van Arriva meegenomen.

Verstedelijkt. De variabele verstedelijkt is een dummy variabele. Stad = 0, Streek = 1. De data van KpVV maakt onderscheid tussen metro, tram, trein, ov over water en bussen. De bussen zijn vervolgens ingedeeld in de drie categorieën stad, streek en verstedelijkt gebied. In de dataset vallen de metro, de tram en de bus in de categorie ‘stad’ en verstedelijkt gebied onder ‘stad’. De trein, het ov over water en de streekbussen vallen onder ‘streek’.

Aanbesteed. Dummy variabele. Aanbesteed = 1, niet aanbesteed = 0. Op basis van de jaarlijkse overzichtsrapporten van het KNV is mogelijk om te bepalen of een concessie is aanbesteed. Per concessie staat in deze rapporten de gegevens van de huidige vervoerder, de vorige vervoerder, de biedende vervoerders, de looptijd van de concessies en of de concessie onderhands gegund is.

Aanbesteed meerdere keren. Dummy variabele. Meerdere keren aanbesteed = 1, niet of eenmalig aanbesteed = 0. Deze variabele is gelijk aan één als er uit de rapporten van het KNV blijkt dat er twee aanbestedingen zijn geweest voor een concessie sinds 2002, tot waar deze rapporten teruglopen.

Meerdere bidders. Deze dummy variabele is gelijk aan één, wanneer in een aanbesteding meerdere bidders aan de aanbesteding hebben meegedaan, nul elders.