

Effecten van aanbestedingen

In de seminarreeks ‘De Toekomst op de Rails’ presenteren wetenschappers hun visie op de ontwikkelingen in het personenvervoer op de rails. Op vrijdag 8 maart werd in het achtste seminar ingegaan op aanbestedingen rondom het spoor.

Aanbesteden is een procedure om marktpartijen te selecteren voor het uitvoeren van treindiensten, waarbij partijen tegelijkertijd gesloten biedingen doen. Arnoud Mouwen (Arnoud Mouwen Advies) zet in zijn presentatie ervaringen met aanbestedingen in verschillende landen op een rij. Het vaststellen van de effecten van aanbestedingen blijkt complex te zijn. Christiaan Behrens (SEO Economisch Onderzoek) vulde de methodologische uitdagingen verder in. Wat kunnen we leren van de ervaringen met aanbestedingen tot nu toe?

Leren van ervaringen

Van de ervaringen met aanbestedingen in Nederland en de ons omringende landen kunnen we leren, maar op basis van deze ervaringen is niet goed aan te geven wat de effecten van aanbesteden zijn. Het gebrek aan gegevens die over langere tijd op dezelfde manier gemeten zijn maakt het lastig om een zuiver (causaal) effect van aanbestedingen te schatten. Veel onderzoek is daarom noodzakelijkwijs beschrijvend of anekdotisch.

Sommige treindiensten lenen zich beter voor aanbesteden dan andere treindiensten, waardoor een vergelijking van treindiensten na aanbesteding met niet-aanbestede treindiensten niet zoveel zegt over de effecten van aanbesteding op een willekeurige treindienst. Er moet dus gezocht worden naar factoren die het succes van aanbesteding op treindiensten verklaren (Mouwen en Van Ommeren, 2016). Gebruik van andere econometrische technieken (zoals propensity-scoremethoden en instrumentele variabele analyses) kan dit mogelijk ondervangen.

Waar is er aanbesteed?

Vanaf 2000 hebben de provincies in Nederland bevoegdheid gekregen over de 22 gedecentraliseerde treindiensten. In deze periode is het aanbod van treindiensten gestegen, is de doelmatigheid toegenomen, en heeft er ook een groei van het aantal reizigerskilometers opgetreden, met name op de aanbestede treindiensten. In Engeland (1995-2006) verliep de invoering van aanbestedingen chaotisch. Er vond reizigersgroei plaats, maar dit kwam met name door groei van de bevolking en de economie. De efficiency doelen werden dan ook niet gehaald. In Zweden (2000-2012) en Duitsland (2000-2012) lijken de aanbestedingen wel een positief effect te hebben gehad op het spoor. Het aanbod en het aantal reizigerskilometers is gestegen, terwijl de subsidie is afgenomen. Zo kan de groei in reizigerskilometers beschreven

worden als ‘gekochte groei’: “Het aantal reizigerskilometers door regionale overheden is gestegen, maar we hebben er ook meer aan besteed.” Dit vinden ook Nash et al (2013).

De institutionele context lijkt een grote rol te spelen in de effecten van aanbestedingen. Om optimaal te profiteren van de voordelen adviseert Mouwen om eerst de verticale scheiding van infrastructuur en de exploitatie hiervan volledig op orde te hebben. Ook het hebben van één reguleringsmacht kan de efficiëntie verhogen, waarbij de overheid de overkoepelende besluitvorming op zich kan nemen, en de vervoerder alleen een operationele rol heeft.

Hierbij kunnen meerdere vervoerders een operationele rol hebben, zonder dat dat per se tot negatieve effecten hoeft te leiden, zo stelt Behrens. Als er een ‘feederfunctie’ zit van het regionale spoor op het nationale spoornet, dan hebben beide partijen geen prikkel om elkaar weg te concurreren. Toch is het effect van feeders onzeker, en geeft ook Behrens aan dat één bedrijf voor meer efficiëntie zou kunnen zorgen.

Het effect van aanbestedingen op innovaties blijkt in de praktijk tegen te vallen. In Nederland en Engeland hebben de vervoerders amper geïnnoveerd. Dat kan komen omdat innoveren vervoerders te weinig oplevert. Mouwen: “Om innovatie te stimuleren moeten de concessies langer lopen, en moet innovatie als expliciet gunningscriterium benoemd worden.”

In het kort

Hoewel gedegen empirisch onderzoek ontbreekt, zijn er sterke indicaties dat aanbesteden in Nederland positief heeft uitwerkt op de vraag, het aanbod en doelmatigheid. Deze positieve effecten waren waarschijnlijk eenmalig, omdat de ‘achterstand’ die er was door de aanbesteding is ingehaald.

Discussie

Zoals in het negende seminar wordt besproken, gaat verticale splitsing samen met inefficiënties. Wegen de kosten en baten van aanbesteden hier tegenop? Mouwen benadrukt dat we het simpelweg niet weten. “Het gebrek aan gedegen empirisch onderzoek maakt dat we deze vergelijking niet kunnen maken.” Op basis van de ervaringen is het dus ook onzeker of grote veranderingen in het systeem tot efficiëntievoordelen zullen leiden. Behrens spreekt liever over een second best systeem dan over een suboptimaal systeem. Suboptimaal suggereert dat het beter kan en moet, terwijl second best verwijst naar de beste uitkomst gegeven dat een first best oplossing vanwege de complexiteit en vele dimensies van het systeem niet haalbaar is. Het is onduidelijk of de eerdere voordelen van aanbestedingen ook in de toekomst zullen gelden. Als we meer gaan aanbesteden zijn de extra maatschappelijke baten over de hele linie waarschijnlijk relatief beperkt, terwijl de kosten vanwege de complexiteit meer dan evenredig toenemen. Mogelijk kan een focus op effectievere prikkels – bijvoorbeeld in de vorm van onderhandse gunning met aanbestedingsdreiging - de maatschappelijke uitkomst verbeteren.

De discussie heeft op 22 maart 2019 plaatsgevonden na afloop van het seminar over verticale integratie. Het verslag van de discussie is later toegevoegd.

Literatuur

Mouwen, A. en J. van Ommeren (2016) *The effect of contract renewal and competitive tendering on public transport costs, subsidies and ridership*. Transportation Research Part A, 87, 78-89.

Nash, C., J. Nilsson en H. Link (2013) *Comparing three models for introduction of competition into railways*. Journal of transport economics and policy, 47(2), 191-206.