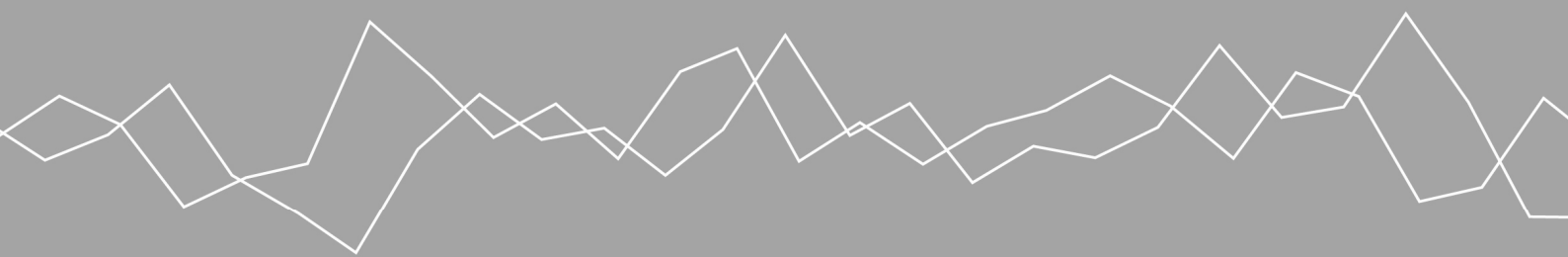


Contractvervoer op de rit



Amsterdam, oktober 2011
Essay in opdracht van KNV Taxi

Contractvervoer op de rit

Consequenties van marktwerking in het contractvervoer

Jarst Weda
Joost Poort



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2011-39

ISBN 978-90-6733-611-6

Copyright © 2011 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Achtergrond en onderzoeksvragen	1
2	Marktbeschrijving.....	3
2.1	Definitie en marktordening	3
2.2	Marktstructuur.....	5
2.3	Opbrengsten, kosten en rendement.....	6
3	Aanbesteding	11
3.1	Toepassing, principes en voorwaarden.....	11
3.2	Biedmarkten	11
3.3	Aanbesteding leidt tot efficiëntiewinsten	14
3.4	Gevolgen voor de marktstructuur	15
4	Gezonde marktwerking in het contractvervoer.....	17
4.1	Inkoopmacht opdrachtgevers	17
4.2	Schaal- en synergievoordelen vervoer.....	18
4.3	Schaalvergroting in contracten.....	19
4.4	Consequenties	20
5	Markt- en overheidsfalen in het contractvervoer	23
5.1	Informatieachterstand opdrachtgevers	23
5.2	Ontduiking van werkgeversverplichtingen.....	26
5.3	Informatieproblemen vervoerders.....	27
5.4	Marktmacht contractanten.....	28
5.5	Consequenties	30
6	Conclusies en aanbevelingen.....	33
	Referenties	39
Bijlage A	Lijst van gesprekspartners.....	45

1 Achtergrond en onderzoeksvragen

“Het systeem van aanbesteden in het contractvervoer zorgt al langere tijd voor druk op prijzen. Oog voor kwaliteit van dienstverlening is daarbij vaak naar de achtergrond verdwenen. Er is een voorzichtige trend waarneembaar dat opdrachtgevers ook bereid worden om te betalen voor een hogere kwaliteit.” – Rabobank Cijfers & Trends, 35e jaargang, februari 2011.

Het bovenstaande citaat verwoordt de zorg die leeft onder veel aanbieders van contractvervoer: prijsdruk en toename van slecht renderende contracten, waardoor het (op termijn) lastiger wordt om kwaliteit van het vervoer en betrouwbare contractuitvoering te waarborgen.

Lage winstgevendheid en aanbesteding van vervoer worden vaak in één adem genoemd. Maar hoe steekt de relatie tussen aanbesteding, kwaliteit en rendementen in het contractvervoer in elkaar? Kan goede dienstverlening ook in een aanbestede markt samengaan met gezonde rendementen? Of zijn goede ondernemers en goede dienstverlening het kind van de rekening?

Bevordering van gezonde marktwerking behoort tot de kerndoelstellingen van branchevereniging Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) Taxi. Daarom heeft KNV Taxi SEO Economisch Onderzoek gevraagd een essay te schrijven over mogelijke economische misstanden in het contractvervoer. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de economische verklaringen voor de (vermeende) slechte rendementen in het Nederlandse contractvervoer?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal onderliggende vragen:

1. In hoeverre worden lage rendementen verklaard door economische misstanden en in hoeverre zijn ze het resultaat van gezonde marktwerking (bonafide efficiëntievoordelen en kopersmacht)?
2. Staan rendementen in alle deelmarkten van het contractvervoer (even sterk) onder druk? Zo nee, hoe kunnen verschillen worden verklaard vanuit de (economische) aard van de deelmarkt?
3. Wat is de relatie tussen aanbesteding, schaalvergroting en margevershraling?
4. Wat zijn de motieven voor schaalvergroting van aanbestedende partijen? Van welke aard zijn deze motieven (economisch, politiek, voldoen aan (Europese) (aanbestedings)regels, etc.)? Is daarbij voldoende oog voor de gevolgen op de lange termijn?
5. Welke schaalvoordelen zijn er in het contractvervoer? Oftewel: wat zijn de motieven voor schaalvergroting van taxiondernemers?
6. Wat zijn de voor- en nadelen van schaalvergroting voor de diverse actoren in het contractvervoer – ondernemers/vervoeders, passagiers en aanbestedende partijen?
7. Welke rol spelen bestekseisen bij ‘marktafsluiting’ voor kleine vervoeders? Bijzondere aandacht gaat uit naar bestekseisen die geen relatie hebben met de kwaliteit van het vervoersproduct, maar er wel toe strekken dat kleinere partijen niet kunnen meedingen naar een contract.

Het essay is beperkt tot rentabiliteit in het contractvervoer en de onderliggende oorzaken. Aspecten van aanbesteding van doelgroepenvervoer die hier slechts zijdelings aan raken – zoals goed opdrachtgeverschap, modelovereenkomsten, *principal-agent*-problematiek, borging van doelgroepbelangen, keuzevrijheid en ketenverantwoordelijkheid – zijn reeds in een eerdere SEO-studie uitgewerkt (Poort & Weda, 2008) en blijven in dit essay buiten beschouwing.

Dit rapport legt de gesignaleerde problematiek in het contractvervoer langs de economische meetlat door bestudering van relevante (economische) literatuur, waaronder wetenschappelijke publicaties, beleidsstukken en artikelen in tijdschriften en kranten. Ter ondersteuning en structurering van de literatuurstudie zijn tevens gesprekken gevoerd met contractvervoerexperts en de drie sleutelfiguren in het aanbestedingsproces (opdrachtgever, vervoersregisseur en vervoerder). Een lijst met gesprekspartners is opgenomen in Bijlage A.

Hoofdstuk 2 beschrijft beknopt de markt voor contractvervoer, waaronder deelmarkten, marktstructuur en marktuitskomsten (omzet, kosten en winsten). Het concept aanbesteding wordt uitgediept in hoofdstuk 3. De toepassing, basisprincipes en voorwaarden ervan, alsook de effecten op productiviteit en marktstructuur in andere aanbestedingsplichtige sectoren. Hoofdstuk 4 en 5 bespreken de effecten van marktwerking in het contractvervoer, respectievelijk de beoogde/gezonde uitkomsten van marktwerking en de onbedoelde/schadelijke gevolgen. Hoofdstuk 6 concludeert en inventariseert de aanbevelingen uit literatuur en interviews.

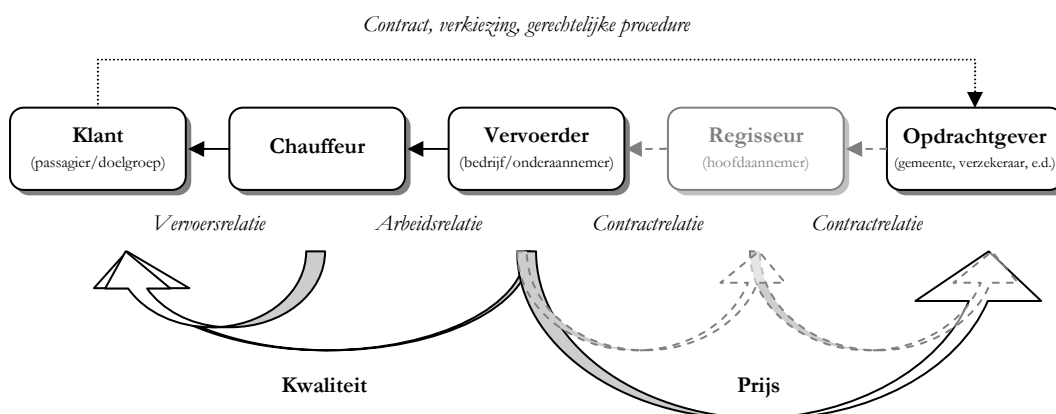
2 Marktbeschrijving

2.1 Definitie en marktordening¹

De Wet personenvervoer 2000 (WP2000) maakt geen onderscheid tussen contractvervoer en straattaxivervoer. Beide deelmarkten behoren tot de generieke ‘taximarkt’. Het contractvervoer onderscheidt zich in de praktijk echter op een aantal punten van straattaxivervoer. Het kenmerkt zich door langlopende contracten waarin meestal prijs, beschikbaarheid en in sommige gevallen ook vaste routes en tijden zijn vastgelegd. In veel gevallen, bijvoorbeeld bij het vervoer van leerlingen, zieken en gehandicapten, gaat het bovendien om kwetsbare groepen en complexe contractrelaties.² Het contractvervoer wordt veelal met overheidsgeld gefinancierd.

In het contractvervoer is nooit sprake van een direct contract tussen de passagier en de chauffeur, maar spelen ook een vervoerder, een opdrachtgever en eventueel nog een vervoersregisseur (hoofdaannemer of tussenpersoon) een belangrijke rol. Het contract wordt veelal gesloten door andere partijen dan de chauffeur en de passagier (zie Figuur 1).

Figuur 1 Relaties tussen de actoren in het contractvervoer



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel 1 beschrijft de 8 deelmarkten die doorgaans worden onderscheiden in het Nederlandse contractvervoer, alsook de wettelijke verankeringen en verantwoordelijke partijen voor het systeem, het beleid en de uitvoering van de regeling. De eerste zeven hebben betrekking op vervoer van specifieke doelgroepen en worden vaak samengevat onder de noemer ‘doelgroepenvervoer’. Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (vaak ‘Regiotaxi’ geheten) is een vorm van openbaar vervoer – een aanvulling op ‘dunne’ of vervanging van onrendabele OV-lijnen – waar iedereen gebruik van mag maken. Het raakt echter aan doelgroepenvervoer aangezien veel

¹ Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op Hoofdstuk 2 en 3 in Poort & Weda (2008).

² Ook ouderen vormen een belangrijke doelgroep in diverse regelingen, bijvoorbeeld het ‘inclusiefbeleid’ bij Regiotaxi.

reizigers met een mobiliteitsbeperking hiervan gebruik maken. Bovendien lopen contracten voor CVV en Wmo-vervoer vaak samen.³

Tabel 1 Deelmarkten en verantwoordelijkheidsverdeling in het contractvervoer

	Verantwoordelijkheid		
	Systeem	Beleid	Uitvoering
Leerlingenvervoer <i>DOEL:</i> toegankelijkheid waarborgen van het primair onderwijs dat op basis van godsdienst of levensbeschouwing wordt gewenst, dan wel van het primair of voortgezet onderwijs voor leerlingen die wegens hun handicap op vervoer zijn aangewezen. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> WPO, WEC en WVO	OCW	Gemeenten	Gemeenten en gecontracteerde vervoerders
WIA-vervoer naar werk en opleiding <i>DOEL:</i> wegnemen van de belemmeringen die worden ondervonden vanwege ziekte of gebrek bij het verrichten van betaalde arbeid of het deelnemen aan activiteiten gericht op werk dan wel bij het volgen van middelbaar beroeps- of hoger onderwijs. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> WIA en IWIA	SZW	SZW	UWV en taxibedrijven
Zittend ziekenvervoer i.v.m. behandeling Zwv <i>DOEL:</i> patiënten het vervoer naar en van hun medische behandeling te bieden voor zover dat noodzakelijk is; Rolstoelgebruikers, visueel gehandicapten en mensen die een chemokuur, nierdialyse of radiotherapie moeten ondergaan. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> Zorgverzekeringswet (Zvw)	VWS	VWS	Zorg-verzekeraars en gecontracteerde vervoerders
AWBZ-vervoer naar dagbesteding gehandicapten <i>DOEL:</i> aan verzekerden die ondersteunende of activerende begeleiding gedurende een dagdeel in een instelling ontvangen, wanneer dat medisch noodzakelijk is, voor die zorg het vervoer naar en van die instelling te bieden. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	VWS	VWS	Zorginstellingen en gecontracteerde vervoerders
Wmo-vervoer (voorheen Wvg-vervoer) <i>DOEL:</i> mogelijkheden tot maatschappelijke participatie te bieden voor mensen die vanwege hun beperking geen gebruik kunnen maken van het regulier openbaar vervoer (sociaal recreatief vervoer voor mensen met een handicap). <i>WETTELIJKE BASIS:</i> Wet Maatschappelijke Ondersteuning	VWS	Gemeenten	Gemeenten en gecontracteerde vervoerders
Bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys) <i>DOEL:</i> biedt mensen met een mobiliteitsbeperking een persoonlijk kilometerbudget (pkb) voor taxivervoer tegen OV-tarief voor sociaal recreatief vervoer verder dan 5 OV zones van het woonadres. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> geen (op privaatrechtelijke wijze vorm gegeven)	VWS	VWS	Private landelijke uitvoerder (Connexion)
Wsw-vervoer <i>DOEL:</i> collectief vervoer van en naar sociale werkplaatsen voor mensen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen niet in staat zijn om onder normale omstandigheden arbeid te verrichten. Alleen werknemers die niet in staat zijn om zelfstandig naar het werk te reizen, komen in aanmerking voor deze voorziening. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> Wet op de sociale werkvoorziening (Wsw)	VWS	Gemeenten	Gemeenten en gecontracteerde vervoerders
Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (vaak 'Regiotaxi' geheten) <i>DOEL:</i> aanvulling op bus en trein en ter vervanging van onrendabele lijndiensten, met name in de daluren en met name in dunbevolkte gebieden; Veel reizigers met een mobiliteitsbeperking maken gebruik van de Regiotaxi (op afroep van deur-tot-deur met assistentie bij het in- en uitstappen). <i>WETTELIJKE BASIS:</i> Besluit Personenvervoer 2000	I&M	OV-autoriteiten	Vervoerders voor OV en Regiotaxi

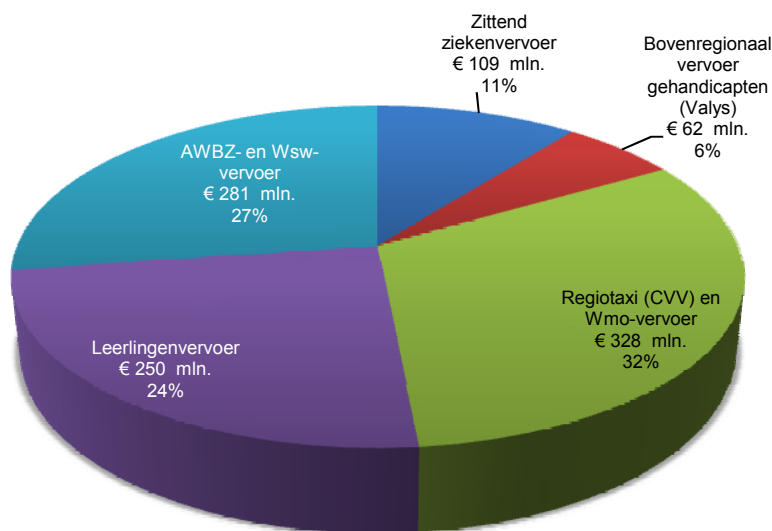
Bron: MuConsult (2006; 2007), KpVV (2005) en Rijkswaterstaat (2007, p. 61)

³ Reizigers met een Wmo-pas betalen vaak een gereduceerd tarief voor Regiotaxi, vergelijkbaar met een regulier OV-tarief.

In totaal is ongeveer 1 miljard euro gemoeid met het contractvervoer (exclusief zakelijk vervoer en Schipholvervoer).⁴ De brancheomzet is tussen 2003 en 2008 met ongeveer tien procent gestegen (Deloitte & NEA, 2006; NEA, 2009).⁵

Figuur 2 geeft een indicatie van de omzetverhoudingen tussen deelmarkten.⁶ Hieruit valt op te maken dat meer dan de helft van omzet afkomstig is uit Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (Regiotaxi/OV-taxi), Wmo-vervoer en Leerlingenvervoer. Dit zijn geëxtrapoleerde cijfers op basis van een enquête onder 258 taxibedrijven.⁷

Figuur 2 Verdeling van omzet uit contractvervoer (2009/2010)⁸



Bron: NEA (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010, p. 14); Bewerking SEO Economisch Onderzoek

2.2 Markstructuur

De meeste contractvervoerders zijn (in potentie) actief op alle deelmarkten. Het 'vervoer in de mix' betekent dat scheidslijnen tussen deelmarkten in de praktijk niet worden teruggevonden in de aanbieders op de markt. Hetzelfde geldt voor de grenzen tussen regio's: de Nederlandse

⁴ Zakelijk vervoer en Schipholvervoer ontbreken in Tabel 1. In deze deelmarkten wordt ook vaak met contracten gewerkt, maar voor het overige ontberen zij de specifieke kenmerken van de andere deelmarkten, zoals een grote afstand en vaak tegengesteld belang tussen contractant en passagier.

⁵ De (forse) omzetsijging tussen 2008 en 2010 is vooral het gevolg van de gewijzigde statistieken waarop NEA zijn berekeningen baseert. NEA berekent de brancheomzet als de gemiddelde omzet per voertuig maal het aantal geregistreerde voertuigen. Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) heeft het totaal aantal voertuigen onlangs fors bijgesteld van 28.500 naar 36.000, een stijging van meer dan een kwart. Dit verklaart waarom de geëxtrapoleerde brancheomzet in het meest recente NEA-rapport veel hoger uitvalt (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010, p. 9).

⁶ In Poort & Weda (2008, p. 6) worden exactere omzetgegevens op basis van kamerstukken gepresenteerd, echter, deze dateren van 2005 en zijn nadien niet meer geactualiseerd.

⁷ De steekproef bestaat vooral uit bedrijven met personeel in loondienst, daar de meerderheid van de respondenten is benaderd via Sociaal Fonds Taxi.

⁸ NEA rapporteert niet over WIA-vervoer. Mogelijk valt dit onder omzet uit straattaxivervoer. In 2005 was WIA-vervoer zowel in omzet (€ 16 mln.) als aantal gebruikers gemeten (30.000) de kleinste van alle vormen van doelgroepenvervoer (Poort & Weda, 2008, p. 6).

Mededingingsautoriteit (NMa) beschouwt het contractvervoer als een markt van nationale omvang.⁹ Er bestaat geen regionale regelgeving en een lokale vestiging is doorgaans niet vereist om mee te dingen naar een contract. Hier staat tegenover dat er slechts een handvol landelijke (ketens van) vervoerders is, waaronder Connexxion/Veolia, DVG Personenvervoer, Transvision en BIOS-groep/ZCN Totaalvervoer. De overige regionaal en lokaal actieve taxiondernemingen tekenen daarentegen vaak in op aanbestedingen in aangrenzende gebieden en kunnen in onderaannemerschap meedingen naar (boven)regionale en landelijke contracten.

De NMa stelt tevens vast dat er geen duidelijke relatie bestaat tussen de omvang van een contract en de omvang van bedrijven die erop intekenen: (middel)grote marktpartijen bieden in principe op alle contracten, mits deze passen binnen de bedrijfsvoering en het bestaande takenpakket¹⁰ en er voldoende onderaannemers (beschikbaar) zijn. Kleine ondernemers, daarentegen, missen vaak de financiële draagkracht om in grote aanbestedingen aan gestelde eisen te voldoen.

Een derde constatering die volgt uit het NMa-besluit is de hoge marktconcentratie. Het gecombineerde marktaandeel van de vier grootste spelers, de zogeheten ‘C4-ratio’, bedroeg in 2009 circa 60%.¹¹ Daarenboven wordt concentratie verder versterkt door onderlinge binding en samenwerking tussen taxibedrijven (horizontale integratie). In het contractvervoer gebeurt dit door:

- Inkoop-/franchiseorganisaties (o.a. DVG);
- Vervoersregisseurs/-makelaars (o.a. Connexxion, Transvision en ZCN);
- Non-profit coördinerende instanties (o.a. Stichting Vervoer Gehandicapten Haaglanden);
- Consortia in aanbestedingen¹²; en
- Fusies en overnames.

2.3 Opbrengsten, kosten en rendement

Economische gegevens van contractvervoerders op bedrijfsniveau zijn schaars. Uitzondering hierop zijn de kengetallen en kerncijfers over de taxibranche die kennisinstituut NEA 2-jaarlijks publiceert.

Tabel 1 toont de omzetkengetallen tussen 2001 en 2010. Merk op dat dit *gemiddelde* opbrengsten zijn – ook de omzet uit straattaxivervoer, zakelijk en Schipholvervoer vallen hieronder. Uuopbrengsten zijn naar schatting het laagst in het straattaxivervoer (circa € 15,- per uur voor een zzp’er) en met circa € 40,- per uur het hoogst bij doelgroepenvervoer met rolstoelmaterieel (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010, p. 17). De omzetontwikkeling is dus erg gevoelig voor het aandeel contractvervoer ten opzichte van straattaxivervoer in de steekproef (Beijeren & Dasburg-

⁹ NMa-besluit 6957/202_A, 9 december 2010, betreffende zaak 6957/Veolia - CDC-Transdev.

¹⁰ Waaronder capaciteit in termen van personeel en materieel, de vraag of het contract de eigen of een aansluitende regio betreft, de looptijd van het contract en de tarieven die ondernemers op basis van de bestekseisen verwachten te realiseren.

¹¹ Dit is een sommatie van de door de NMa gerapporteerde ondergrenzen van marktaandelen: 30-40% voor Connexxion/Veolia, 20-30% voor DVG en 10-20% voor ZCN. De NMa voegt hieraan toe dat marktaandelen mogelijk geen juiste weergave van werkelijke concurrentieverhoudingen zijn, aangezien contracten herhaaldelijk worden aanbesteed en voor elke aanbesteding het concurrentieproces opnieuw begint.

¹² Volgens de NMa is consortiumvorming vrij zeldzaam. Dit zou komen door onderling wantrouwen tussen vervoerders en de wens om één aanspreekpunt bij aanbestedende diensten.

Tromp, 2010, p. 19).¹³ Een tweede kanttekening bij het NEA-onderzoek is dat hun steekproef, in ieder geval die voor de bedrijfsbezoeken, door de jaren heen grotendeels ongewijzigd is. Voor zover de omzetgetallen in Tabel 1 telkens op dezelfde steekproef gebaseerd zijn, treedt een vertekening op doordat uittrekkende bedrijven (bijvoorbeeld als gevolg van faillissement) uit de cijfers verdwijnen en de financieel gezonde bedrijven resterend. Deze zogeheten *survivorship bias* zorgt ervoor dat de ontwikkeling van met name opbrengsten en winsten te rooskleurig wordt ingeschat.

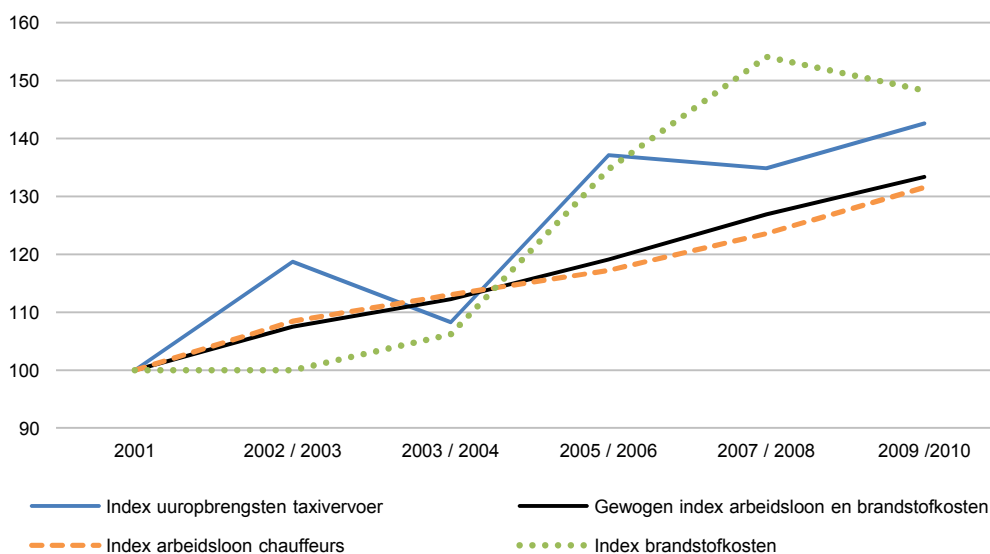
Tabel 2 Gemiddelde opbrengst taxiondernemingen

Gemiddelde opbrengst	2001	2002 / 2003	2003 / 2004	2005 / 2006	2007 / 2008	2009 / 2010
Per uur	€ 18,70	€ 22,20	€ 20,25	€ 25,64	€ 25,22	€ 26,67
Per gereden km	€ 0,72	€ 0,86	€ 0,86	€ 1,06	€ 1,03	€ 1,05
Per beladen km	€ 1,22	€ 1,51	€ 1,59	€ 1,73	€ 1,84	€ 1,96
Per rit	€ 13,28	€ 15,91	€ 16,75	€ 16,42	€ 18,52	€ 24,10

Bron: NEA (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010, p. 17); Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3 zet de ontwikkeling van uuroopbrengsten af tegen de ontwikkeling van het arbeidsloon van chauffeurs en de brandstofkosten, de belangrijkste kostenposten in taxivervoer (zie Figuur 4). Hieruit blijkt dat opbrengsten ongeveer gelijke tred houden met de kosten, waarbij nogmaals de kanttekening dat de volatiliteit van de inkomstenontwikkeling met name het gevolg is van verschuivingen in de vervoersmix in de steekproef (de verhouding tussen omzet uit contractvervoer en omzet uit straattaxivervoer).

Figuur 3 Ontwikkeling van opbrengsten en lonen (2001=100)¹⁴



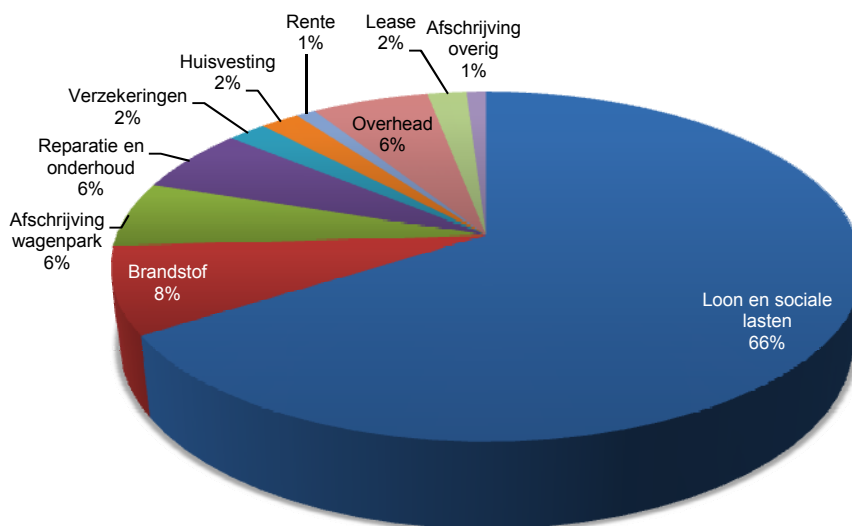
Bron: NEA (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010) en 'Overzicht kostenontwikkelingen taxi vervoer' NEA (edities 2003-2011); Bewerking SEO Economisch Onderzoek

¹³ Ook de andere omzetratio's worden beïnvloed door het type taxivervoer dat onder de cijfers ligt. Opbrengsten per rit zijn daarnaast afhankelijk van de gemiddelde ritlengte.

¹⁴ Werkelijk opgetreden kostenontwikkelingen op basis van nacalculaties NEA. De kosten van brandstof en arbeidsloon (zwarte lijn) zijn gewogen op basis van hun aandeel in de totale kosten (Figuur 4).

In Figuur 4 staat de kostenopbouw van een taxibedrijf.¹⁵ Tweederde van de kosten bestaat uit loonkosten (inclusief sociale premies) van zowel chauffeurs als ondersteunend personeel.¹⁶ Het is uit deze cijfers niet vast te stellen welk deel daarvan vast (kosten van ondersteunende diensten, zoals centrale medewerkers, personeelszaken, marketing en strategie en administratie) en welk deel variabel is (kosten die variëren met de omvang van ‘productie’, zoals kosten van brandstof, onderhoud en reparaties).

Figuur 4 Kostenopbouw (2009)



Bron: NEA (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010, p. 20); Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 5 toont de rendementsontwikkeling in de NEA-steekproef. Deze cijfers zijn, net als de andere kengetallen in het NEA-onderzoek, geconsolideerd. De percentages zijn een samenspel van de winstgevendheid van straattaxi- en contractvervoer. Bovendien wordt het zelfgepercipieerde rendement vertekend door de hoogte van het toegerekende ondernemersloon en de inzet van onbezoldigde arbeid (beide zijn niet bekend) en door de eerder genoemde *survivorship bias* in de steekproef. Dit doet vermoeden dat de werkelijke, populatiebrede rendementscijfers minder gunstig zijn.

Het zelfgepercipieerde rendement is overigens niet uitgevraagd: er is enkel gevraagd of de taxionderneming per saldo winst of verlies draait.¹⁷ Ook is onduidelijk of er wezenlijke rendementsverschillen bestaan tussen deelmarkten en regio's. In de gesprekken die het kader van dit onderzoek werden gevoerd, werd een beeld van algehele margevershraling geschetst. Door vrijwel alle gesprekspartners werd aanbesteding als directe oorzaak van prijsdruk genoemd:

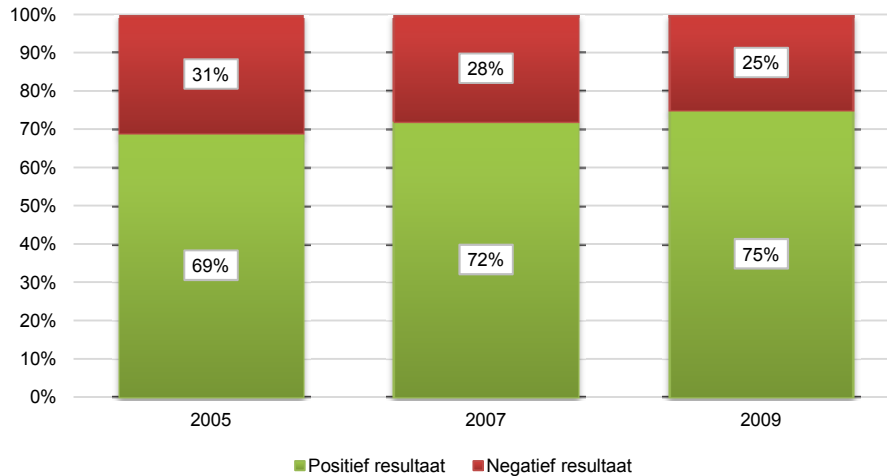
¹⁵ Merk op dat, net als bij de omzetcijfers, de kosten niet zuiver toe te rekenen zijn aan contractvervoer.

¹⁶ In het taxivervoer, inclusief straattaxivervoer, is circa 85 % van de voltijdsbanen (fte's) voorbehouden aan chauffeurs. Dit percentage ligt aannemelijk lager in het contractvervoer, aangezien de backoffice daar omvangrijker is.

¹⁷ Uit interviewrondes (bedrijfsbezoeken) kwamen volgens NEA rendementen tussen -20 % en 7 % naar voren (Personen Vervoer, 2009, p. 10). In een eerdere editie van dit onderzoek (Deloitte & NEA, 2006, p. 13) werden gewogen gemiddelde rendementen van BV's gerapporteerd (weging op basis van omzetgrootte en rendement). Voor bedrijven met een positief resultaat bedroeg het gemiddelde rendement 5,8 %, voor bedrijven met een negatief resultaat was dat -3,7 % (peiljaar 2005).

tarieven zouden het gunstigst zijn in deelmarkten waar (nog) niet hoeft te worden aanbesteed.¹⁸ Wel zouden er regionale verschillen tussen prijsdruk zijn, waarvan de oorzaak onduidelijk is.

Figuur 5 Percentage bedrijven met positief resultaat (steekproef)



Bron: NEA (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010, p. 20); Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Er is sinds geruime tijd een roep om gezondere tarieven (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010; Ministerie van Economische Zaken, 2008, p. 292; Personen Vervoer, 2009; Regioplan, 2008; Rijkswaterstaat, 2007, p. 74). Vooral sinds invoering van de Europese aanbestedingsplicht in 2001 (met de inwerkingtreding van de WP2000) zou de prijsdruk sterk zijn toegenomen. Recentelijk verschenen nieuwsberichten over verdere tariefverslechtering, vooral als gevolg van bezuinigingen (TaxiPro.nl, 2011a, 2011d, 2011e).

Het is op basis van voorhanden cijfermateriaal echter niet mogelijk om vast te stellen hoe groot en wijdvertakt de druk op prijzen en winstgevendheid in het contractvervoer is. Dit vereist kwantitatieve analyse op bedrijfsniveau, waarbij het economisch resultaat bij voorkeur wordt gecorrigeerd voor ondernemersloon, rentabiliteit op eigen vermogen¹⁹ en inzet van onbetaald personeel. Om zicht te krijgen op rendementverschillen tussen deelmarkten en regio's is kwantitatieve analyse op contractniveau vereist. Doordat (openbare) data over prijzen en winstgevendheid ontbreken, is het niet mogelijk om hierover harde uitspraken te doen.

¹⁸ Zittend ziekenvervoer, AWBZ-vervoer, Regiotaxi (mits als onderdeel van een vervoerspilot in het openbaar vervoer) en leerlingenvervoer (mits via een oudercollectief als particuliere opdrachtgever) zijn (nog) niet (in alle gevallen) aanbestedingsplichtig.

¹⁹ Dit is de vergoeding voor beschikbaar gesteld vermogen; als dat eigen vermogen is dat niet beloond wordt, wordt impliciet verlies gedraaid.

3 Aanbesteding

3.1 Toepassing, principes en voorwaarden

In sommige sectoren is concurrentie *in* de markt (open concurrentie tussen bedrijven) onhaalbaar of inefficiënt, bijvoorbeeld als gevolg van een natuurlijk monopolie. Voorbeelden hiervan zijn energie- en watervoorziening, openbaar vervoer en postdiensten. Aanbesteding van deze diensten (concurrentie *om* de markt) wordt alom gezien als de geijkte manier om concurrentiedruk en daarmee efficiëntieprikkels in deze markten te introduceren (Boitani & Cambini, 2006; Demsetz, 1968; Preston, 2005).

In 2000 heeft de Europese Commissie besloten dat onderhandse gunning van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB's) onverenigbaar is met het Europees Verdrag (vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten) en met de algemene principes van het Hof van Justitie van de Europese Unie.²⁰ Sindsdien²¹ vindt gunning van DAEB's plaats via openbare aanbesteding conform de volgende grondbeginselen:

- Gelijke behandeling van (potentiële) bidders: gelijke kennis en toepassing van spelregels;
- Transparante procedures;
- Proportionaliteit: aanbestedende diensten mogen zelf hun (technische, beroepsmatige en financiële) eisen bepalen, zolang deze noodzakelijk en passend zijn voor dienstuitvoering;
- Wederzijdse erkenning tussen EU-lidstaten (H. Cox, 2003, p. 11).

Belangrijke voorwaarden voor levensvatbare aanbesteding van publieke diensten zijn:

- Voldoende inschrijvers om concurrentiedruk te bewerkstelligen;
- Voldoende prikkels voor deelnemers om opdrachten te zoeken en accepteren, hetzij via directe exploitatiewinsten, hetzij (deels) via subsidiëring;
- Vrije toegang tot het aanbestedingsproces (geen toe- en uittredingsdrempels);
- Transparantie van markt en aanbesteding; en
- Uitsluiting van concurrentiebepalende activiteiten zoals prijsafspraken en gecoördineerde effecten/stilzwijgende collusie (H. Cox, 2003, p. 17).

3.2 Biedmarkten

De markt voor contractvervoer is een biedmarkt. In een *perfecte* biedmarkt vinden aanbestedingstrajecten infrequent plaats en begint competitie voor ieder nieuw contract met een schone lei, is de waarde van een individueel contract groot, worden contracten doorgaans gegund aan één succesvolle bidder (het *winner-takes-all*-principe), is toetreding van nieuwe aanbieders

²⁰ Interpretatieve mededeling van de commissie over concessieovereenkomsten in het communautaire recht van 24 februari 2000, gepubliceerd op 29 april 2000 (COM 2000/C121/02).

²¹ In het contractvervoer wordt sinds de inwerkingtreding van de WP2000 in 2001 Europees openbaar aanbesteed via concessies. Daarvoor werd ook al aanbesteed, maar op veel kleinere schaal.

eenvoudig²², en wordt een biedsysteem/-proces toegepast (Klemperer, 2005a, 2005b; Patterson & Shapiro, 2001).

Een biedmarkt met twee identieke (of sterk gelijkende) aanbieders sluit in sterke mate aan bij het concept van Bertrandconcurrentie, een markt met identieke producten, identieke kostenstructuren en waar opschaling van productie relatief eenvoudig en snel te realiseren is en niet gepaard gaat met oplopende kosten (constante marginale of afnemende gemiddelde kosten). In het concurrentie-evenwicht bieden beide bedrijven hun product aan tegen marginale kostprijs, aangezien elke prijs daarboven ertoe strekt dat de concurrent de volledige markt voor zich opeist (Snyder & Nicholson, 2008, pp. 523-524). De uitkomst is perfecte concurrentie, waarbij de ondernemingen hun vaste kosten niet terugverdienen – de marginale opbrengsten zijn gelijk aan de marginale kosten, de zogeheten *Bertrandparadox*. Het contractvervoer vertoont enkele Bertrandkenmerken, maar niet alle. Box 1 werkt dit verder uit. De slotsom is dat het Bertrandmodel een inaccurate beschrijving is van de concurrentie in het contractvervoer en tekortschiet als verklaring voor (vermeende) prijsdruk.

²² Toevoeging van deze eigenschap zorgt voor ‘perfect betwistbare markten’ (Baumol, Panzar, & Willig, 1982).

Box 1 Bertrandconcurrentie in het contractvervoer?

In een markt met 'inwisselbare' of homogene producten, of waarin productdifferentiatie door de koper niet wordt waargenomen of niet wordt meegewogen in de aankoopbeslissing, wordt voornamelijk tot uitsluitend op prijs geconcentreerd en 'wint' de goedkoopste aanbieder. Hierdoor tenderen prijzen richting marginale kosten – de kosten van één extra eenheid. Het is immers rationeel om extra werk aan te nemen zolang de kosten daarvan kleiner zijn dan de vergoeding die ervoor wordt ontvangen. In de economische literatuur heet dit Bertrandconcurrentie. In Bertrandconcurrentie worden de vaste kosten niet (of slechts ten dele) gec recupereerd uit de omzet. Geboden prijzen liggen hierdoor onder de gemiddelde kosten, waardoor winsten onder druk komen te staan of omslaan in verliezen. Dit kan uiteindelijk resulteren in uittreding van aanbieders. Daarbij kan het gaan om partijen die een aantal aanbestedingen achtereen verliezen, echter, als de vergoeding onder de (gemiddelde) kosten ligt lijden ook de 'winnende' aanbidders verlies en kunnen ook zij failliet gaan. Het gevolg is een beperkter aantal spelers, in het uiterste geval één.

Laat het contractvervoer zich typeren als een markt met Bertrandconcurrentie? Het is voorstelbaar dat sommige opdrachtgevers het vervoersproduct als 'inwisselbaar' waarnemen²³ – waarmee niet is gezegd dat er in de praktijk geen productdifferentiatie is – en uitsluitend op basis van prijs gunnen. In veel aanbestedingen wordt de vereiste kwaliteit vastgelegd in het bestek en is prijs vervolgens het belangrijkste of enige gunningscriterium (Rijkswaterstaat, 2007, p. 67). Bovendien zijn er vaste kosten die door het aanbieden van een groter volume moeten worden terugverdiend, terwijl de gemiddelde en marginale kosten mogelijk oplopen bij schaalverkleining.²⁴ De overgangsregeling van personeel bij wisseling van contractuitvoerder²⁵ zorgt ervoor dat toetreders (tot een contract) minder capaciteitsbeperkingen ervaren bij uitbreiding van hun werkzaamheden. Deze drie condities werken Bertrandconcurrentie in de hand.

Hier staat tegenover dat taxibedrijven geen ongelimiteerde capaciteit hebben, in ieder geval niet tegen constante marginale kosten. Het snel en substantieel opschalen van vervoersactiviteiten wordt vooral verhinderd door personeelskrapte (Poort & Weda, 2008, p. 16; Rijkswaterstaat, 2007, p. 77). Ook grote overcapaciteit/leegstand lijkt niet aanwezig. Bovendien raken de kosten van personeel en materieel steeds meer 'gevariabiliseerd': de eerder genoemde overgangsregeling van personeel reduceert het risico voor leegstand bij concessiehouders en voertuigen worden vaak geleased. Dit verlaagt de prikkel om de productiefactoren tegen marginale kosten in te zetten.

Ten slotte zijn er altijd opdrachtgevers die productverschillen wel meewegen in contractgunning. Vervoerders kunnen zich met andere woorden onderscheiden van concurrenten en 'ontsnappen' aan perfecte substitutie (volledige producthomogeniteit), één van de kernvoorwaarden van Bertrandconcurrentie. Zolang productdifferentiatie (elders) mogelijk is, is het irrationeel dat een vervoerder zich laat vangen in een Bertrandmodel waarin geen winsten mogelijk zijn. Bij productdifferentiatie is het bovendien niet mogelijk om op basis van een klein prijsverschil de totale markt te veroveren (Church & Ware, 2000, p. 256).

Aanbesteding van taxivervoer ontbeert kortom een aantal essentiële kenmerken om als Bertrandconcurrentie te kunnen worden getypeerd. De marktdynamiek bevestigt dit: er is wel netto-uittreding, maar deze is niet zeer markant.²⁶ In een markt waarin Bertrandconcurrentie woedt, zou je een zeer groot aantal faillissementen verwachten.

²³ Er is onder gemeenten een trend naar bundeling van inkoop. Het inkoopproces is hierdoor professioneler geworden, maar door de grote verscheidenheid van producten en diensten komt de inhoudelijke kennis – in dit geval over contractvervoer – in het geding. Productdifferentiatie is daardoor minder effectief en prijzen krijgen een doorslaggevende rol.

²⁴ Flexibilisering van arbeid door inzet van uitzendkrachten heeft tot gevolg dat bij operationele krimp goedkope krachten als eerste verdwijnen en duurdere arbeidsplaatsen resterend. Hierdoor stijgen de gemiddelde loonkosten.

²⁵ Bij gunningen waarvan de contractwaarde meer dan € 300.000,- per jaar bedraagt, is de verkrijgende vervoerder verplicht om driekwart van het personeel van de vorige vervoerder een (minimaal) gelijkwaardig arbeidscontract aan te bieden (SFT, 2010, p. 16).

²⁶ Wel spreekt branchevereniging KNV Taxi van sterke marktconsolidatie: een dalend aantal KNV-leden vertegenwoordigt globaal dezelfde brancheomzet. Marktconsolidatie is echter vooral een aanwijzing dat bedrijven zich aanpassen aan de gewijzigde marktstructuur (zie verder paragraaf 4.4).

Mededingingsautoriteiten zijn doorgaans coulant bij het ontstaan of in stand houden van sterke marktconcentratie op biedmarkten – dat wil zeggen, fusies en overnames zullen niet snel op bezwaren van de toezichthouder stuiten.²⁷ Bedrijven hebben, los van schaalvoordelen, nog een andere prikkel voor fusies en overnames: ze vergroten daarmee hun winstkansen in het aanbestedingsproces (er resteren minder mededingers). Dit voordeel geldt overigens ook voor de niet-fuserende concurrenten: de markt wordt voor alle spelers overzichtelijker.²⁸

3.3 Aanbesteding leidt tot efficiëntiewinsten

Aanbesteding leidt in de praktijk meestal tot lagere kosten per vervoerseenheid of, *vice versa*, een hogere vervoersprestatie per kosteenheid (W. Cox & Duthion, 2001, pp. 25-26). Hensher & Wallis (2005, p. 296) merken op dat de grootste kostenreductie wordt gerealiseerd in de eerste aanbesteding van een dienst; daaropvolgende aanbestedingsrondes leveren weinig besparing van publieke middelen op en soms zelfs een (voor inflatie gecorrigeerde) stijging. Ze presenteren effecten van aanbesteding van stedelijke busdiensten in 10 landen: Groot-Brittannië, Noorwegen²⁹, Zweden, Finland, Denemarken, Nederland, Italië, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland.³⁰ In praktisch alle gevallen was sprake van substantiële (korte termijn) kostenbesparingen, variërend van 20 tot 55 procent lagere (reële) kosten (Hensher & Wallis, 2005, p. 311).³¹

Andere studies bevestigen dit beeld. Stoelinga & Hermans (2005, pp. 8-9) constateren dat de eerste aanbestedingsronde van het openbaar vervoer in Nederland heeft geleid tot een kostenbesparing van 10 tot 20 procent. Als belangrijkste oorzaken noemen ze de betere afstemming van vraag en aanbod, efficiëntere inzet van personeel en verplaatsing van passagiers van het (duurdere) OV naar het (goedkopere) taxivervoer. Ook na de eerste aanbestedingsronde hebben efficiencyverbeteringen doorgezet (Velde, Veeneman, & Schipholt, 2008). Naar schatting zijn de prijzen per busuur met ongeveer 30 procent afgenomen sinds de introductie van aanbesteding in 2001 (Veeneman, Velde, & Schipholt, 2007, p. 3).

²⁷ Met als recent voorbeeld de goedkeuring van de fusie tussen Veolia Transport en Transdev/Connexion door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa-zaak 6957). Diverse auteurs wijzen op de gevaren van toepassing van het concept biedmarkten in mededingingszaken. Ze beargumenteren dat in biedmarkten dezelfde concurrentieproblemen optreden als in 'normale' markten, zoals marktmacht, (stilzwijgende) collusie, roofprijzen en toetredingsbarrières (waaronder schaalvoordelen en *incumbency effects*). Zie DotEcon Ltd (2007), Klemperer (2005a; 2005b) en Oxera (2006) voor een uitgebreide beschouwing van deze problematiek.

²⁸ Dit worden *winner-take-all market efficiencies* genoemd (Klemperer, 2005a).

²⁹ Zie ook Longva & Osland (2008) voor kostenbesparingen in lokaal Noors busvervoer als gevolg van aanbesteding.

³⁰ Zie Preston (2005, p. 69) voor een vergelijkbaar overzicht. Hij concludeert dat aanbesteding door de bank genomen een kostenbesparing van 20 % oplevert ten opzichte van onderhandse gunning.

³¹ Minder positief zijn de ervaringen met aanbesteding van stedelijk openbaar vervoer in Frankrijk, waar concurrentie nauwelijks werd gestimuleerd en prijsafspraken werden gemaakt tussen vervoerders. Voornaamste oorzaken zijn het gebrek aan transparantie van het gunningsproces en beperkt toezicht op contractuitoefening door lokale autoriteiten (Yvrande-Billon, 2006).

3.4 Gevolgen voor de marktstructuur

De EU streeft naar een interne markt waarin economische structuren en het beheer van economische processen zoveel mogelijk wordt overgelaten aan de markt en zo min mogelijk worden bepaald door politieke of administratieve besluitvorming. Oettle (2003, pp. 98-100) voorspelt dat (Europese) aanbesteding op lange termijn leidt tot clustering aan zowel de vraag- (aanbestedende diensten) als de aanbodkant (contractanten). De vraagkant van de markt wapent zich tegen ongelijkheid ten opzichte van grote contractanten, aan de aanbodzijde treden kleine spelers uit vanwege kostennadelen (ze genieten minder schaalvoordelen dan grote spelers) en gebrek aan financiële draagkracht om perioden tussen contracten door te komen. Dit zou leiden tot het ontstaan van oligopolieën (een klein aantal aanbieders met grote marktaandeelen).

Ook empirische studies suggereren een verband tussen aanbesteding en schaalvergroting. Ten eerste is er anekdotisch bewijs voor aanbodconcentratie als gevolg van aanbesteding in de voorheen kleinschalige markten voor thuiszorg en reïntegratiediensten (Box 2).

Box 2 Aanbesteding en concentratie in de thuiszorg en reïntegratiediensten

In 2003 is in Nederland een nieuwe bekostigingssystematiek ingevoerd om concurrentie in de thuiszorgmarkt te stimuleren: van budgettering per zorginstelling naar bekostiging op basis van het type zorg dat wordt geleverd (zogenoemde functiegerichte bekostiging). Hierdoor zijn de marktverhoudingen sterk veranderd: er vonden veel fusies plaats van thuiszorginstellingen en verpleeg- en verzorgingshuizen. Er is thans een aantal zeer grote landelijke spelers, aangevuld met een groot aantal kleine spelers die de markt hebben betreden (door functiegerichte bekostiging is toetreding eenvoudiger geworden). Dit ging gepaard met verhevigde concurrentie en een prijzenslag, onder meer vanwege grotere aandacht voor doelmatigheid (Meer, Schaapman, & Aerts, 2007).

Met name in Australië, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden vindt sterke concentratie plaats op de reïntegratiemarkt, vooral vanwege opdrachtgevers die streven naar *preferred suppliers* (waaronder UWV in Nederland) en aanbesteding van grote doelgroepen waarvoor kleine aanbieders niet de benodigde productiecapaciteit kunnen opbrengen om de tenders uit te voeren. Fusies tussen reïntegratiediensten zijn tot dusver betrekkelijk schaars; er is vooral veel samenwerking in de vorm van onderaanneming. Hierdoor groeit de kloof tussen grote aanbieders (deelnemers aan aanbestedingen) en de kleine gespecialiseerde bedrijven aan wie zij deelopdrachten uitbesteden (Verveen, Bunt, Bos, & Aalst, 2006, p. 11; Zwinkels, Genabeek, & Groot, 2004, pp. 100-101).

Ten tweede wijzen ervaringen met aanbesteding van busvervoer in Zweden, Noorwegen en Groot-Brittannië op verhoogde aanbodconcentratie (minder en grotere vervoersbedrijven), complexe eigendomsrelaties tussen bedrijven en zorgen over mededingingsbeperkend gedrag (Albaladejo, Bel, & Calzada, 2010, p. 10).

In Zweden leidde introductie van het aanbestedingsinstrument eind jaren '80 tot grote veranderingen van de marktstructuur in het lokale busvervoer (Alexandersson, Hultén, & Fölster, 1998, pp. 206-208). Het aantal onafhankelijke busbedrijven nam met één derde af – veel bedrijven fuseerden of gingen op andere wijze samenwerken – en gemeentelijke vervoersbedrijven werden opgeheven na verlies van aanbesteding of werden geïntegreerd met de nieuwe uitvoerder van het contract. Het gevolg waren verhoogde aanbodconcentratie en zorgen over anticompetitief biedgedrag (afstemming van biedingen) door grote bedrijven.

Nash (2005, pp. 102-103) komt tot een vergelijkbare conclusie over de gevolgen van privatisering en deregulering van het busvervoer in het Verenigd Koninkrijk, namelijk verregaande

consolidatie en dominantie door drie grote spelers³² door een golf van fusies en overnames. Dit was een onverwachte uitkomst aangezien schaalvoordelen in het busvervoer beperkt geacht worden.³³ De auteur zoekt verklaringen in de voordelen van gedeelde ondersteunende diensten (zoals synergievoordelen van marketing en inkoop) en het terugdringen van concurrentie.

In Noorwegen is het aantal busbedrijven in de tien jaren sinds de introductie van aanbesteding sterk gedaald (met circa 45 %) en bedrijfsgrootte (gemeten in het aantal voertuigkilometers) sterk gestegen (met circa 65 %). In regio's waar aanbesteding het minst werd toegepast, was de relatieve afname van de bedrijvenpopulatie het kleinst (Mathisen & Solvoll, 2008, pp. 5-6).³⁴ Mathisen & Solvoll (2008, p. 9) stellen voorts een verhoging van de marktconcentratie³⁵ vast, en dientengevolge complexere en meer verweven eigendomsrelaties (de meeste Noorse busbedrijven zijn gelieerd aan één of meerdere grotere eigendomsgroepen). Ten slotte vinden ze aanwijzingen dat lokaal gebonden busbedrijven de markt verlaten ten faveure van landelijke en internationaal opererende ondernemingen.³⁶ Als (theoretische) verklaringen voor de gewijzigde marktstructuur dragen ze de toegenomen aandacht voor efficiëntie (en daarmee het belang van schaalvoordelen) en de gewijzigde concurrentiemodaliteit aan. In de oude situatie, met onderhandelde contracten, trachtten bedrijven hun winst te vergroten door te onderhandelen met de OV-autoriteiten. In de nieuwe situatie, met aanbestede contracten, trachten bedrijven hun winst te vergroten door het aantal concurrenten te verminderen (door middel van fusies en kruislingse eigendom) en marktmacht uit te oefenen (Mathisen & Solvoll, 2008, pp. 3-4).

³² First Group, Stagecoach en Arriva hebben een gezamenlijk marktaandeel (de C3-ratio) van 55 procent (Nash, 2005, p. 103).

³³ Hetzelfde geldt voor de Britse spoorwegbedrijven, waar een consolidatiegolf leidde tot een marktaandeel van 60 procent (uitgedrukt in treinkilometers) voor de drie grootste bedrijven (Nash, 2005, p. 103).

³⁴ De auteurs geven als verklaring dat autoriteiten die stabiele, onderhandelde langetermijncontracten afsluiten, bedrijven weinig prikkels geven voor horizontale en verticale integratie (fusies en *cross-ownership*). In hun regressiemodel is het percentage aanbestede voertuigkilometers een significante verklaring voor de afname van het aantal busbedrijven.

³⁵ Marktconcentratie is op 3 manieren gemeten: met een Lorenz-curve/Gini-coëfficiënt, met een C3-ratio en met een Herfindahl-Hirschman Index (HHI).

³⁶ Tot deze conclusie komt later ook Aarhaug (2009). Hij constateert een afname van het aantal middelgrote Noorse busbedrijven en een toename van het aantal grote busbedrijven. Hierdoor concurreren bedrijven in een groter geografisch gebied om contracten. De markt is hierdoor veranderd van lokale en regionale monopolies/oligopolieën naar regionale en (inter)nationale concurrentie om contracten.

4 Gezonde marktwerking in het contractvervoer

Marktwerking in het contractvervoer heeft positieve en negatieve uitwerkingen. Dit hoofdstuk bespreekt de aspecten van marktwerking die horen bij een goed functionerende markt. Ook goed functionerende marktwerking kan ertoe leiden dat sommige partijen groter worden terwijl andere terrein verliezen of zelfs de markt moeten verlaten. Dit proces is soms pijnlijk voor individuele ondernemers, maar leidt per saldo tot een verhoging van de welvaart.

Er kunnen echter ook factoren in het spel zijn die het bereiken van een optimale uitkomst in de weg staan. Als gevolg van markt- en overheidsfalen van uiteenlopende aard kan aanbesteding een ongewenste en suboptimale uitkomst geven. Deze situatie wordt besproken in hoofdstuk 5.

4.1 Inkoopmacht opdrachtgevers

Aanbesteding heeft als doel de inkoop van diensten door de aanbestedende partij tegen een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding te realiseren. De onderneming die het gunstigste bod uitbrengt, wint normaliter de aanbesteding. In een aanbesteding kan de opdrachtgever een aantal biedingen met elkaar vergelijken, waarvan hij de vorm en inhoud bovendien zelf voorschrijft. *Inkoopmacht* is marktmacht aan de inkoopzijde van een markt en heeft betrekking op de positie van een afnemer/inkoper – in dit geval aanbestedende diensten – ten opzichte van leveranciers – in dit geval taxibedrijven. De inkoper die over een zekere mate van marktmacht beschikt, is bijvoorbeeld als gevolg van schaalvoordelen in staat kortingen bij leveranciers af te dwingen, die vervolgens tot lagere prijzen voor de eindafnemer leiden. Ook kan de inkoper leveranciers brengen tot kostenefficiëntie, innovatie en productdifferentiatie, waarvan de eindafnemer in het algemeen profiteert (NMa, 2004).

Een economische machtspositie *an sich* is niet verboden, wel het misbruik daarvan (artikel 102, VWEU / artikel 24:1, Mw). Zodoende is inkoopmacht op zichzelf geen interventiegrond voor de NMa, alleen indien deze zou leiden tot significante belemmering van de concurrentie. Bij aanbestedende overheden kan in juridische zin overigens geen sprake zijn van inkoopmacht – het zijn geen ondernemingen³⁷ – maar dit laat onverlet dat zij in economische zin wel inkoopmacht kunnen hebben en kunnen misbruiken.

Misbruik van inkoopmacht wordt onderverdeeld in uitbuiting (het afdwingen van lagere tarieven die niet ten goede komen aan de consument) en uitsluiting (het opwerpen van belemmeringen voor (potentiële) concurrenten, bijvoorbeeld het afdwingen van exclusieve levering).³⁸ Formeel zijn overheden niet met elkaar in concurrentie, waardoor er geen sprake kan zijn van uitsluiting.

³⁷ Een overheidsorgaan valt alleen onder de Mededingingswet indien het economische activiteiten uitoefent – dat wil zeggen, zelf goederen of diensten op een markt aanbiedt (NMa, 2004, pp. 13-14).

³⁸ Er wordt ook wel gesproken van verticaal misbruik (bij uitbuiting worden afnemers en/of leveranciers geschaad) en horizontaal misbruik (bij uitsluiting worden concurrenten geschaad) van inkoopmacht (Boot & Noll, 2010).

Of er (in economische zin) sprake is van uitbuiting, hangt af van het gedrag van de aanbestedende overheid. Als deze bijvoorbeeld de omvang van de eigen organisatie maximaliseert, kan het voordeel van aanbesteden (deels) bij de overheid blijven. Deze en andere vormen van overheidsfalen worden behandeld in het volgende hoofdstuk.

Bedrijven kunnen tegenwicht bieden aan inkoopmacht van de overheid door onderling samenwerking aan te gaan (zogenoemde *countervailing seller power*). Hiervan zijn voorbeelden in het contractvervoer, waaronder inkooporganisaties en consortia van hoofd- en onderaannemers (zie paragraaf 2.2).

4.2 Schaal- en synergievoordelen vervoer

Bij schaalvoordelen (*economies of scale*) nemen de gemiddelde kosten af bij een groter productie- of distributievolume. Synergie- of breedtevoordelen (*economies of scope*) zijn kostenvoordelen die berusten op het gezamenlijk gebruik van mensen en middelen voor meerdere product-markt-combinaties (Houthoofd, 2005, p. 352).

In het contractvervoer komen beide kostenvoordelen voor. Als de indirecte/vaste kosten voor het bedienen van een deelmarkt – bijvoorbeeld kosten van communicatiesystemen, ritaanname en -registratie, planning, facturering, ritmachtigingen, en kwaliteitsbewaking en -rapportage (managementinformatiesystemen) – worden uitgesmeerd over een groter aantal passagiers, dalen de eenheidskosten van vervoer en treden dus schaalvoordelen op.³⁹ Als dezelfde backoffice wordt ingezet om een andere deelmarkt te bedienen, treden synergievoordelen op. Box 3 beschrijft een andere, subtiele vorm van synergie tussen deelmarkten.

Box 3 Herintreders en synergievoordelen vanuit Wsw-vervoer

In contractvervoer doen soms herintreders dienst als chauffeur. Gemeenten kunnen bedrijven een tijdelijke tegemoetkoming in de loonkosten verstrekken in de vorm van een reïntegratiesubsidie, teneinde werkgevers te stimuleren om uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen (met name ter compensatie voor lagere arbeidsproductiviteit). Gelet op het hoge aandeel loonkosten in het contractvervoer (zie paragraaf 2.3) kan dit taxionderningen een behoorlijk kostenvoordeel opleveren.

Voor zover bekend staan dergelijke subsidies ter beschikking van alle (taxi)ondernemingen. Hoewel het gebruik ervan varieert (niet alle bedrijven zijn even goed op de hoogte van het subsidielandschap, terwijl andere ondernemers er uit kwaliteitsoverwegingen voor kiezen om geen herintreders in dienst te nemen), is er dus geen sprake van concurrentievervalsing (verstoring van het *Level Playing Field*).

Wel kwam uit de interviews naar voren dat vervoerders die Wsw-vervoer verzorgen hun contacten met SW-bedrijven kunnen benutten om eenvoudiger en voordeliger herintreders in te zetten. SW-bedrijven dragen vaak (een deel van) de kosten van opleiding van de herintreder tot chauffeur. Daarmee is ook dit een voorbeeld van synergievoordelen tussen deelmarkten.

Ook op voertuigniveau zijn schaal- en synergievoordelen te realiseren. Het bedienen van een groter perceel staat efficiëntere planning toe, waardoor het aantal passagiers per voertuig (de bezettingsgraad) groter is en het taxibedrijf relatief minder materieel nodig heeft – dit zijn

³⁹ Ook grootschalig inkopen, waarbij kwantumkortingen worden bedongen, is een voorbeeld van schaalvoordelen. Verzonken kosten – investeringen in specifieke materiële of immateriële activa die niet meer kunnen worden terugdraaid nadat ze eenmaal zijn gedaan – leiden niet tot schaalvoordelen omdat ze geen invloed meer hebben op de gemiddelde kosten. Wel kunnen ze een toetredingsbarrière vormen voor partijen die dergelijke kosten nog niet hebben verzonken. Specifieke informatie- en communicatiesystemen zouden hiervan een voorbeeld kunnen zijn.

schaalvoordelen.⁴⁰ Wanneer meerdere vervoersstromen (dat wil zeggen, passagiers uit verschillende contracten/deelmarkten) in één voertuig worden vervoerd (een hogere combinatiegraad wordt bereikt), treden synergievoordelen op.⁴¹

Ten slotte zijn er synergievoordelen tussen contractvervoer en aanverwante markten mogelijk, bijvoorbeeld tussen contractvervoer en straattaxivervoer, tussen contractvervoer en openbaar vervoer en tussen contractvervoer en ambulancevervoer.⁴² Zo kunnen voertuigen bestemd voor contractvervoer in de dalperioden (met name 's avonds en in het weekend) worden ingezet voor straattaxivervoer. Ook kunnen OV-bedrijven hun backoffice (tegen beperkte meerkosten) inzetten voor hun contractvervoeractiviteiten. Dergelijke synergievoordelen zijn doorgaans gunstig vanuit een welvaartspectief, aangezien ze leiden tot lagere eenheidskosten en, indien ze als gevolg van voldoende concurrentiedruk worden doorgegeven, tot lagere prijzen voor de afnemer. Overigens werd in de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, aangegeven dat synergievoordelen tussen contractvervoer en aanverwante markten beperkt zijn.

In de aanwezigheid van synergievoordelen is bundeling van doelgroepenvervoer economischer dan separate aanbesteding (Bailey & Friedlaender, 1982).⁴³ Uit een consultatieronde door de NMa blijkt dat er synergievoordelen tussen deelmarkten bestaan, maar dat deze volgens marktpartijen zelden van doorslaggevend effect zijn in een aanbesteding.⁴⁴ Een mogelijke verklaring is dat veel vervoerders op vrijwel alle markten actief zijn (het combineren over contracten heen of 'vervoer in de mix', zie paragraaf 2.2) en hun synergievoordelen reeds inprijzen (lees: doorgeven in hun tarieven). Doelgroepenvervoer wordt in dat geval aan de aanbodzijde gebundeld. Indien deze synergievoordelen worden doorgegeven aan de afnemer (aanbestedende diensten en uiteindelijk de consument) zal bundeling aan de vraagzijde (bij opdrachtgevers) weinig aanvullende efficiëntiewinsten opleveren. In alle gevallen is bundeling een afweging tussen het benutten van synergievoordelen door geïntegreerde aanbesteding en het benutten van efficiëntievoordelen als gevolg van grotere concurrentiedruk door separate aanbestedingen met een groter aantal inschrijvers (Farsi *et al.*, 2007, pp. 358-359).

4.3 Schaalvergroting in contracten

Grotere vervoerspercelen en gecombineerde aanbesteding van verschillende contracten zijn in hoofdzaak bedoeld om te profiteren van de schaal- en synergievoordelen in de uitvoering. De opdrachtgever eigent zich hiermee een deel van de efficiëntiewinsten toe die in de vorige paragraaf aan de orde kwamen. Ook werken gemeenten samen om deze baten te incasseren. Dit doen ze door gezamenlijke inkoop, uitvoering en beheer, maar ook door samenwerking gericht

⁴⁰ De vervoersstroom wordt met andere woorden opgerekt naar de efficiënte schaal.

⁴¹ Bijvoorbeeld het combineren van CVV met Wmo-vervoer, WIA-schoolvervoer met leerlingvervoer en WIA-werkvervoer met Wsw-vervoer (Cazemier, 2007; Mosselman *et al.*, 2007).

⁴² Ambulancevervoer wordt, in tegenstelling tot de andere genoemde aanverwante markten, niet aanbesteed (Dorrestein, 2010). Synergievoordelen komen derhalve alleen ten goede aan de huidige vergunninghouders die ook taxivervoer verzorgen (bijvoorbeeld Connexxion en ZCN).

⁴³ Dit is in lijn met theorie over natuurlijk monopolie (Baumol *et al.*, 1982). Zie Farsi, Fetzi, & Filippini (2007) voor toepassing van dit concept op het combineren van verschillende vormen van openbaar vervoer. Hun resultaten suggereren aanzienlijke synergievoordelen tussen vervoer per trolleybus, per reguliere bus en per tram.

⁴⁴ NMa-besluit 6957/202_A, 9 december 2010, betreffende zaak 6957/Veolia - CDC-Transdev, pp. 33-34 [130].

op de indicatie- en informatiefunctie en op synergievoordelen tussen doelgroepenvervoer en openbaar vervoer (KpVV, 2011).

Naast schaal- en synergievoordelen hebben opdrachtgevers aanvullende motieven om contracten te vergroten. Ten eerste wordt schaalvergroting in de hand gewerkt door fusies tussen gemeenten. Daarnaast zijn transactiekosten een motief voor opdrachtgevers om contracten te vergroten: grotere eenvoud van aanbesteding⁴⁵ en van contractbeheer (waaronder controle op contractnaleving), omdat er voor een groot (of groter) vervoersgebied één aanspreekpunt en één verantwoordelijke partij is. Deze rol wordt veelal door een vervoersregisseur bekleed.

Aanbestedende partijen stellen ten slotte directe en indirecte eisen aan de grootte van vervoerders om uitvoeringszekerheid te hebben (Rijkswaterstaat, 2007, p. 73).⁴⁶ Zolang bestekseisen proportioneel zijn – denk aan ondernemingsomvang in relatie tot de vervoersstromen en de grootte van bankgaranties in verhouding tot de financiële risico's – is er geen sprake van onnodige drempels voor inschrijving (zie paragraaf 3.1). Gebrek aan inhoudelijke kennis over vervoer en overdreven risicomijdendheid bij aanbestedende diensten kunnen er echter toe leiden dat zij onevenredig sturen op schaalvergroting. In dat geval doet de aanbestedende dienst afbreuk aan de grondbeginselen en dus gezonde markttuitkomsten van aanbesteding. Dit gedrag valt terug te voeren op informatieongelijkheid.

Er zijn ook opdrachtgevers die sturen op fijnmazigheid door bewust klein aan te besteden (het opknippen van vervoerspercelen). In deelmarkten en regio's waar schaalvoordelen aanzienlijk zijn, is deze strategie echter niet efficiënt. Taxibedrijven die de losse percelen als één geheel kunnen bedienen, zullen hun voorziene schaal- en synergievoordelen inprijzen en zijn kostentechnisch niet te evenaren door taxibedrijven die slechts één of enkele percelen kunnen bedienen. Anders gezegd: grote(re) inschrijvers hebben sterke prikkels om verloren gegane kostenvoordelen terug te halen door meerdere (lieft alle) kleine contracten te bemachtigen.⁴⁷

4.4 Consequenties

De gezonde vormen van marktwerking in het contractvervoer hebben diverse consequenties. Ten eerste is de prijsdruk toegenomen ten opzichte van de situatie waarin contracten, vaak met lange (soms onbepaalde) looptijd, onderhands werden gegund.⁴⁸ Dat concurrentiedruk en inkoopmacht de publieke bestedingen (en daarmee de omzet voor contractvervoerders) sterk kunnen reduceren, bleek al uit de aanzienlijke efficiëntiewinsten die aanbesteding heeft veroorzaakt in het openbaar vervoer (paragraaf 3.3).

⁴⁵ Ook het minimaliseren van kosten van adviesbureaus die de opdrachtgevers bijstaan bij aanbestedingen, valt hieronder.

⁴⁶ Voorbeelden van bestekseisen die indirect sturen op bedrijfsomvang zijn boeteclausules, bankgaranties, financiële ratio's en ervaring/referenties. De relatie tussen uitvoeringszekerheid en schaalvergroting is overigens niet eenduidig. Ingeval de gecontracteerde vervoerder niet naar behoren presteert, moet voor een groter gebied vervangend taxivervoer geregeld worden.

⁴⁷ Dit is wat gebeurde toen het Britse spoor na privatisering werd opgedeeld in 26 regio's die apart werden aanbesteed. Het gevolg was een te zeer versnipperde dienstverlening. Preston (1996) concludeerde dat een viertal concessies optimaal zou zijn geweest (Bijkerk, Poort, & Schuurman, 2003, p. 102).

⁴⁸ Reeds in 2005 verschenen berichten dat de tarieven in het contractvervoer als gevolg van aanbesteding praktisch gehalveerd waren (Schut, 2005).

Schaalvergroting (met name onder invloed van schaal- en synergievoordelen) heeft ertoe geleid dat de marktstructuur is gewijzigd. Vervoersregisseurs en inkoop-/franchiseorganisaties hebben aan belang gewonnen. Zij vormen de schakel tussen schaalvergroting en de van oudsher fijnmazige markt. Hierdoor kunnen kleine(re) spelers meedingen naar contracten waarop ze zelfstandig geen aanspraak maken. Bovendien krijgen zij via de vervoersregisseur toegang tot nieuwe deelmarkten en (voor zover praktisch uitvoerbaar) tot nieuwe regio's. Daarnaast zijn er vervoerders die onvoldoende kundig, bereid of bij machte zijn om zelf in te tekenen op aanbestedingen en/of het contract na gunning te onderhouden (het relatiemanagement). De vervoersregisseur lost als intermediair deze informatieongelijkheid en intransparantie voor de kleine vervoerder op.

Voor aanbestedende diensten heeft schaalvergroting tot gevolg dat de afstand tussen hun aanspreekpunt bij het sluiten van een contract en de feitelijke vervoerders groter wordt. Sommige opdrachtgevers verlangen daarom van de hoofdaannemer dat deze een deel van het vervoer zelf verricht. Hiermee trachten ze te voorkomen dat de contractant zich distantieert van het daadwerkelijke vervoer.

Een tweede consequentie van de schaalvergrotingsdynamiek voor aanbestedende diensten is dat er op den duur minder inschrijvingen per aanbesteding zijn (verlies van *outside options*). De NMa heeft dit in haar besluit over de fusie tussen Connexion en Veolia als niet-problematisch aangemerkt, omdat er in de gevallen waarin beide meededen aan een aanbesteding er altijd nog één of twee andere inschrijvers waren.⁴⁹ Als deze situatie op termijn verandert, kunnen monopolievorming en marktmacht het gevolg zijn. Dit marktfalen wordt in hoofdstuk 5 behandeld.

Voor met name kleine vervoerders heeft schaalvergroting tot gevolg dat zij vaker in onderaannemerschap werken. Daarnaast wordt de waarde van individuele contracten groter in relatie tot hun totale omzet – daarmee wordt ook het belang van de aanbestedingsuitkomst groter.⁵⁰ Continuïteitsrisico's leiden tot angst voor omzetverlies en leegstand. Door bundeling van het doelgroepenvervoer zullen deze risico's nog groter worden. Uit de interviews bleek dat veel vervoerders daarom streven naar vergroting van hun marktaandeel. Ze verkleinen hiermee hun continuïteitsrisico's en vergroten hun kansen om zelfstandig aanspraak te kunnen maken op grote(re) contracten (c.q. verkleinen hun afhankelijkheid van hoofdaannemers). In relatie daarmee kan een asymmetrische risicoperceptie bij de huidige concessiehouders tot ongewenst biedgedrag leiden (Calveras, Ganuza, & Hauk, 2004). Asymmetrie ontstaat op het moment dat de baten van winst van de nieuwe aanbesteding groter zijn dan de kosten van het verlies het contract; kosten van faillissement worden immers deels door de maatschappij gedragen.

Voor reizigers, ten slotte, betekent schaalvergroting dat de afstand tussen hen en de concessiehouder groter wordt (Figuur 1). Communicatie (bijvoorbeeld ritaanname, vragen over facturen en klachtenafhandeling) en het vervoer zelf kunnen hierdoor als onpersoonlijk ervaren worden. Ook worden ze vaker geconfronteerd met vervoerders die geen lokale binding hebben. Uit de gesprekken kwam enerzijds naar voren dat dergelijke geluiden enkel hoorbaar zijn op het moment dat er iets misloopt (voor, tijdens of na de taxirit), en dat de reiziger anderzijds ook

⁴⁹ NMa-besluit 6957/202_A, 9 december 2010, betreffende zaak 6957/Veolia - CDC-Transdev, p. 33 [126].

⁵⁰ Klemperer (2005a) spreekt van *lumpy* concurrentie.

profiteert van de grotere professionaliteit. Kwaliteitseffecten voor reizigers die hun oorsprong vinden in een falende markt of overheid, komen in hoofdstuk 5 ter sprake.

5 Markt- en overheidsfalen in het contractvervoer

Er zijn verschillende redenen waarom ‘de markt’ tot suboptimale uitkomsten leidt. *Marktfalen* valt uiteen in ongeprijsde effecten (ook wel externe effecten of externaliteiten genoemd), collectieve goederen, informatieasymmetrie of incomplete informatie, en monopolievorming of schaalvoordelen die leiden tot marktmacht (Teulings, Bovenberg, & Dalen, 2003). Vaak is marktfalen reden voor overheden om corrigerend op te treden door middel van regulering (verboden en geboden), financiële prikkels (belastingen en subsidies), overreding (voorlichting en convenanten) of door zelf collectieve goederen te produceren. Echter, zowel bij het bepalen van het maatschappelijk belang als in haar corrigerende rol kan de overheid tekortschieten. Dit wordt *overheidsfalen* genoemd en is de tegenhanger van marktfalen (Baarsma, Koopmans, & Theeuwes, 2010).⁵¹ Dit hoofdstuk bespreekt vormen van markt- en overheidsfalen die in relatie (kunnen) staan met prijsvorming en rendementen in het contractvervoer.

5.1 Informatieachterstand opdrachtgevers

Aanbesteding kan leiden tot verslechtering van prijs en kwaliteit indien de aanbestedende overheid de marktwerkingsoperatie enkel als bezuiniging ziet, de aanbestedende diensten inadequate selectie- en gunningscriteria formuleren, of als zij onvoldoende controleren op naleving van de gestelde eisen (Baarsma *et al.*, 2010, p. 63). Met name dit laatste punt, de handhaving van contracten, is in het contractvervoer een heikel punt. Het Ministerie van Economische Zaken (2008, pp. 32, 63) concludeert in haar onderzoek naar marktwerking dat “[i]n het taxicontractvervoer (...) te weinig aandacht [lijkt] uit te gaan naar het monitoren van en afrekenen op contractuele afspraken over kwaliteit” en dat “onduidelijk [is] of de opdrachtgevers hun rol voldoende actief inkleden”. Regioplan (2008, p. 38) stelt vast dat verslechtering van arbeidsvoorwaarden in het contractvervoer *an sich* niet door aanbesteding wordt veroorzaakt (aan kwaliteitseisen geen gebrek), maar wel door uitvoering van aanbesteding en het contractbeheer (het monitoren van contractnaleving) ná aanbesteding.

Waardoor wordt gebrekkige contracthandhaving veroorzaakt? Ten eerste kan het zijn dat vervoerskwaliteit zich lastig laat meten en/of dat de kosten van het inwinnen van kwaliteitsinformatie (te) hoog zijn.⁵² In dat geval heeft de contractant een informatievoorsprong op de opdrachtgever over de kwaliteit van zijn dienstverlening. Als de contractant geen of onvoldoende prikkels ervaart om zijn privé-informatie met de opdrachtgever te delen, c.q. bewust

⁵¹ Het fundamentele onderscheid tussen beide is dat marktfalen optreedt indien vrije marktwerking tot ongewenste uitkomsten leidt (het uitgangspunt in deze analyse is een markt zonder overheid) terwijl overheidsfalen optreedt juist *omdat* de overheid intervineert in een markt.

⁵² Vervoerskwaliteit is een samenspel van voertuig- en sociale veiligheid, betrouwbaarheid en punctualiteit, deskundigheid ten aanzien van de doelgroep, beschikbaarheid en geschiktheid van het voertuig (Poort & Weda, 2008, p. 13). In het kader van informatieasymmetrie spreekt men van *niet-geobserveerde heterogeniteit* als het gedrag (bijvoorbeeld het nakomen van kwaliteitsafspraken) of de aard van de ‘agent’ (bijvoorbeeld te goeder of te kwader trouw zijn) niet of onvolledig door de ‘principaal’ kan worden waargenomen (Teulings *et al.*, 2003, p. 65).

informatie achterhoudt over zijn aard of zijn gedrag, spreekt men van *informatieasymmetrie*. Dit is een vorm van marktfalen.

Ten tweede kan gebrekkige handhaving het gevolg zijn van een tekort aan prikkels voor kwaliteitsbewaking bij aanbestedende diensten.⁵³ Rijkswaterstaat (2007, p. 79) constateert in dit kader dat de mate waarin regie en controle wordt uitgeoefend, sterk verschilt per opdrachtgever. Bij grotere opdrachtgevers, zoals zorgverzekeraars, zouden regie en controle meer aandacht krijgen dan bij kleinere aanbestedende partijen, onder meer vanwege de commerciële risico's van slecht vervoer (klantenverlies en werking van het reputatiemechanisme). De democratische relatie tussen reiziger en aanbestedende overheid is veel indirecter dan de commerciële relatie tussen klant (verzekerde) en bedrijf (verzekeraar).⁵⁴ Als dit uitmondt in gebrekkige contracthandhaving, is er sprake van overheidsfalen.

Een derde verklaring voor falend contractbeheer is een gebrek aan expertise en ervaring. Dit speelt vermoedelijk sterker bij decentrale overheden, voor wie aanbesteding (van contractvervoer) bovendien slechts één van de vele werkzaamheden is.

Het voert echter te ver om in de redenen voor slecht contractmanagement een scherp onderscheid te maken tussen publieke en private aanbestedende partijen. Zo blijkt dat ook de kwaliteit van zittend ziekenvervoer, ondanks de grotere inkoopexpertise en commerciële prikkels bij zorgverzekeraars, soms te wensen overlaat (NZa, 2008, p. 7; Rijkswaterstaat, 2007, p. 80). De constatering van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa, 2008) dat meer dan de helft van zorgverzekeraars geen gebruik maakt van klanttevredenheidsonderzoeken en dat interventie op basis van klachten slechts incidenteel voorkomt, suggereert dat commerciële prikkels voor kwaliteitsbewaking geen garantie zijn (of te zwak zijn) voor contracthandhaving en dus dat ook de kosten van informatievergaring mogelijk een obstakel vormen.

Uit de interviews bleek dat de handboeken professioneel aanbesteden⁵⁵ hebben geleid tot meer aandacht voor kwaliteit bij aanbestedende diensten, maar dat dit vooral een 'papieren kwaliteit' is. Het schort nog vaak aan toezicht op naleving van het contract. Ongeacht wat hiervan de oorzaak is – informatieasymmetrie (marktfalen), zwakke handhavingsprikkels of een gebrek aan kennis en ervaring (beide betreffen doorgaans overheidsfalen) – bestaat er hierdoor informatieongelijkheid over vervoers-/kwaliteitsprestaties tussen aanbestedende partij en contractant (de vervoerder of hoofdaannemer).

⁵³ Dit raakt aan de *principal-agent*-problematiek waardoor passagiers en opdrachtgevers tegengestelde prikkels ervaren. Passagiers streven naar maximale in plaats van optimale kwaliteit, opdrachtgevers streven naar minimale in plaats van optimale prijzen, zoals afgebeeld in Figuur 1. Zie Poort & Weda (2008, pp. 17-20) voor een uitwerking hiervan.

⁵⁴ Reizigers die ontevreden zijn met het taxivervoer dat hun gemeente heeft ingekocht, kunnen hun ongenoegen enkel kenbaar maken door te klagen, te verhuizen (ook wel 'stemmen met de voeten' of *Tiebout-concurrentie* genoemd), of door hun stemgedrag tijdens gemeentelijke verkiezingen die eens in de vier jaar worden gehouden en waarin contractvervoer hooguit één van de vele thema's is (Baarsma *et al.*, 2010; Tiebout, 1956). Daar komt bij dat aanbesteding door overheden soms wordt beïnvloed door politieke of beleidsmotieven, waarmee het niet vanzelfsprekend is dat bij het opstellen en gunnen van concessies het reizigersbelang voorop wordt gesteld (Buchanan, 1968; Dijk, 2007, p. 133).

⁵⁵ Eind 2009 heeft het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) 4 handboeken voor het professioneel aanbesteden van contractvervoer gepubliceerd (ABWZ-vervoer, Leerlingenvervoer, Regiotaxi, Wmo-vervoer en Valys, en Zittend ziekenvervoer). De handboeken zijn een uitvloeisel van de Rondetafel Contractvervoer (Poort & Weda, 2008).

Marktfalen in de vorm van informatieasymmetrie is beroemd geworden dankzij Akerlof (1970). Hij omschrijft de markt voor tweedehands auto's, waarin de verkoper doorgaans veel meer weet over de kwaliteit van het aanbod dan de koper, en kopers daarom bereid zijn om hooguit voor *gemiddelde* kwaliteit te betalen. Aanbieders met goede kwaliteit auto's trekken zich terug uit de markt (hun auto is meer waard dan de gemiddelde marktprijs) waardoor de gemiddelde kwaliteit en marktprijs verder dalen. Aan het einde van deze neerwaartse spiraal bestaat de markt volledig uit slechte tweedehands auto's – in Amerika bekend als *lemons*. Dit wordt *averechtse selectie* genoemd.

Als een opdrachtgever de geboden tarieven niet op hun realiteitsgehalte beoordeelt en in de uitvoeringsfase niet op kwaliteitsbeloftes toeziet, kan hij eenzelfde neerwaartse spiraal uitlokken (Baron & Besanko, 1987; Manelli & Vincent, 1995). Partijen die op een 'onwaarschijnlijk' prijsniveau intekenen omdat ze de beloofde kwaliteit niet in praktijk (hoeven te) brengen, zijn de *lemons* van het contractvervoer die de marktprijs neerwaarts drijven en het aanbod van bovengemiddelde kwaliteit verdringen.⁵⁶

Zelfs als opdrachtgevers over de juiste informatie beschikken, zullen hun sancties voor niet-naleving geloofwaardig moeten zijn om *averechtse selectie* te voorkomen (Yvrande-Billon, 2006).⁵⁷ De combinatie van pakkans en sanctie moet voldoende afschrikken in verhouding tot de voordelen van het niet naleven van afspraken.

Ook de inhoud van een contract kan leiden tot *averechtse selectie*. Om verschillende redenen worden contracten onvolledig gespecificeerd, bijvoorbeeld omdat variabelen in geval van een geschil niet verifieerbaar zijn door een rechter, omdat het opstellen van een clausule kostbaarder is dan de baten ervan, of omdat het effect of de waarschijnlijkheid van een gebeurtenis zich lastig laten bepalen, bijvoorbeeld door onzekerheden over de toekomst (Couwenberg, 2003; Hart & Moore, 1988; Salanié, 1997). Incomplete contracten kunnen leiden tot selectie van de meest opportunistische bieder – degene die het meest bewust is van contractuele omissies die hij kan uitbuiten (Bajari, McMillan, & Tadelis, 2009; Williamson, 1976; Yvrande-Billon, 2006).⁵⁸ Dit speelt echter vooral bij zeer complexe diensten, waarvan de omschrijving in de aanbesteding onvoldoende duidelijk is.⁵⁹ Deze vorm van *averechtse selectie* lijkt daarom minder problematisch dan ongelijke informatie over de uitvoeringsfase.

⁵⁶ Ook kan informatieasymmetrie aanleiding geven tot disproportionele bestekseisen als aanbestedende diensten overdreven risicomijdend zijn (zie paragraaf 4.3).

⁵⁷ Dezelfde informatieongelijkheid die kan uitmonden in *averechtse selectie* in de contracteringsfase, zorgt voor moreel risico (*moral hazard* of 'verborgen gedrag') in de uitvoeringsfase. Moreel risico kan leiden tot bekribbeling op de dienstverlening of het comfort (*shirking*). Daarmee heeft moreel risico invloed op de kwaliteit voor de reiziger, terwijl *averechtse selectie* ook invloed heeft op de prijsvorming van het vervoer (de eerder besproken neerwaartse prijs-spiraal).

⁵⁸ Incomplete contracten geven ook in de uitvoeringsfase prikkels voor opportunistisch (her)onderhandelingsgedrag, ongeacht of dit op voorhand leidt tot *averechtse selectie* (Bance, 2003; Guasch, 2004; Prager, 1990; Yvrande-Billon, 2006). Zie ook paragraaf 5.4.

⁵⁹ Voor inkoop van complexe producten of diensten – wanneer informatie vóór transactie waardevol is en aanpassingen na transactie waarschijnlijk zijn (vanwege incompleetheid van het contract) – genieten onderhandelde contracten meestal de voorkeur boven veiling of aanbesteding (Bajari *et al.*, 2009; Goldberg, 1977).

5.2 Ontduiking van werkgeversverplichtingen

Personeelskosten (inclusief kosten van ondersteunend personeel, zoals centralisten, monteurs, en medewerkers op het hoofdkantoor) bedragen ongeveer twee derde van de totale kosten van taxivervoer (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010, p. 20; Deloitte & NEA, 2006, p. 14).⁶⁰ Doordat bij aanbestedingen vooral geconcurrereerd wordt op de prijs, zal een vervoerder geneigd zijn om zijn personeelskosten zo laag mogelijk te houden (Meer *et al.*, 2007, p. 87). Dit gebeurt op legitieme wijze, bijvoorbeeld door een hogere bezettingsgraad, inzet van (voordeligere) uitzendkrachten⁶¹ en het gebruik van reïntegratiesubsidies (zie Box 3), maar helaas ook op clandestiene wijze. Ontduiking van de CAO Taxivervoer komt voor en is geen marginaal verschijnsel, getuige de bedrijfsoordelen die CAO-waakhond Sociaal Fonds Taxi (SFT) jaarlijks uitdeelt (Joolen, 2010).⁶²

Voorbeelden van overtredingen die in de interviews werden genoemd zijn het enkel uitbetalen van ‘beladen kilometers’ (het rijden met een leeg voertuig is voor rekening van de chauffeur), het enkel uitbetalen van ‘draaiende wielen’ (dus wanneer het voertuig in beweging is), nauwelijks of geen opleiding van chauffeurs (zie ook Box 4), chauffeurs zonder chauffeurspas, en afwenteling van onrendabele contractvoorwaarden op personeel (chauffeurs worden uitbetaald conform irreële tijdcalculaties in het contract).

Box 4 Opleiding en externe effecten

De grote omvang van individuele contracten ten opzichte van bedrijfsomvang (zie paragraaf 4.4) kan tot gevolg hebben dat een bedrijf bij verlies van een contract zijn activiteiten plotseling fors moet terugdringen. Opleiding van het personeel, in het bijzonder opleiding die ook baten heeft *buiten* het contract dat verloren is gegaan⁶³ (dus in andere deelmarkten en/of in een volgende periode), kan hierdoor onder druk komen te staan aangezien de opleidingsbaten niet (volledig) terechtkomen bij het bedrijf dat de opleidingskosten draagt. Dit worden *spillovers* of positieve externaliteiten genoemd. Het verwachte ‘rendement’ van investering in personeel is hiermee vanuit de optiek van de vervoerder lager geworden (Meer *et al.*, 2007, p. 87).⁶⁴ Als deze *spillovers* reëel zijn, kan de situatie ontstaan waarin personeel enkel de minimaal noodzakelijke opleiding (ten behoeve van het contract in kwestie) ontvangt.

Concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt in de hand gewerkt door de positie van het personeel in het contractvervoer, met name die van chauffeurs; deze wordt vaak als kwetsbaar aangemerkt. FNV Bondgenoten spreekt van een “onevenwichtige arbeidsrelatie” die vooral het gevolg is van de dominantie van tijdelijke arbeidscontracten (Rijkswaterstaat, 2007, p. 77).⁶⁵ Het beeld dat onderzoeksbureau Regioplan schetst van de gevolgen van aanbesteding op arbeidsvoorwaarden in de branche sluit hier in hoge mate op aan: vervanging van vaste medewerkers door tijdelijke

⁶⁰ Het is niet precies bekend welk deel van de personeelskosten in het contractvervoer variabel is en welk deel vast. Zie ook voetnoot 16.

⁶¹ Dit is gelimiteerd toegestaan: met de invoering van de nieuwe CAO in 2009 is de inzet van personeel dat niet onder de CAO valt, gemaximeerd tot 15 % van de loonsom (SFT, 2010, p. 11).

⁶² Sociaal Fonds Taxi koppelt zijn controlefrequentie aan het toegekende bedrijfsoordeel: bedrijven met het oordeel ‘goed’ worden eens in de 3 jaar gecontroleerd, die met het oordeel ‘voldoende’ of ‘onvoldoende’ 2-jaarlijks, en bedrijven met het oordeel ‘slecht’ jaarlijks (SFT, 2010, p. 11). In 2009 legde SFT 2,4 miljoen euro aan naheffingen op (SFT, 2010, p. 12).

⁶³ Kosten van opleidingen of cursussen die enkel relevant zijn voor uitoefening van het contract dat verloren is gegaan, kunnen als verzonken worden beschouwd (zie ook voetnoot 39).

⁶⁴ De overgangsregeling van personeel bij wisseling van contractuitvoerder (zie voetnoot 25) kan bijdragen aan het verlies van opleidingsrendement voor de werkgever.

⁶⁵ Circa 40 procent van de medewerkers uit de steekproef van NEA heeft een tijdelijk contract (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010, p. 23). Een andere trend om flexibiliteit na te streven is verkleining van contracten: meer dan de helft van het werkend personeel uit de steekproef heeft een parttime contract.

(uitzend)krachten, flexibilisering van werktijden (zowel het aantal werkuren als het tijdstip van werken), minder investeringen in opleiding van het personeel, grotere inzet van minder gekwalificeerd personeel, en slechte(re) naleving van CAO-regels (Poel, Tijsmans, Wit, & Rij, 2008, pp. 37-40).⁶⁶

Er zijn ook aanwijzingen dat er malafide ondernemers actief zijn die bijvoorbeeld geen pensioen- of verzekeringspremies en vakantiegeld betalen en vervolgens de onderneming failliet laten gaan. Zo zou het Pensioenfonds Vervoer, waartoe ook taxichauffeurs behoren, in de afgelopen tien jaar zo'n 200 miljoen euro zijn misgelopen door wanbetalingen als gevolg van failliete of frauderende bedrijven in het taxi-, touringcar- en beroepsgoederenvervoer (Dennekamp, 2011; TaxiPro.nl, 2011b). Dergelijke fraude leidt ertoe dat de marktprijs wordt beïnvloed door partijen die zich niet aan de regels houden – conform het principe van averechtse selectie zoals besproken in de vorige paragraaf⁶⁷ – en dat bonafide ondernemers worden gedwongen om verliesgevend te offeren. Overigens is dergelijke fraude niet uniek. Ook in de bouw, de schoonmaaksector en het beroepsgoederenvervoer zijn problemen met wanbetaling en malversatie (Dennekamp, 2011).

Er lijkt kortom sprake van twee vormen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden: ondernemen 'op en over het randje', bijvoorbeeld ingegeven door liquiditeitsproblemen (ondernemers schorten dan als eerste hun betalingen op aan partijen die het minst 'responsief' zijn, zoals de Belastingdienst of een pensioenfonds), en voorbedachte faillissementsfraude (*bit-and-run*-strategieën). Beide vormen van ontduiking van werkgeversverplichtingen leiden tot een ongelijk speelveld.

5.3 Informatieproblemen vervoerders

De uitgangspunten of basiskosten van vervoer, met name de kosten van personeel en materieel, zijn voor alle vervoerders min of meer gelijk. De verschillen tussen geboden tarieven zijn daarom vooral het gevolg van productiviteitsinschattingen, bijvoorbeeld de gemiddelde snelheid, de bezettingsgraad en de combinatiegraad van het voertuig. Het winnen van een aanbesteding kan het gevolg zijn van inschattingsfouten. In veilingtheorie staat dit bekend als de 'vloek van het winnende bod' of 'winnaarsvloek': in situaties met onzekerheid over de waarde van het geveilde item wint meestal de bieder met de meest optimistische inschatting (Kagel & Levin, 1986). Aanbestedingen van publieke diensten zijn in feite gesloten veilingen, waarbij dus dezelfde

⁶⁶ Mogelijk is concurrentie op arbeidsvoorwaarden minder prominent bij grote taxibedrijven, als gevolg van een hogere organisatiegraad van het personeel (en grotere zichtbaarheid van hun doen en laten). Een groter deel van het personeel is aangesloten bij een vakbond (over de *gehele* branche is circa 20 % van werknemers lid van een vakbond (Rijkswaterstaat, 2007, p. 71)) en grote ondernemingen hebben vaker een ondernemingsraad die dergelijke misstanden aan de kaak kan stellen. Volgens NEA (Beijeren & Dasburg-Tromp, 2010, p. 25) heeft 55 % van de bedrijven met 50 of meer werknemers personeelsvertegenwoordiging, 40 % heeft een OR.

⁶⁷ Oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden kan een manifestatie zijn van informatieongelijkheid tussen opdrachtgever en contractant met averechtse selectie als gevolg (vergelijkbaar met de neerwaartse kwaliteitsspiraal die in de vorige paragraaf aan de orde werd gesteld), of van opdrachtgevers die (bewust) geen aandacht schenken aan respectering van werkgeversverplichtingen door de vervoerder. Het verschil tussen 'verborgen kwaliteit' en ontduiking van CAO-verplichtingen en premiefraude is dat laatstgenoemde de reiziger en opdrachtgever niet hoeven te duperen. Het niet of minder goed opleiden van personeel heeft uiteraard wel zijn weerslag op de kwaliteit voor de reiziger, bijvoorbeeld als de chauffeur onvoldoende kennis heeft over de doelgroep (zoals van diens ziektebeeld en gedragsproblemen).

problematiek speelt (Alexandersson & Hultén, 2006, p. 77; DotEcon Ltd, 2007, p. 153; OFT, 2004, p. 9).

De winnaarsvloek wordt belangrijker voor de aanbestedingsuitkomst indien er een kleiner aantal bidders is – hierdoor ontstaan grotere afwijkingen van geschatte versus werkelijke uitvoeringskosten – en bidders onervaren zijn en hun biedingen daarom enkel op eigen inschattingen baseren (Adnett, 1998, p. 78). De winnaarsvloek maakt de noodzaak van toezicht op en handhaving van contracten groter omdat concessiehouders geneigd zullen zijn op allerlei manieren hun kosten te verlagen om hun vooraf (verkeerd) ingeschatte rendement te behalen.

5.4 Marktmacht contractanten

Van marktmacht is sprake als een onderneming door haar marktpositie de concurrentie op een markt kan verhinderen. Dit is het geval als zij zich grotendeels onafhankelijk van haar concurrenten, leveranciers, afnemers of eindgebruikers kan gedragen (artikel 24, Mw). Zoals eerder opgemerkt (paragraaf 4.1) is het hebben van marktmacht niet verboden, maar wel het misbruik ervan.

Verkoopmacht

De tegenhanger van inkoopmacht (marktmacht van opdrachtgevers, zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk) is verkoopmacht: aanbieders die zich in zekere mate onafhankelijk van aanbestedende diensten kunnen gedragen.

In de *aanbestedingsfase* is verkoopmacht afhankelijk van het aantal inschrijvingen. De NMa achtte verlies van *outside options* niet problematisch bij haar besluit over de fusie tussen Connexion en Veolia (zie paragraaf 4.4). Onderdeel van het NMa-onderzoek was een interviewronde met (potentiële) concurrenten van Connexion en Veolia, waaruit geconcludeerd mag worden dat deze geen zwaarwegende protesten hadden. Zoals echter in paragraaf 3.2 aan de orde kwam, kunnen ook zij belang hebben bij een fusie omdat de markt overzichtelijker wordt en hun winstkansen groter. Voor taxibedrijven die (een deel van) hun omzet in onderaannemerschap van fuserende partijen betrekken, geldt hetzelfde: een fusie vergroot hun kansen op aangenomen werk.⁶⁸ Instemming van concurrenten en onderaannemers hoeft derhalve geen teken te zijn dat de concurrentie niet wordt belemmerd, sterker, het kan een teken zijn dat deze *wel* wordt belemmerd. Van verkoopmacht in de aanbestedingsfase zal echter een prijsopdrijvend effect uitgaan, in plaats van een prijsdrukkend effect.

Als er in de *uitvoeringsfase* een machtspositie bestaat van de vervoerder ten opzichte van de opdrachtgever, kan eerstgenoemde hierop anticiperen door laag in te tekenen en te trachten om na gunning prijzen en/of contractvoorwaarden te heronderhandelen (ook wel ‘gijzeling’ genoemd). Met name bij langlopende contracten is de opdrachtgever kwetsbaar voor dergelijk gedrag, omdat de opdrachtgever voor lange periode op een vervoerder aangewezen is (hoge

⁶⁸ Daarnaast zouden zij kunnen meeprofiteren van ‘marktconsolidatie’ als de hoofdaannemer hierdoor tegen gunstige tarieven contracten verwerft. Dit lijkt echter onwaarschijnlijk vanwege de inkoopmacht die hoofdaannemers hebben ten opzichte van onderaannemers (paragraaf 5.4). Bovendien versterkt een fusie deze machtspositie.

overstapkosten, zogeheten *lock-in*) en hierdoor meer geneigd is om ‘bij te plussen’ als de vervoerder ‘in de problemen raakt’ (Conti & Naldi, 2008, p. 421). Door strategisch intekengedrag wordt het aanbestedingsproces intransparant: partijen met een verborgen agenda winnen van partijen die van plan zijn zich aan hun bod te houden.

In het contractvervoer bestaan aanzienlijke overstapkosten voor opdrachtgevers bij tussentijdse beëindiging van een contractrelatie (en dus *lock-in*), waaronder (de dreiging van) rechtszaken, het uitschrijven van een nieuwe aanbesteding en de organisatie van vervoer in de overgangperiode.⁶⁹ Hiertegenover staat dat gijzelingsproblemen worden tegengegaan door de compleetheid van contracten (de dienstverlening laat zich over het algemeen duidelijk omschrijven, zie paragraaf 5.1), risicodekking en represailles (bankgaranties en boeteclausules), relatief korte looptijden (3-5 jaar), en door werking van het reputatiemechanisme (het lijkt uitgesloten dat een taxibedrijf deze strategie op lange termijn kan handhaven zonder een ‘naam’ te krijgen).⁷⁰

Uit de gesprekken met sleutelfiguren in het aanbestedingsproces bleek dat heronderhandeling van contracten incidenteel voorkomt, met name als noodoplossing, maar dat het als voorbedachte onderhandelingstactiek vrijwel uitgesloten is.

Roofprijzen

Bij roofprijsgedrag tracht een aanbieder een markt te monopoliseren door tijdelijk onder de kostprijs te concurreren om vervolgens, na uittreding van concurrentie, hogere prijzen te kunnen vragen – de zogeheten *recoupmentfase* waarin aanloopverliezen worden teruggewonnen (Bishop & Walker, 2002).

Roofprijzen kunnen worden gezien als een investering in een verandering van de marktstructuur. Roofprijsgedrag heeft een mededingingsbeperkend oogmerk en is in de *recoupmentfase* – waarin monopolieprijzen worden gevraagd – schadelijk voor de consumentenwelvaart.

Net als andere vormen van marktmacht is het gevaar van roofprijzen groter naarmate de zittende aanbieders in een markt meer geconcentreerd zijn. Echter, roofprijzen zijn alleen zinvol indien de marktstructuur zodanig is dat toekomstige toetreders geweerd kunnen worden nadat de initiële concurrentie de markt heeft verlaten. Bij lage toetredingsdrempels is een roofprijzenstrategie irrationeel (Alexandersson & Hultén, 2006, p. 78; Kate & Niels, 2002).⁷¹

Dankzij het aanbestedingsinstrument lijkt het onwaarschijnlijk dat huidige concurrentie op de markt voor contractvervoer structureel geweerd kan worden (zie Box 5). Bovendien is

⁶⁹ Bij overheden kan ook politieke geloofwaardigheid een overstapdrempel zijn. De uitkomst van aanbestedingen leidt soms tot procederen waardoor opdrachtgevers hun keuze moeten verdedigen en later geneigd zijn de vervoerder (langer) de hand boven het hoofd te houden bij tegenvallende prestaties.

⁷⁰ Zie Nöldeke & Schmidt (1995) en Rogerson (1992) voor een uitgebreide beschouwing van gijzelingsproblemen en de contractuele oplossingen hiervoor.

⁷¹ Het is bovendien de vraag, zelfs als de strategie *winstgevend* is, of deze ook *winstmaximaliserend* is. Mogelijk is overname van de ‘prooi’, waarmee eveneens het vestigen of behouden van een monopoliepositie nagestreefd kan worden, tegen lagere kosten te realiseren dan een roofprijzenstrategie (Damme, Jansen, Potters, Raa, & Verouden, 1999). Het is echter twijfelachtig dat de NMa een dergelijke fusie/overname zou goedkeuren als hiermee een economische machtspositie tot stand komt.

markttoetreding relatief eenvoudig.⁷² Het gevaar wordt pas reëel als er te weinig (middel)grote vervoerders overblijven die op contracten kunnen inschrijven.

Box 5 **Roofprijsverdenkingen contractvervoer**

Binnen het contractvervoer bestonden eerder vermoedens van roofprijzen. In 2006 heeft de NMa een klacht van taxibedrijf Transvision over misbruik van de economische machtspositie door Connexxion Taxi Services in behandeling genomen (NMa-zaak 5876/30). Het betrof een openbare Europese aanbesteding van de dienstverlening Bovenregionaal Vervoer Gehandicapten (Valys), waarbij Connexxion TS onder de kostprijs geoffreerd zou hebben.

Deze klacht werd ongegrond verklaard, onder meer omdat bij het contractvervoer “voortdurend sprake is van aanbestedingen waarbij Transvision en andere marktdeelnemers steeds weer kunnen meedingen naar contracten (...) waardoor het onwaarschijnlijk [is] dat Connexxion TS, nadat zij voornoemde uitbreiding bewerkstelligd zou hebben, de prijs hoger kan vaststellen dan het geval zou zijn geweest met concurrentie, zonder daarmee (snelle) toetreding uit te lokken”.⁷³

Neerwaartse afwenteling onrendabele contractvoorwaarden

Door vergroting van vervoerspakketten hebben kleine(re) vervoerders alleen in consortia of in onderaannemerschap toegang tot bepaalde contracten. Als een hoofdaannemer (meestal een vervoersregisseur) door inkoopmacht in staat is om onrendabele contractvoorwaarden af te wentelen op onderaannemers (de vervoerders), komt de winstgevendheid van de vervoerder onder druk te staan en kan er sprake zijn van uitbuiting – namelijk als de prijsvoordelen niet ten gunste van de afnemer komen (zie paragraaf 4.1).

Het is echter lastig om de oorzaak van ongunstige tarieven voor onderaannemers vast te stellen. Zijn deze het gevolg van inkoopmacht van de vervoersregisseur, van informatieproblemen bij de vervoerder (verkeerde inschattingen van winstgevendheid en productiviteit, zie paragraaf 5.3), en/of van slecht onderhandelen door de onderaannemer? Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat misbruik van inkoopmacht door hoofdaannemers op grote schaal plaatsvindt.⁷⁴

5.5 Consequenties

Ongewenste markttuitkomsten kunnen op verschillende manieren merkbaar zijn voor de belanghebbenden in het contractvervoer. Informatieongelijkheid tussen opdrachtgever en contractant, met averechtse selectie tot gevolg, kan ertoe leiden dat vervoerders van bovengemiddelde kwaliteit steeds minder kansen hebben in aanbestedingen. Zij zullen (in toenemende mate) moeite hebben om hun hogere kwaliteit vergoed te zien in de vorm van hogere tarieven. Ook ontduiking van werkgeversverplichtingen leidt tot averechtse selectie en daarmee tot prijsdruk, zij het dat de relatie tot de vervoerskwaliteit minder sterk is; het is primair een vorm van concurrentievervalsing (een ongelijk speelveld).⁷⁵

⁷² Voor (zeer) grote contracten kan het echter lastig zijn om onderaannemers te vinden als die contractueel al aan een andere speler gebonden zijn (NMa-besluit 6957/202_A, 9 december 2010, p. 34 [133]).

⁷³ NMa-besluit 5876/30, 3 september 2007, p. 8 [42].

⁷⁴ Ook de NMa concludeerde in het fusiebesluit Connexxion/Veolia dat inkoopmacht vis-à-vis onderaannemers niet leidt tot significante belemmering van concurrentie bij aanbestedingen, en dat zij derhalve geen interventiegrond ziet (NMa-besluit 6957/202_A, 9 december 2010, p. 32 [124]).

⁷⁵ De relatie tussen vervoerskwaliteit en onvoldoende opleiding van het personeel is daarentegen beduidend. Zie ook voetnoot 67.

Ongelijke of incomplete informatie heeft zijn weerslag op vervoerskwaliteit voor de reiziger. Gebrek aan toezicht en handhaving van contracten kan *ex-ante* leiden tot selectie van kwalitatief minderwaardig vervoer en *ex-post* tot moreel risico en beknibbeling op de dienstverlening of het comfort (*shirking*). Informatieproblemen bij vervoerders, met name een onjuiste inschatting van productiviteit, zetten vervoerskwaliteit verder onder druk omdat bedrijven in de uitvoeringsfase moeten ‘compenseren’ voor te rooskleurige productiviteitsinschattingen. Het nastreven van een hoge(re) combinatie- en bezettingsgraad kan bijvoorbeeld leiden tot ontoelaatbare wacht- en reistijden. Mogelijk verklaart dit waarom te laat komen, te lange reistijden en omrijden de meest gehoorde onvrede en klachten bij reizigers zijn (Visser, Bemer, & Vermeer, 2007). Het objectieve kwaliteitsniveau van het Nederlandse contractvervoer is vooralsnog echter onduidelijk, vanwege het ontbreken van geaggregeerde kwaliteitsinformatie over regelingen (Poort & Weda, 2008). Het is daarom lastig harde uitspraken te doen over kwaliteitsvershraling voor de reiziger.

Aanbestedende diensten ervaren niet zozeer de gevolgen van informatieongelijkheid (averechtse selectie) als wel dat zij er debet aan zijn; de informatieongelijkheid is juist dat het type en het gedrag van de vervoerder ‘verborgen’ zijn voor de opdrachtgever omdat hij de geboden tarieven niet op hun realiteitsgehalte beoordeelt en in de uitvoeringsfase niet op kwaliteitsbeloftes toeziet.⁷⁶ In dat geval kan de opdrachtgever alleen door incidentele klachten van reizigers en media-aandacht kennisnemen van de vervoerskwaliteit en hier lering uit trekken. Klachten zijn tot dusver echter geen optimaal sturingsinstrument gebleken (Visser *et al.*, 2007).

⁷⁶ Averechtse selectie en moreel risico worden daarom ook wel ‘verborgen type’ en ‘verborgen gedrag’ genoemd (Snyder & Nicholson, 2008).

6 Conclusies en aanbevelingen

Ernst en omvang van prijsdruk en margeverschraling is onduidelijk

De roep om gezondere tarieven in het contractvervoer is niet nieuw. Sinds de invoering van de aanbestedingsplicht zou de prijsdruk sterk zijn toegenomen en recente bezuinigingen zouden bijdragen aan verdere margeverschraling. Het is echter niet mogelijk om op basis van beschikbaar cijfermateriaal te concluderen of er op grote schaal sprake is van prijsdruk en margeverschraling. Beschikbare cijfers suggereren dat de uropbrengsten in het taxivervoer gelijke pas houden met de kostenontwikkelingen en dat minder taxibedrijven rode cijfers schrijven. Over de validiteit van de omzet- en rendementsgegevens bestaan echter twijfels. De wijze waarop de data verzameld worden, leidt vermoedelijk tot een overschatting van opbrengsten en winsten en de ontwikkeling hiervan.

Aanbesteding leidt tot schaalvergroting en efficiëntiewinsten...

Sinds de invoering van WP2000 wordt vrijwel het gehele Nederlandse contractvervoer Europees aanbesteed. Net als in andere markten die aan Europese aanbestedingsregels zijn onderworpen, heeft het aanbestedingsinstrument consequenties gehad voor de efficiëntie en de structuur van de markt. Schaalvergroting en marktconcentratie zijn vooral het gevolg van (door de opdrachtgever afgedwongen) schaal- en synergievoordelen, zowel in de backoffice als in het vervoer zelf, die de doelmatigheid sterk verbeterd hebben. Door aanbesteding hebben opdrachtgevers een sterkere onderhandelingspositie (inkoopmacht) en eigenen zij zich een groot deel van de efficiencywinsten toe, waarmee het contractvervoer 'ons' minder kost.

Concurrentiedruk en inkoopmacht hebben de publieke bestedingen aan contractvervoer gereduceerd, en daarmee ook de omzet voor taxibedrijven. Door schaalvergroting nemen voorts tussenpersonen (met name vervoersregisseurs) en samenwerkingsverbanden (met name franchiseorganisaties) een belangrijkere rol in. Kleine vervoerders passen zich aan de gewijzigde marktstructuur aan door hun activiteiten en marktaandeel te vergroten, of door zich te schikken in een rol als onderaannemer of franchisenemer. De passagier, ten slotte, profiteert van de professionaliseringslag in de branche, maar heeft ook vaker te maken met vervoerders die minder of geen lokale binding hebben.

...maar informatieproblemen kunnen prijs en kwaliteit in een neerwaartse spiraal brengen

Naast deze gezonde uitkomsten kan marktwerking ook leiden tot ongezonde en daarmee ongewenste resultaten. Gebrek aan *ex-ante* toetsing en *ex-post* toezicht op kwaliteitsbeloftes van vervoerders door aanbestedende diensten kan leiden tot kwaliteitsverschraling en prijsdruk. Hierdoor zien vervoerders die hun bovengemiddelde kwaliteit inprijzen hun kansen op contractgunning slinken. Zij zijn in het nadeel ten opzichte van ondernemers die kwaliteitsbeloftes en werkgeversverplichtingen niet nakomen.

Te optimistische productiviteitsinschattingen door vervoerders kunnen de prijsdruk vergroten wanneer geboden tarieven niet worden gerechtvaardigd door de in werkelijkheid haalbare productiviteit. De reiziger is hiervan de dupe als toetsing en toezicht door opdrachtgevers tekortschieten. Ook ondernemers die een realistischere inschatting van de productiviteit maken, kunnen hierdoor achter het net vissen.

Marktmacht bij contractanten – verkoopmacht, roofprijzen en inkoopmacht van hoofdaannemers – lijkt vooralsnog geen noemenswaardig effect te sorteren op prijzen en rendementen. Echter, met de toenemende schaalvergroting en marktconcentratie is marktmacht, met name die van vervoerders, een punt van aandacht.

Aangrijpingspunten voor verbetering

De literatuurstudie en interviews voor dit essay stonden primair ter dienste van het vinden van economische verklaringen voor de ervaren prijsdruk in het contractvervoer. Er is daarnaast een inventarisatie gemaakt van oplossingsrichtingen en aanbevelingen die door de literatuur en gesprekspartners werden aangedragen. Deze paragraaf geeft hiervan een overzicht.

Contractmanagement

Toezicht op contractnaleving, en handhaving hierop, grijpt in op meerdere economische misstanden. Van invloed op prijszetting (en dus rendementen) is met name de mogelijke averechtse selectie op niet-naleving van bestekseisen en werkgeversverplichtingen.⁷⁷ Uit de economische theorie blijkt dat elke vorm van informatie over het gedrag of de aard van de contractant – ook al is deze onvolledig of imperfect – de welvaart van zowel opdrachtgever (*principal*) als uitvoerder (*agent*) kan verbeteren (Hölmstrom, 1979).

Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) besteedt in zijn handboeken ‘Professioneel aanbesteden’ aandacht aan goed contractmanagement.⁷⁸ In hoofdstuk 7 van de handboeken doet KpVV concrete aanbevelingen over verschillende vormen van monitoring, in het bijzonder de financiële huishouding van de vervoerder en de subjectieve (het klantenuoordeel) en objectieve kwaliteit (zoals *mystery guests* en managementrapportages) van het vervoer. Dit is een kansrijke ontwikkeling, hoewel de interviews suggereren dat er meer inspanning nodig is om deze aanbevelingen op grote schaal in praktijk te brengen.

Daarnaast pleit KpVV voor meer inspraak van reizigers, ouders/familie van reizigers en andere betrokkenen vóór, tijdens en na contractgunning. Op deze manier wordt de democratische relatie tussen reiziger en aanbestedende dienst versterkt. Dit vormt een tegenwicht tegen informatieongelijkheid tussen opdrachtgever en contractant die voortkomt uit de inherent zwakkere handhavingsprikkel van aanbestedende overheden.

Onrealistische biedingen

De Europese Unie spreekt van ‘abnormaal lage biedingen’ als er uit de geboden prijs geen ruimte blijkt voor een normale winstmarge en dit niet te verklaren is uit economische, technische of andere voordelen die het bedrijf geniet (Conti & Naldi, 2008, p. 421). Onrealistische biedingen kunnen blijf geven van meerdere vormen van markt- en overheidsfalen, waaronder informatieongelijkheid tussen opdrachtgever en contractant, asymmetrische risicoperceptie bij de huidige concessiehouder, *hit-and-run*-strategieën, winnaarsvloek, roofprijzen en inkoopmacht van de hoofdaannemer.

⁷⁷ Daarnaast kan gebrekkig contractmanagement invloed hebben op vervoerskwaliteit omdat het moreel risico uitlokt (waaronder beknibbeling op training en opleiding van personeel) en omdat de opdrachtgever zich hierdoor niet wapent tegen de winnaarsvloek.

⁷⁸ Er bestaan 4 handboeken voor de verschillende deelmarkten. Zie ook voetnoot 55.

Er zijn verschillende methoden om het realiteitsgehalte van biedingen te toetsen. Het ‘gemiddelde-bod-criterium’ gaat uit van een procentuele (neer- of opwaartse) afwijking van het gemiddelde van alle biedingen (Conti & Naldi, 2008). De aanname hierbij is dat het gemiddelde bod een ruwe indicatie geeft van de gemeenschappelijke waarde (*common value*) van het gevilde item voor deelnemende partijen.⁷⁹ Biedingen die buiten de *range* vallen, kunnen worden verzocht om een nadere onderbouwing van hun bod.

Een meer verfijnde methode is statistische analyse, waarin meestal gebruik wordt gemaakt van spreidingsparameters (bijvoorbeeld de standaardafwijking). Statistische analyse vereist voldoende historische data over de eenheidskosten (DGIII Working Group on Abnormally Low Tenders, 1999, pp. 34-35). Een bijkomend voordeel van detectie op basis van ervaringsgegevens is dat ook vermeende efficiëntiewinsten in perspectief kunnen worden geplaatst (Alexandersson & Hultén, 2006).⁸⁰ Ten slotte kan de opdrachtgever verlangen om een bod te onderbouwen met een uitgewerkte *business case* waarin de vervoerder opbrengsten, kosten en (redelijk) rendementen prognosticeert voor de contractperiode, inclusief de aannames die hieraan ten grondslag liggen (Alexandersson & Hultén, 2006, pp. 84-86).

Preventie van onrealistische biedingen is minstens even belangrijk als detectie ervan. Duidelijke en ondubbelzinnige aanbestedingsdocumentatie, garanties (zie onderstaand) en respectering van het verbod op heronderhandeling zijn enkele voorbeelden waarmee onrealistische biedingen voorkomen kunnen worden (DGIII Working Group on Abnormally Low Tenders, 1999, pp. 17-20).

Garanties

In het contractvervoer zijn bankgaranties of borgstellingen (zekerheidsovereenkomsten uitgegeven door banken) vaak onderdeel van de bestekseisen.⁸¹ Ze zijn nuttig ter voorkoming van problemen door verkeerde calculaties of onrealistische verwachtingen (lees: winnaarsvloek), in het bijzonder als waarborg tegen leveringsonderbreking of algehele terugtrekking als gevolg van financieel noodweer (Calveras *et al.*, 2004). Garanties verkleinen ook averechtse selectie en moreel risico, respectievelijk door de sterke screeningprikkel voor instanties die borg staan voor de vervoerder (zoals banken of verzekeraars) en door de activa van de contractant te ‘gijzelen’ (Bajari *et al.*, 2009, p. 388). Ten slotte blijken zekerheidsovereenkomsten een effectief middel om agressief biedgedrag door bedrijven in financiële moeilijkheden tegen te gaan. De mogelijkheid om de kosten van contractverlies te ‘socialiseren’ met een faillissement (zie paragraaf 4.4) kan dergelijk gedrag uitlokken (Calveras *et al.*, 2004).

⁷⁹ Deze methode is vooral effectief bij een groot aantal bidders, en minder effectief naarmate de spreiding van biedingen groter is (Conti & Naldi, 2008). Als alternatief voor afwijking van het gemiddelde bod wordt soms gekozen voor een procentuele afwijking ten opzichte van een eigen inschatting van prijzen (meestal op basis van historische data) of ten opzichte van het één na laagste bod (of het één na hoogste bod, bij reguliere veilingen).

⁸⁰ Zoals eerder gememoreerd (paragraaf 3.3), worden de grootste efficiëntiewinsten geboekt in de eerste aanbesteding van een dienst. Significante vermeende kostenbesparingen in latere aanbestedingsrondes kunnen aanleiding geven om het bod nader te bestuderen.

⁸¹ Er worden doorgaans drie soorten garantiestellingen toegepast bij aanbestedingen. Een biedings- of inschrijvingsgarantie (*bid bond*) is meestal een percentage van het bod en garandeert de aanbestedende dienst dat de contractant zijn gedane bod niet wijzigt na gunning. Prestatiegaranties (*performance bonds*) hebben betrekking op de uitvoering van een contract conform overeengekomen planning en specificaties. Een betalingsgarantie (*payment bond*), ten slotte, waarborgt dat partijen die materiaal en arbeid leveren (waaronder onderaannemers), betaald worden. Zowel prestatie- als betalingsgaranties zijn meestal ter grootte van de totale contractsom (Bajari *et al.*, 2009).

Er zijn echter ook auteurs die de relevantie van garanties voor continue, dagelijkse dienstverlening – zoals contractvervoer – in twijfel trekken, met name omdat dienstonderbreking meestal niet wordt veroorzaakt door een gebrek aan betrokkenheid of financiële middelen, maar veel eerder door personeels- of materieeltekort of verkeerde planning (Alexandersson & Hultén, 2006, p. 78).⁸²

Voor zover bankgaranties een preventief oogmerk hebben – het voorkomen van averechtse selectie – is het te overwegen om deze na gunning op te heffen, zodat de ondernemer niet onnodig bankgarantiekosten hoeft te maken. Ook kan de bankgarantie verminderd worden met het voorschot dat de ondernemer onder betalingstermijnen verschaft.

Werkgeversverplichtingen en faillissementsfraude

Naast scherper toezicht door verantwoordelijke instanties – zoals Sociaal Fonds Taxi, de Belastingdienst en Pensioenfonds Vervoer – kunnen ook aanbestedende diensten voorkomen dat er geconcurrereerd wordt op arbeidsvoorwaarden, door het bedrijfsoordeel van SFT over CAO-naleving mee te nemen in de aanbesteding. Door het SFT-oordeel aan de selectiecriteria toe te voegen, kunnen bedrijven die ‘onvoldoende’ op CAO-naleving scoren van inschrijving geweerd worden (TaxiPro.nl, 2011c). Een keerzijde hiervan is dat SFT, een marktpartij, bepaalt wie wel en wie niet aan aanbestedingen mogen deelnemen. Het is onwenselijk dat de markt zelf een dergelijk grote invloed in het aanbestedingsproces krijgt, vooral omdat dit marktafsluiting in de hand werkt.⁸³ Een beter alternatief is het toevoegen van een SFT-oordeel ‘voldoende’ aan de eisen voor TX-Keur, het officiële landelijke taxikeurmerk. CAO-naleving wordt dan beloond (of bestraft) door de punten die in de gunning aan het hebben van TX-Keur worden toegekend.

In de bestekseisen kunnen tevens boete- en overgangsclausules opgenomen worden die anticiperen op niet-naleving van de CAO. Een voorbeeld van een overgangsclausule is het onderhands kunnen gunnen van een kortlopend vervoerscontract ter overbrugging van de periode tot hernieuwde aanbesteding. Dit verlaagt de drempel voor opdrachtgevers om in te grijpen op het moment dat een vervoerder zich niet aan CAO-afspraken (conform bestekseisen) houdt.⁸⁴

⁸² Daarnaast werpt een bankgarantie drempels op voor inschrijving door kleine vervoerders. Als de garantstelling niet in verhouding staat tot de financiële risico's is er sprake van onnodige en ongewenste drempels.

⁸³ Marktafsluiting gaat ten koste van het publiek belang omdat het buitensluiten van concurrentie afbreuk doet aan de innovatie, kostenefficiëntie en specialisatie in een branche, en omdat met marktafsluiting kunstmatig schaars wordt gecreëerd.

⁸⁴ In meer algemene zin verlaagt een dergelijke overgangsclausule de overstapkosten voor opdrachtgevers. Het is daarmee tevens een probaat middel tegen ‘gijzeling’ (zie paragraaf 5.4).

Om ‘draaideur-taxivervoerders’ te weren uit aanbestedingen kan aan selectiecriteria een Verklaring Omtrent het Gedrag (waaronder een eventueel strafblad) van betrokken bestuurders toegevoegd worden.⁸⁵ Het is tevens aan te bevelen om het Centraal Insolventieregister (CIR) te raadplegen voor informatie over het ondernemersverleden van de bestuurders.⁸⁶ De keerzijde van dergelijke controles is het ontstaan van stromanconstructies: het opvoeren van personen van onbesproken gedrag die geen daadwerkelijke betrokkenheid bij het ondernemingsbestuur hebben. Een stromanconstructie is overigens niet ‘straffeloos’, aangezien het bedrijf hiermee concessies doet aan zijn ervaring als vervoerder die hij de opdrachtgever overlegt.

Winnaarsvloek

In een tweede-prijs veiling, ook wel Vickrey veilingen genoemd, betaalt de winnaar niet zijn eigen maar het op één na hoogste bod (Vickrey, 1961).⁸⁷ Aanbestedingen waarbij het bestek zo expliciet is dat de toegelaten biedingen uitsluitend op prijs worden beoordeeld, zijn in essentie omgekeerde veilingen. Hier kan ‘tweede-prijs aanbesteding’ worden toegepast, wat erop neerkomt dat de winnende partij de concessie verleent tegen het hogere tarief dat door de nummer 2 werd geboden. In het meer waarschijnlijke scenario dat zowel op prijs als kwaliteit wordt gegund (de economisch meest voordelige inschrijving, of EMVI), kan de prijs van de winnende aanbieder worden opgehoogd met de ‘puntenruimte’ tussen de winnaar en nummer 2. Zie Box 6 voor een rekenkundig voorbeeld.

Box 6 Tweede-prijs aanbesteding bij gunning op prijs én kwaliteit

Gemeentes X en Y kennen bij de aanbesteding van hun leerlingenvervoer een even groot belang toe aan de prijs en de kwaliteit van een bieding. Het maximale aantal punten voor beide criteria bedraagt 100. Er zijn twee inschrijvers: A en B.

Bij aanbesteding in gemeente X tekent A met de laagste prijs in, maar scoort hij lager op kwaliteit dan B:

	A	B	B'
Prijs	100	90	81
Kwaliteit	70	90	90
Totaalscore	170	180	171

B wint de aanbesteding met 180 punten, maar zou de aanbesteding ook gewonnen hebben met 171 punten, oftewel met 9 punten minder op prijs (kolom B'). Uitgaande van een lineair verband tussen prijs en prijspunten, wordt B het contract gegund tegen een prijs die 10 procent (9 gedeeld door 90) hoger is dan zijn eigen bod.

Ook bij aanbesteding in gemeente Y tekent A met de laagste prijs in, en scoort hij lager op kwaliteit dan B:

	A	B	A'
Prijs	100	80	91
Kwaliteit	80	90	80
Totaalscore	180	170	171

Dit keer wint A de aanbesteding met 180 punten, maar met 9 punten minder op prijs was dat ook het geval geweest (kolom A'). In gemeente Y wordt A het contract gegund tegen een prijs die 9 procent (9 gedeeld door 100) hoger is dan zijn eigen bod.

Tweede-prijs aanbesteding verkleint het risico op de winnaarsvloek (Burtch & Pavlou, 2010): nog altijd bestaat het risico dat een bidder wint die te optimistisch is, maar hij wordt niet meer (of in

⁸⁵ VNO-NCW (2011) pleit bovendien voor aanpassing van de faillissementswetgeving, in het bijzonder versterking van de positie van crediteuren, om doorstart na fraude te bemoeilijken.

⁸⁶ Het CIR bevat gegevens van faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen die in de lokale registers bij de verschillende rechtbanken worden bijgehouden. Zie: <http://insolventies.rechtspraak.nl>.

⁸⁷ Een bekend voorbeeld is eBay, waar de winnaar één biedeenheid meer betaalt dan het op één na hoogste bod.

mindere mate) financieel gestraft voor dit optimisme. Dit betekent concreet dat tweede-prijs aanbesteding het moreel risico als gevolg van de winnaarsvloek reduceert.

Het grootste deel van de kosten van contractvervoer zijn tijdgebonden (*in casu* loonkosten). Bij aanbesteding op kilometerprijs heeft de gerealiseerde gemiddelde snelheid een grote impact op de winstgevendheid van het vervoer. Omgekeerd zijn de inschattingen hierover, bij het opstellen van een offerte, zeer bepalend voor het al dan niet optreden van de winnaarsvloek, met name in stedelijke gebieden waar onzekerheid over doorstroming groot is. Door aanbesteding op uurprijs of een combinatie van uur- en kilometerprijs – zoals ook in het straattaxivervoer het tarief wordt berekend – kan naar een modus worden gezocht waarin het taxibedrijf en de opdrachtgever het risico van de haalbare gemiddelde voertuigsnelheid delen, en neemt het risico op winnaarsvloek af.⁸⁸

⁸⁸ Om het rendementsverschil tussen korte en lange ritten op te heffen, kan voorts overwogen worden om een starttarief in te voeren ter dekking van de vaste kosten. Dit is niet gerelateerd aan de winnaarsvloek, maar vermindert wel het risico op *cherry picking* door hoofdaannemers (het zelf uitvoeren van de lange ritten en doorzetten van de korte ritten).

Referenties

- Aarhaug, J. (2009). *Competition and tendering in local public transport*. Oslo: Institute of Transport Economics.
- Adnett, N. (1998). The Acquired Rights Directive and Compulsory Competitive Tendering in the UK: An Economic Perspective. *European Journal of Law and Economics*, 6(1), 69-81.
- Akerlof, G. A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Albalade, D., Bel, G., & Calzada, J. (2010). "Urban transport governance reform in Barcelona" (*Working Paper*). Barcelona: Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública.
- Alexandersson, G., & Hultén, S. (2006). Predatory bidding in competitive tenders: A Swedish case study. *European Journal of Law and Economics*, 22(1), 73-94.
- Alexandersson, G., Hultén, S., & Fölster, S. (1998). The Effects of Competition in Swedish Local Bus Services. *Journal of Transport Economics and Policy*, 32(2), 203-219.
- Baarsma, B., Koopmans, C., & Theeuwes, J. (2010). *Beleidseconomie: Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Pallas Publications/Amsterdam University Press.
- Bailey, E. E., & Friedlaender, A. F. (1982). Market Structure and Multiproduct Industries. *Journal of Economic Literature*, 20(3), 1024-1048.
- Bajari, P., McMillan, R., & Tadelis, S. (2009). Auctions Versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 25(2), 372-399.
- Bance, P. (2003). Opening up Public Services to Competition by Putting Them Out to Tender: An Evaluation. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74(1), 33-61.
- Baron, D. P., & Besanko, D. (1987). Monitoring, Moral Hazard, Asymmetric Information, and Risk Sharing in Procurement Contracting. *The RAND Journal of Economics*, 18(4), 509-532.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C., & Willig, R. D. (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Beijeren, J. H. M. v., & Dasburg-Tromp, N. (2010). *Taxibranche onderzoek 2009/2010*. Zoetermeer: NEA.
- Bijkerk, W., Poort, J., & Schuurman, A. (2003). *Publieke belangen in private handen*. Breukelen: NYFER.
- Bishop, S., & Walker, M. (2002). *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*. London: Sweet & Maxwell Ltd.
- Boitani, A., & Cambini, C. (2006). To Bid or Not to Bid, This is the Question: The Italian Experience in Competitive Tendering for Local Bus Services. *European Transport*, 33, 41-53.
- Boot, J., & Noll, R. v. d. (2010). *Inkoopmacht*. Paper presented at the Openingsbijeenkomst JongVvM, 15-04-2010, Amsterdam.
- Buchanan, J. M. (1968). *The demand and supply of public goods*. Chicago: Rand McNally.

- Burtch, D. G., & Pavlou, P. A. (2010). *Simple Design Mechanisms to Mitigate the Winner's Curse: Simultaneous Online Auctions with Rotating Bids*. Philadelphia: Fox School of Business, Temple University.
- Calveras, A., Ganuza, J.-J., & Hauk, E. (2004). Wild Bids. Gambling for Resurrection in Procurement Contracts. *Journal of Regulatory Economics*, 26(1), 41-68.
- Cazemier, O. (2007). *Bundeling doelgroepenvervoer: Kansen en (on)mogelijkheden*. Delft: Mobycon.
- Church, J. R., & Ware, R. (2000). *Industrial Organization: A Strategic Approach*. New York: McGraw-Hill.
- Conti, P. L., & Naldi, M. (2008). Detection of anomalous bids in procurement auctions. *Decision Support Systems*, 46(1), 420-428.
- Couwenberg, O. (2003). *Incomplete contracten: een rechtseconomische benadering (Academische redevoering)*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Cox, H. (2003). Questions About the Initiative of the European Commission Concerning the Awarding and Compulsory Competitive Tendering of Public Service Concessions. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74(1), 7-31.
- Cox, W., & Duthion, B. (2001). *Competition in Urban Public Transport: A World View*. Paper presented at the 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde.
- Damme, E. E. C. v., Jansen, J. A., Potters, J. J. M., Raa, T., & Verouden, V. (1999). Vier vragen bij universele dienstverlening. *ESB*, 84(4199).
- Deloitte, & NEA. (2006). *Kengetallen en kerncijfers taxibranche 2005/06*. Zoetermeer: NEA.
- Demsetz, H. (1968). Why regulate utilities? *Journal of Law and Economics*, 11, 55-66.
- Dennekamp, G.-J. (2011, 23-03). Wanbetalers duperen pensioenfondsen. *NOS.nl*.
- DGIII Working Group on Abnormally Low Tenders. (1999). *Prevention, Detection and Elimination of Abnormally Low Tenders in the European Construction Industry*.
- Dijk, H. v. (2007). Tendering and Decentralization of Regional Rail Passenger Services in The Netherlands (1997 - 2005). In *Competitive Tendering of Rail Services*. Paris: ECMT/OECD.
- Dorrestein, M. (2010, 09-03). Aanbesteding ambulancezorg definitief van tafel. *Zorgvisie.nl*.
- DotEcon Ltd. (2007). *Markets with bidding processes (Economic discussion paper)*. London: Office of Fair Trading.
- Farsi, M., Fetz, A., & Filippini, M. (2007). Economies of Scale and Scope in Local Public Transportation. *Journal of Transport Economics and Policy*, 41(3), 345-361.
- Goldberg, V. P. (1977). Competitive Bidding and the Production of Precontract Information. *The Bell Journal of Economics*, 8(1), 250-261.
- Guasch, J. L. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*. Washington, DC: The World Bank.
- Hart, O., & Moore, J. (1988). Incomplete Contracts and Renegotiation. *Econometrica*, 56(4), 755-785.

- Hensher, D. A., & Wallis, I. P. (2005). Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport: The Bus Experience. *Journal of Transport Economics and Policy*, 39, 295-322.
- Hölmstrom, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*, 10(1), 74-91.
- Houthoofd, N. (2005). *Strategisch management: Strijd om voorsprong*. Gent: Academia Press.
- Joolen, O. v. (2010, 03-07). 60 procent taxi's houdt zich niet aan cao. *NOS.nl*.
- Kagel, J. H., & Levin, D. (1986). The Winner's Curse and Public Information in Common Value Auctions. *The American Economic Review*, 76(5), 894-920.
- Kate, A. t., & Niels, G. (2002). On the rationality of predatory pricing: the debate between Chicago and post-Chicago. *Antitrust Bulletin*, 47, 1-24.
- Klemperer, P. (2005a). *Bidding Markets (Occasional Paper)*. London: UK Competition Commission.
- Klemperer, P. (2005b). *Competition Policy in Auctions and "Bidding Markets"*. Oxford: Nuffield College, University Of Oxford.
- KpVV. (2005). *Openbaar vervoer en doelgroepenvervoer - Inventarisatie van de regelingen en verkenning van de mogelijkheden voor synergie in het doelgroepenvervoer*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- KpVV. (2011). *Samenwerking op het gebied van doelgroepenvervoer - Tussenrapportage: Stand van zaken 2010*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Longva, F., & Osland, O. (2008). "Competition the Norwegian way" *The effects of public transport tendering on service levels, costs and working conditions*. Oslo: Institute of Transport Economics.
- Manelli, A. M., & Vincent, D. R. (1995). Optimal Procurement Mechanisms. *Econometrica*, 63(3), 591-620.
- Mathisen, T. A., & Solvoll, G. (2008). Competitive tendering and structural changes: An example from the bus industry. *Transport Policy*, 15(1), 1-11.
- Meer, M. v. d., Schaapman, M., & Aerts, M. (2007). *Marktwerking en arbeidsvoorwaarden – de casus van het openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg*. Amsterdam: Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies.
- Ministerie van Economische Zaken. (2008). Sectoranalyse Taxi. In *Onderzoek Marktwerkingsbeleid* (pp. 279-302). Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Mosselman, M., Groen, M. d., Beek, H. t., Koning, C., Slotema, M., & Blaker, F. (2007). *Op weg naar bundeling: Onderzoek naar de beleidseffecten van bundeling van het doelgroepenvervoer (Perceel 3)*. Amsterdam: Regioplan.
- MuConsult. (2006). *Op weg naar bundeling: Catalogus met initiatieven voor pilots gericht op een betere samenwerking tussen doelgroepenvervoer en openbaar vervoer*. Amersfoort: MuConsult B.V.
- MuConsult. (2007). *Omvang doelgroepenvervoer: Mogelijkheden voor bundeling van vervoer en de kansen voor OV*. Amersfoort: MuConsult B.V.
- Nash, C. (2005). Privatization in Transport. In K. J. Button & D. A. Hensher (Eds.), *Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions* (Vol. 6, pp. 97-113).
- NEA. (2009). *Kerncijfers Taxivervoer 2007/2008*. Culemborg: Sociaal Fonds Taxi.

- NMa. (2004). *Visiedocument Inkoopmacht*. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- Nöldeke, G., & Schmidt, K. M. (1995). Option Contracts and Renegotiation: A Solution to the Hold-up Problem. *The RAND Journal of Economics*, 26(2), 163-179.
- NZa. (2008). *Zittend ziekenvervoer: Onderzoek naar kwaliteitsafspraken*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- Oettle, K. (2003). Long-term Impacts of Competitive Tendering of Public Services on Market Structures. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74(1), 87-106.
- OFT. (2004). *Assessing the impact of public sector procurement on competition*. London: The Office of Fair Trading.
- Oxera. (2006). Bidding farewell? The 'bidding market' defence in competition investigations, *Oxera Agenda*.
- Patterson, D. E., & Shapiro, C. (2001). Transatlantic divergence in GE/Honeywell: Causes and lessons. *Antitrust Magazine*, 16(1), 18-26.
- Personen Vervoer. (2009). Nieuwe NEA-statistieken taxibranche geven zorgelijk beeld. *Personen Vervoer*, 18, 10-11.
- Poel, P., Tijsmans, N., Wit, P., & Rij, C. v. (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*. Amsterdam: Regioplan.
- Poort, J., & Weda, J. (2008). *Handreikingen voor hoogwaardig contractvervoer: Rapport van de Rondetafel Contractvervoer*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Prager, R. A. (1990). Firm Behavior in Franchise Monopoly Markets. *The RAND Journal of Economics*, 21(2), 211-225.
- Preston, J. (1996). The economics of British rail privatization: an assessment. *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 16(1), 1 - 21.
- Preston, J. (2005). Tendering of Services. In K. J. Button & D. A. Hensher (Eds.), *Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions* (Vol. 6, pp. 65-81).
- Regioplan. (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Rijkswaterstaat. (2007). *Marktobservatie Personenvervoer 2007: Inzicht in het systeem van de domeinen openbaar busvervoer, besloten busvervoer en taxivervoer*. Rotterdam: RWS-AVV.
- Rogerson, W. P. (1992). Contractual Solutions to the Hold-Up Problem. *The Review of Economic Studies*, 59(4), 777-793.
- Salanié, B. (1997). *The Economics of Contracts: A Primer*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Schut, G. (2005, 25-08). Kwaliteit taxi's neemt af door 'gelukszoekers'. *De Volkskrant*.
- SFT. (2010). *Jaarverslag 2009*. Culemborg: Sociaal Fonds Taxi.
- Snyder, C., & Nicholson, W. (2008). *Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions*. Mason, OH: Thomson Higher Education.

- Stoelinga, A., & Hermans, G. (2005). *Encouraging results of tendering in Dutch public transport*. Paper presented at the 9th International Conference on Competition and Ownership of Land Passenger Transport, Lisbon, Portugal.
- TaxiPro.nl. (2011a, 24-05). Forse bezuiniging leerlingenvervoer Krimpen aan de IJssel. *TaxiPro.nl*.
- TaxiPro.nl. (2011b, 25-03). Forse strop Pensioenfonds Vervoer door faillissementen. *TaxiPro.nl*.
- TaxiPro.nl. (2011c, 25-05). KNV: Tel oordeel Sociaal Fonds Taxi mee bij aanbesteding. *TaxiPro.nl*.
- TaxiPro.nl. (2011d, 10-05). Taxibedrijven dupe van plotseling verhogen kilometergrens. *TaxiPro.nl*.
- TaxiPro.nl. (2011e, 27-04). West-Brabantse gemeenten bezuinigen op deeltaxi-vervoer. *TaxiPro.nl*.
- Teulings, C., Bovenberg, A. L., & Dalen, H. P. v. (2003). *De Calculus van het publieke belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Veeneman, W., Velde, D. v. d., & Schipholt, L. L. (2007). *Competitive tendering in the Netherlands: 6 lessons from 6 years of tendering*. Paper presented at the European Transport Conference, Leiden.
- Velde, D. v. d., Veeneman, W., & Schipholt, L. L. (2008). Competitive tendering in The Netherlands: Central planning vs. functional specifications. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42(9), 1152-1162.
- Verveen, E., Bunt, S., Bos, C., & Aalst, M. v. d. (2006). *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt: Ervaringen van opdrachtgevers en opdrachtnemers*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Vickrey, W. (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders. *The Journal of Finance*, 16(1), 8-37.
- Visser, J., Bemer, E., & Vermeer, L. (2007). *Evaluatie klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland*. Amsterdam: TNS NIPO Consult.
- VNO-NCW. (2011, 05-05). 'Doorstart te makkelijk na vals spel'. *Nieuws VNO-NCW Online*.
- Williamson, O. E. (1976). Franchise Bidding for Natural Monopolies-in General and with Respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, 7(1), 73-104.
- Yvrande-Billon, A. (2006). The Attribution Process Of Delegation Contracts In The French Urban Public Transport Sector: Why Competitive Tendering Is A Myth. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(4), 453-478.
- Zwinkels, W. S., Genabeek, J. v., & Groot, I. (2004). *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Bijlage A Lijst van gesprekspartners

- Aad Romijn (BIOS-groep/ZCN)
- Co van Beijeren (NEA)
- Jos Poortinga (Munckhof Groep)
- Mark Weinholt (DVG Personenvervoer)
- Minne Boersma (Boersma M&A)
- Remko Mast (FNV Bondgenoten/Sociaal Fonds Taxi)
- Wim Brouwer (DVG Personenvervoer)



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl