

De invloed van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid onderzocht

Hoe hoog spel leidde tot een inefficiënte
uitkomst

Arnoud Gorter
Studentnummer: 348581

19-07-2016

Abstract

Het falen van de Fyra is al jarenlang een regelmatig terugkerend onderwerp in de Nederlandse politiek en media. De hogesnelheidslijn waar de Fyra op moest gaan rijden, de HSL-Zuid, is via openbare aanbesteding in de markt gezet. Regelmatig wordt dit de reden genoemd waardoor de openbare aanbesteding mislukt is. In dit onderzoek wordt de effecten en van openbare aanbesteding in het openbaar vervoer geanalyseerd en de risico's ervan beschreven. Aan de hand van een case study wordt vervolgens het effect van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid op de exploitatie van deze lijn beoordeeld. Uit het onderzoek blijkt dat openbare aanbesteding gemiddeld genomen een positief effect heeft op de efficiëntie in het openbaar vervoer. Van de gevonden risico's van tenderen hebben gaming behaviour en een slechte relatie tussen autoriteit en operator de exploitatie van de HSL-Zuid sterk negatief beïnvloed.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Theoretisch kader	6
3. Data & methodologie	15
4. Analyse	17
4.1 Het effect van openbare aanbesteding	17
4.1.1 Aanbesteding en inefficiëntie	17
4.1.2 Maatstafcompetitie	20
4.1.3 Gewenste marktvormen	21
4.2 Risico's van openbare aanbesteding	22
4.2.1 De vloek van het winnende bod	22
4.2.2 Onvoorziene veranderingen in de markt	23
4.2.3 Gaming behaviour	24
4.2.4 Slechte relatie tussen autoriteit en operator	25
4.3 Aanloop, verloop en uitkomst aanbesteding HSL-Zuid	26
4.3.1 Aanloop naar aanbesteding	26
4.3.2 Eerste ronde openbare aanbesteding	28
4.3.3 Maximaal positief scenario NS	29
4.3.4 Uitkomst openbare aanbesteding	30
4.4 De exploitatie van de HSL-Zuid	32
4.4.1 Lobby NS en HSA voor tariefrestrictie	32
4.4.2 Bestellen van de treinen: openbare aanbesteding	34
4.4.3 Falen Fyra	36
5. Conclusie	38
Bibliografie	40

1. Inleiding

Iedere Nederlander die de laatste paar jaar het nieuws een beetje volgt, zal de naam Fyra bekend in de oren klinken. Veel positieve gedachten zal deze naam niet oproepen. Velen herinneren zich ongetwijfeld nog de stroom negatieve nieuwsberichten uit 2013, het jaar waarin de Fyra, de hogesnelheidstrein V250, faalde (Fyra-problemen op een rij, 2013). Sindsdien wordt de Fyra veelal geassocieerd met harde woorden als drama, fiasco en debacle (Duursma, 2015). En terecht, er valt weinig goeds te melden over de Fyra, die inmiddels symbool staat voor de vooralsnog mislukte poging om adequaat, snel en betaalbaar treinvervoer tussen Amsterdam en Brussel tot stand te brengen.

Met het einde van de Fyra liep een decennialang lopend project uit op een mislukking. Als sinds de jaren 70 waren er plannen voor een hogesnelheidslijn in Nederland. Deze moest internationaal verbinden, en in 1989 bereikten Europese verkeersministers een akkoord over een hogesnelheidsverbinding tussen Amsterdam, Keulen, Brussel en Parijs (Commissie Duivesteijn, 2005). In 1996 start de aanleg en in 2009 werd de lijn, een investering van 7,3 miljard euro (Algemene Rekenkamer, 2014), in gebruik genomen onder de naam Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid). Doordat de Fyra enkele jaren te laat werd geleverd, werd deze pas in december 2012 voor het eerst ingezet. De V250 bleek echter niet degelijk, er kwamen tijdens de ritten allerlei technische mankementen aan het licht. Een maand en enkele incidenten later werd de Fyra uit veiligheidsoverwegingen niet meer ingezet. Uiteindelijk werd in juni 2013 besloten de Fyra definitief van het spoor te halen (Fyra-problemen op een rij, 2013).

De afgang van de langverwachte hogesnelheidstrein en het ontbreken van adequate vervanging zorgden ervoor dat voor de reizigers tussen Amsterdam en Brussel na het grote en dure project HSL-Zuid nog steeds niet goed konden worden bediend. De gewenste adequate, snelle en relatief goedkope treinverbinding werd immers niet gerealiseerd. Bovendien was het gevolg dat de peperdure HSL-Zuid enorm werd en nog steeds wordt onderbenut. Dit lijkt voorlopig niet te veranderen (Redelijk alternatief voor Fyra-trein op HSL blijft voorlopig uit, 2016). Het debacle deed in juni 2013 de Tweede Kamer besluiten initiatief te nemen tot een parlementaire enquête (Parlementaire enquête naar Fyra, 2013). Een grootschalig onderzoek, inclusief openbare hoorzittingen met verantwoordelijken van betrokken partijen, werd opgezet om duidelijkheid te geven over de oorzaak van het fiasco Fyra.

Uit de parlementaire enquête kwamen verschillende zaken naar voren die mede geleid hebben tot de mislukking van de exploitatie van de HSL-Zuid. Opvallend is dat veel van de verhoorde betrokkenen wijzen naar de keuze voor openbare aanbesteding van de vervoersconcessie (voor een periode van 15 jaar) van de HSL-Zuid. Jan Timmer, voormalig president-commissaris van NS, verwoorde zijn mening tijdens zijn openbare verhoor voor de Parlementaire Enquête naar Fyra als volgt: "Ik vind dat vervoer heel belangrijk is voor een land, voor de economie van een land, zeker in een land als Nederland, en dat het daarom per definitie niet helemaal aan de markt moet worden overgelaten. Dat moet je ook niet doen met waterleidingbedrijven of elektriciteitsbedrijven. Ik was er dus totaal geen voorstander van. Toch gebeurde het. (...) Ik zie het doordrukken van de privatisering achteraf nog altijd als de hoofdreden, als de moeder van al het kwaad. (...) Als wij het niet gedaan hadden, was ons een ongelofelijke hoop ellende bespaard gebleven. Die wordt gezien als een van de grote redenen van de mislukking." (Parlementaire enquêtecommissie Fyra, 2015).

Ook in de verschillende media wordt de openbare aanbesteding veelvuldig aangehaald als een belangrijke oorzaak. Zo schrijft de Volkskrant dat geloof in de markt het won van de ratio (Heijne, 2015) en verkettert politiek blogger Marcus Lucas (2015) naar aanleiding van het Fyra-rapport marktwerking op het spoor en het neoliberal systeem. Ook onderzoeksjournalisten Marcel van Silfhout en Andries van den Berg wijzen in hun boek *De ontsporing* (2014), geschreven met steun van FNV Spoor, de keuze voor openbare aanbesteding aan als een van de redenen voor het fiasco Fyra. Dit is slechts een kleine greep uit een groot aantal kritische artikelen en berichten.

Het rapport van de Parlementaire Enquête naar Fyra geeft geen duidelijk oordeel over rol van de liberalisering van de HSL-Zuid. Dit zou volgens het Algemeen Dagblad om politieke redenen zijn. Met commissieleden van verschillende politieke stromingen kon er geen oordeel gegeven worden over "zo'n idealistisch onderwerp als marktwerking". (Van der Aa, 2016).

Dat naar de openbare aanbesteding gewezen wordt is opvallend, omdat deze in theorie juist zou moeten leiden tot marktwerking. Volgens de economische theorie van de (neo)klassieken leidt marktwerking juist tot een optimale uitkomst. Bij een openbare aanbesteding brengen geïnteresseerde vervoerders een bod uit op de concessie. Doordat er daarbij sprake is van concurrentie tussen de vervoerders, moeten ze een zo goed mogelijk bod uitbrengen. De meest efficiënte vervoerder zal het best bod uitbrengen, en dus de aanbesteding winnen. Deze theorie is dus in strijd met de verklaring van betrokkenen, die de openbare aanbesteding een grote rol heeft gespeeld in de onbevredigende uitkomst van het project HSL-Zuid.

Het doel van dit onderzoek is te verklaren welke rol de liberalisering van de HSL-Zuid speelde bij de teleurstellende uitkomst. Hierbij wordt de theorie van marktwerking van de neoklassieken gebruikt

als theoretisch kader. Deze theorie was vooral in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw zeer populair (Thorsen & Lie, 2011). Onder wetenschappers zijn de meningen over marktwerking verdeeld. De toetsing van de waarde van de theorie van marktwerking voor de casus van de HSL-Zuid kan bijdragen aan het wetenschappelijk inzicht met betrekking tot deze theorie. Ook voor de praktijk is het nuttig om de rol van de openbare aanbesteding in deze casus te onderzoeken. Door het analyseren van de rol van liberalisering bij het Fyra-debacle, kan worden opgehelderd of dit inderdaad een negatieve rol gespeeld heeft. Dit kan bijdragen aan het nog altijd levende maatschappelijk debat over de exploitatie van de HSL-Zuid. Bovendien kan dit onderzoek bijdragen aan de vraag of na afloop van de eerste concessieperiode een nieuwe openbare aanbesteding wenselijk is of niet.

In dit onderzoek wordt dus geprobeerd te achterhalen of de beslissing van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om de vervoersconcessie van de HSL-Zuid openbaar aan te besteden invloed heeft gehad op de exploitatie. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke invloed heeft de liberalisering van de Nederlandse hogesnelheidslijn HSL-Zuid gehad op de exploitatie van deze lijn?

De onderzoeksvraag wordt onderzocht door middel van literatuuronderzoek. Ten behoeve van het onderzoek wordt eerst het theoretisch kader opgezet. In het theoretisch kader wordt de theorie van de neoklassieken met betrekking tot liberalisering en marktwerking beschreven. Vervolgens wordt een koppeling gemaakt tussen de theorie en het onderwerp, en worden de deelvragen opgesteld. Na het theoretisch kader worden data en methodologie beschreven. Daarin wordt toegelicht hoe de deelvragen onderzocht en beantwoord zullen worden. De resultaten van het onderzoek worden beschreven in het hoofdstuk "Analyse". In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het literatuuronderzoek beschreven. Daarbij worden de deelvragen een voor een beantwoord. Tenslotte volgt de conclusie, waarin een antwoord op de onderzoeksvraag wordt geformuleerd. Ook worden in dit hoofdstuk naar aanleiding van het antwoord op de onderzoeksvraag aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

2. Theoretisch kader

Zoals beschreven in de inleiding, vormt de theorie van marktwerking en daaruit voortkomende efficiëntie het theoretisch kader van dit onderzoek. De keuze voor een openbare aanbesteding van de concessie van de HSL-Zuid werd namelijk gemaakt op basis van deze theorie. Gerrit Zalm was destijds, in het jaar 1998, minister van Financiën. Hij verklaarde de keuze voor openbaar aanbesteden tijdens zijn openbare verhoor voor de parlementaire enquêtecommissie Fyra op donderdag 21 mei 2015 met de volgende woorden: "Omdat je daarmee toch een zekere prikkeling hebt om dingen efficiënt voor elkaar te krijgen. Als je weet dat je iets sowieso mag doen, dan ben je ook niet gedwongen om goed na te denken over de vraag hoe je het op de meest kostenefficiënte manier kunt doen. Als het daarentegen via een openbare aanbesteding gaat, wordt alle creativiteit erop ingezet om de kostenefficiëntie goed op orde te krijgen. Dat was mijn algemene insteek bij dit soort zaken. Als er enigerlei vorm van concurrentie is, spannen mensen zich meer in dan wanneer ze gegarandeerd het monopolie krijgen." (Parlementaire enquêtecommissie Fyra, 2015).

De woorden van oud-minister Zalm passen prima binnen het neoliberale gedachtegoed, dat ten tijde van zijn ambtsperiode erg populair was bij westerse politici. In dit theoretisch kader wordt een beeld geschetst van een gedeelte van het neoliberale gedachtegoed met betrekking tot marktwerking. Dit gedachtegoed bestaat uit zeer veel met elkaar verbonden economische concepten. Een groot gedeelte daarvan is niet relevant voor dit onderzoek en wordt daarom niet beschreven. De theorieën die wel beschreven worden zijn die van concurrentie en efficiëntie, rationaliteit en nutsmaximalisatie, vraag en aanbod en perfecte competitie. Deze theorieën hebben de neoliberalen in essentie ontleend aan de neoklassieke school, die op zijn beurt weer sterk werd beïnvloed door de klassieke school (Brue & Grant, 2007). Bij de beschrijving van de relevante theorieën wordt daarom meteen de context van de economische stromingen van de theorieën meegenomen. Ook wordt uitgelegd waarom het neoliberale denken aan het eind van de twintigste eeuw erg populair was.

Na de beschrijving van de theorieën wordt toegelicht hoe deze gerelateerd zijn aan het onderwerp van dit onderzoek, de liberalisering van de HSL-Zuid. Op basis daarvan worden de hypotheses geformuleerd.

Klassieke school

De grondlegger voor de theorie van marktwerking is de achttiende-eeuwse econoom Adam Smith. In zijn boek *The Wealth of Nations*, dat voor het eerst werd gepubliceerd in 1776, beschrijft hij hoe via de "invisible hand" een vrije markt leidt tot een betere uitkomst. Doordat elk individu eigenbelang nastreeft, is er sprake van competitie voor productiemiddelen. Deze competitie zorgt ervoor dat

productiemiddelen op een zo effectief mogelijke manier worden gebruikt. Ook zorgt het streven van het individu om welvarender te worden voor een prikkel om handel te drijven en te ondernemen. Als alle productiemiddelen zo effectief mogelijk worden gebruikt en er is een handelsnetwerk, dan zal de onzichtbare hand via vraag en aanbod de prijzen bepalen. De onzichtbare hand, die niets anders is dan marktwerking, zorgt ervoor dat kopers en verkopers transacties kunnen sluiten die beiden voordeel opleveren. Omdat alle individuen een zo groot mogelijke persoonlijke welvaart nastreven, zullen deze transacties ook tot stand komen. Eigenbelang is dus een van de drijfveren. Bakkers gaan brood verkopen, slagers gaan vlees verkopen, enzovoorts. Zij als specialisten kunnen hun product het efficiëntst produceren, en dus voor een relatief lage prijs verkopen. Hierdoor is de maatschappij als geheel beter af (Smith, 1776).

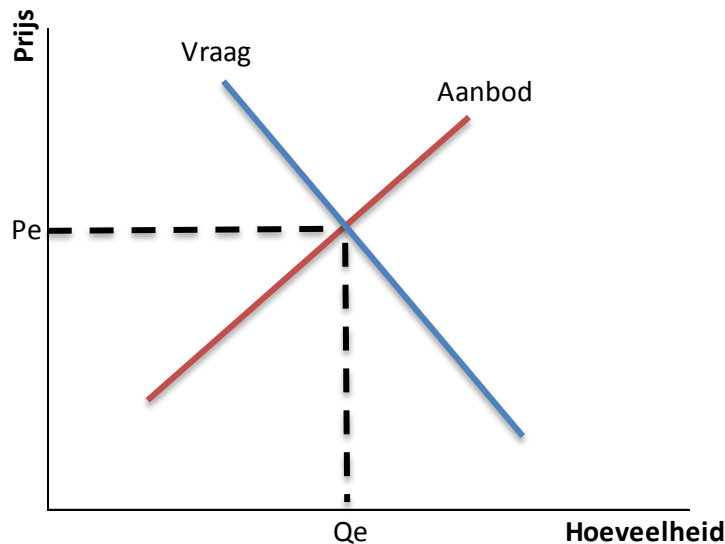
Een belangrijke voorwaarde voor de optimale werking van de onzichtbare hand is dat er zo weinig mogelijk overheidsbemoeyenis is. Overheidsregulering en –heffingen zorgen ervoor dat de marktwerking verstoord wordt. Daarom was Smith een groot voorstander van de laissez-faire filosofie. Laissez-faire betekent letterlijk “laat maar waaien”; de overheid moet de markt zichzelf laten regelen (Smith & Garnier, 1838). Met zijn ideeën met betrekking tot de vrije markt was Smith de grondlegger voor de economische stroming die bekend staat als de klassieke school. Het gedachtegoed van de klassieke school sluit nauw aan bij Adam Smith’s metafoor van de onzichtbare hand. In de eerste helft van de negentiende eeuw worden de concepten van economische vrijheid, laissez-faire en marktcompetitie binnen de klassieke school verder ontwikkeld. Samen worden deze theorieën gezien als de juiste manier om marktwerking te laten floreren en tot economische groei te komen (Brue & Grant, 2007).

Neoklassieke school

De theorieën van de klassieke school vormden de inspiratie voor de neoklassieke school. Deze economische stroming ontwikkelden zich vanaf de jaren 80 van de negentiende eeuw (Brue & Grant, 2007). Twee concepten van de neoklassieken zijn belangrijk voor dit onderzoek. Om weer te geven hoe marktwerking leidt tot efficiëntie, worden de concepten van vraag en aanbod en volkomen concurrentie beschreven. Het is daarbij belangrijk te benadrukken dat de neoklassieken er vanuit gaan dat economische keuzes altijd op basis van rationaliteit genomen worden. Beslissers maken bij een keuze een kosten-batenanalyse en kiezen altijd voor de optie die hen het meeste (financiële) nut oplevert. Bedrijven zullen dus altijd proberen een zo hoog mogelijke winst te behalen (Brue & Grant, 2007).

Wet van vraag en aanbod

In zijn in voor het eerst in 1890 uitgebrachte boek *Principles of Economics* beschrijft de Britse neoklassieke econoom Alfred Marshall onder meer de wet van vraag en aanbod. Dit is een economisch model dat verklaart hoe in een competitieve markt de prijs bepaald wordt. In figuur 1 wordt dit grafisch weergegeven in het zogeheten Marshallian Cross.



Figuur 1: Marshallian Cross

De wet van vraag en aanbod stelt dat de prijs door zowel de vraag- als de aanbodkant bepaald wordt (Marshall, 2009). In de figuur is aan de vraaglijn te zien dat de vraag naar een goed klein is bij een hoge prijs, en groter wordt naarmate de prijs daalt. Voor het aanbod van een goed geldt het tegenovergestelde. Bij een bepaalde prijs kruisen de beide kostenfuncties elkaar.

Bij welke prijs welke hoeveelheid gevraagd en aangeboden worden, is gebaseerd op nuts- en kostenfuncties van de vragers en aanbieders. Iedere vrager verkrijgt een bepaald nut door een goed te consumeren. De hoogte van dit nut bepaalt hoeveel de koper maximaal bereid is om te betalen voor het goed. Evenzo heeft de aanbieder een functie, die gebaseerd is op kosten en winst. De aanbieder maakt bepaalde kosten voor het produceren van het product. Bovendien wil de verkoper winst maken. De hoogte van de gemaakte kosten en de gewenste winst bepalen de prijs die de aanbieder ten minste wil ontvangen (Marshall, 2009).

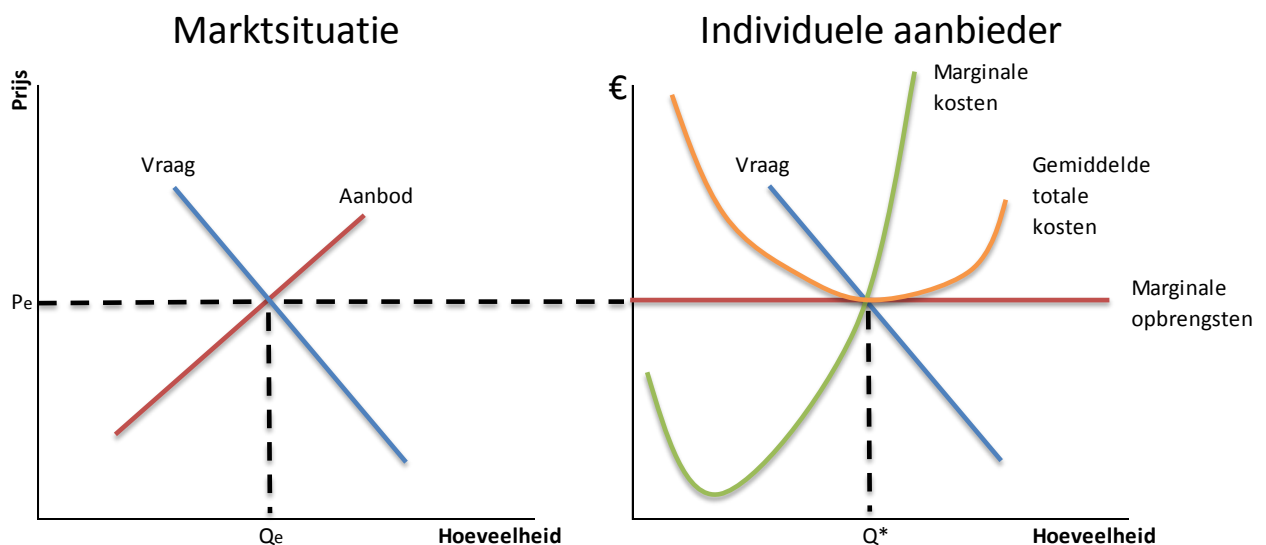
Op basis van de functies van alle vragers en aanbieders bij elkaar, kan voor iedere prijs een gevraagde en aangeboden hoeveelheid berekend worden. Bij een bepaalde prijs is de gevraagde hoeveelheid gelijk aan de aangeboden hoeveelheid. Dit is de evenwichtsprijs, in de figuur aangeduid als P_e . De evenwichtshoeveelheid is Q_e . Bij de gestelde prijs P_e wordt de hoeveelheid Q_e verkocht.

Volkomen concurrentie

Op basis van de equilibriumtheorie van Marshall is te beredeneren hoe de prijzen binnen verschillende theoretische markt vormen tot stand komen. De neoklassieken stellen dat volkomen concurrentie normaal gesproken de meest efficiënte markt vorm is. Volkomen concurrentie is een markt vorm waarin de marktwerking optimaal is. Er zijn in principe vijf voorwaarden voor volkomen concurrentie (Stigler, 1957):

1. De aanbieders verkopen identieke producten
2. Aanbieders kunnen de prijs niet beïnvloeden, deze wordt vastgesteld door vraag en aanbod
3. Er zijn veel aanbieders, allen met een relatief klein marktaandeel
4. De markt is transparant, vragers en aanbieders hebben beschikking over complete informatie met betrekking tot de aangeboden producten en de prijzen
5. Er is sprake van geen of lage toe- en uittredingsbarrières

In figuur 2 wordt weergegeven hoe een individuele aanbieder in een volkomen concurrentie zijn afzet bepaalt. De verkoopprijs staat vast, dus opbrengsten bij verkoop van één extra product (marginale opbrengsten) staan ook vast. De aanname van de neoklassieken dat bedrijven hun winst willen maximaliseren, stelt dat de aanbieder zijn afzet bepaalt op het punt waarop de marginale kosten en marginale opbrengsten gelijk zijn. Doordat er in principe vrije toe- en uittreding is, komt er voor elke producent een lang termijn marktprijs tot stand waarvoor geldt: marginale opbrengsten, marginale kosten, gemiddelde opbrengsten en gemiddelde kosten zijn allemaal precies gelijk. Dit is precies het punt waar de afzet zo groot is, dat er geen winst en geen verlies wordt gemaakt. In figuur 2 is dit punt Q^* . Voor consumenten is deze markt vorm ideaal, omdat de goederen tegen de laagst mogelijke prijs worden aangeboden (Frank, 2008).



Figuur 2: Marktsituatie en individuele aanbieder bij volkomen concurrentie

In werkelijkheid is volkomen concurrentie in principe niet mogelijk. Het concept is wel bruikbaar om de efficiëntie van bestaande markten te meten. Ook streven de neoklassieken naar bestaande markten de marktform van volkomen concurrentie wel te laten benaderen, zodat er zoveel mogelijk marktwerking is. Deze marktform geeft weer dat er geen spelingsruimte is voor aanbieders. Minder efficiënte producenten zullen weggeconcurrereerd worden, omdat hun gemiddelde kosten boven de vaste marktprijs, en dus boven de gemiddelde opbrengsten liggen. Zij lijden dus verlies en zullen stoppen met produceren. Alle aanbieders hebben dus marktprikkels om zo efficiënt mogelijk te produceren.

In de praktijk staan vooral markten met staatbedrijven en monopolies ver bij de geïdealiseerde marktform van volkomen concurrentie vandaan. Deze marktvormen zijn dus in principe onwenselijk, omdat zij niet tot efficiëntie leiden. De neoklassieke zienswijze is dus dat staatsmonopolisten, publieke instellingen die in een bepaalde markt het alleenrecht hebben om goederen of diensten te leveren, belemmerend werken bij het streven naar efficiëntie (Brue & Grant, 2007).

Opkomst neoliberalisme

Ten slotte is het belangrijk toe te lichten hoe het komt dat het neoklassieke gedachtegoed met betrekking tot het nut van marktwerking zo populair werd in de laatste decennia van de twintigste eeuw. Hiervoor is een korte uitleg van de historische context nodig.

Vanaf eind negentiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog overheerste de neoklassieke ideologie de westerse wereld. In de jaren 40 van de twintigste eeuw kwam daar na 50 jaar een eind aan. De ideeën en theorieën van John Maynard Keynes, die tijdens de Grote Depressie van de jaren 30 revolutionaire ideeën ontwikkelde met betrekking tot de rol van de overheid in de economie (Brue & Grant, 2007). In zijn boek *General Theory* (1936) beschrijft Keynes hoe overheidsingrijpen voor meer economische stabiliteit zorgt. Daardoor kunnen belangrijke zaken als werkgelegenheid en welvaart beter gegarandeerd worden dan bij laissez-faire-beleid. De ideeën van Keynes werden vanaf de jaren 40 in toenemende mate geïmplementeerd in westerse economieën. Staatsbedrijven waren zo'n stabiliserende factor, deze zorgden voor stabiele werkgelegenheid en voor iedereen betaalbare goederen en diensten.

Vanaf de jaren 70 werd echter de kritiek op de Keynesianen luider en luider. Kort voor de periode van stagflatie en de oliecrisis van 1973 beargumenteerde Milton Friedman (1968) overtuigend dat de kijk van Keynes op monetair beleid verkeerd was. Empirische studies aan het eind van de jaren 70 bewezen vervolgens dat Friedman gelijk had.

Inhoudelijk zijn de theorieën over monetair beleid niet relevant voor dit onderzoek. Het is wel belangrijk te beseffen dat de overwinning van Friedman op de Keynesianen het pad baande voor het neoklassieke denken om weer toonaangevend te worden, zoals Palley (2005) beschrijft in zijn essay over de verschuiving van Keynesianisme naar neoliberalisme. Friedman was zelf qua economisch denken neoklassiek georiënteerd (Brue & Grant, 2007), maar hij en zijn collega's van de invloedrijke Chicago School brachten een gedachtegoed van vrijheid op meer dan alleen economisch gebied. Het neoliberale denken had ook betrekking op veel andere facetten van het leven, en promoveerde persoonlijke vrijheid van het individu (Thorsen & Lie, 2011).

David Harvey beschrijft in zijn boek over de historie van neoliberalisme (2005) dat de populariteit van het (economische) neoliberalisme vooral rees in de jaren tachtig. In die periode was Margaret Thatcher premier van het Verenigd Koninkrijk en Ronald Reagan president van de Verenigde Staten. Hun economisch beleid lijkt sterk te zijn beïnvloed door de neoliberale economische theorie, aldus Harvey. Deze theorie benadrukt een minimale overheidsbemoeienis met de markt en markteconomie. Marktwerking is heilig voor de neoliberalen. De grootschalige privatisering die het beleid van Thatcher en Reagan kenmerkte, komt voort uit het neoliberale ideaal van marktwerking. De theorie van Keynes over de stabiliserende rol van de overheid in de economie had afgedaan. Staatsbedrijven moesten wijken voor private bedrijven en marktwerking. Tot na de eeuwwisseling was het neoliberalisme van grote invloed op de westerse politiek. De kredietcrisis zorgde ervoor dat dit vanaf 2007 verminderde (Thorsen & Lie, 2011).

Link met HSL-Zuid

Nu de relevante theorie is toegelicht, is het tijd om deze op het onderwerp toe te passen. Met de quote van oud-minister Zalm aan het begin van dit hoofdstuk is eigenlijk de koppeling al gelegd. Het kabinet streefde volgens hem naar marktprikkels bij de aanbesteding van de concessie van de HSL-Zuid, om daarmee meer kostenefficiëntie te bereiken. Door diverse andere bij de zaak betrokken politici werd dit bevestigd (Parlementaire enquêtecommissie Fyra, 2015).

Zoals beschreven is de meest efficiënte marktform een markt met perfecte competitie. Bij het aanbieden van vervoer over de HSL-Zuid is deze marktform niet mogelijk. Het feit dat er gebruik gemaakt moet worden van een spoorbaan is namelijk een grote beperking voor het aantal aanbieders dat kan opereren op een specifiek traject. Als er meerdere aanbieders op hetzelfde traject gaan rijden, gaat dit ten koste van de efficiëntie. Daarom is meer dan één aanbieder op een traject niet wenselijk, aldus de het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Van de Velde, 2000).

Concurrentie op het spoor is dus niet mogelijk. Concurrentie om het spoor echter wel. Dit kan bereikt worden door middel van openbare aanbesteding, ook wel tenderen genoemd. Door de vervoersconcessie via tenderen in de markt te zetten is marktwerking in de sector van passagiersvervoer over spoor dus alsnog mogelijk. Bij openbare aanbesteding wordt het recht om op een bepaald traject voor een bepaalde periode het vervoer te regelen gegund aan de vervoerder die het beste bod doet. Geïnteresseerde vervoerders beconcurreren elkaar dus door middel van een bod op de concessie. Daarbij is het zo dat alle bidders één bod doen, waarbij ze niet van elkaar weten wat anderen bieden.

De overheid stelt als autoriteit bepaalde voorwaarden voor het vervoer vast, bijvoorbeeld hoe frequent er gereden moet worden en welke kwaliteit er verwacht wordt. Het bod van bidders bestaat uit zowel een financieel aspect als uit een kwaliteitsaspect. Bidders doen dus bij hun bod een voorstel over hoe ze het vervoer tot stand willen brengen en de kwaliteit die ze willen bieden.

De aanbieder die met in achtneming van de voorwaarden het meest efficiënt kan vervoeren, kan het beste bod doen en dus de concessie winnen. De prijs-kwaliteitverhouding is daarbij ook een belangrijke factor. Door biedingen via een van tevoren bekend puntensysteem te beoordelen, kan de autoriteit benadrukken welke aspecten belangrijk zijn bij de tender. Zo kan de autoriteit relatief veel punten toekennen aan bijvoorbeeld kwalitatieve aspecten van een bod of juist aan het financiële plaatje. Ook wordt vaak met aanbestedingsronden gewerkt. In de eerste ronde bieden alle geïnteresseerden. De beste bidders gaan door naar de tweede ronde, waarin de beslissing valt.

De vervoerder die de aanbesteding wint wordt de operator. De operator heeft voor de duur van concessieperiode het alleenrecht op het aanbieden van vervoer op het betreffende traject. Om kans te maken op het winnen van concessies zullen vervoerders uiteraard zo efficiënt mogelijk te werk moeten gaan. Tenderen zorgt dus voor een prikkel voor vervoersbedrijven om hun efficiëntie te verhogen.

Dit onderzoek draait om de vraag welke invloed de liberalisering van de HSL-Zuid niet heeft gehad op de exploitatie van deze lijn. Op basis van de theorie van de aanhangers van marktwerking zou liberalisering tot efficiëntie moeten leiden. Media en betrokkenen geven echter aan dat de exploitatie van de HSL-Zuid is mislukt en dat dit voortkomt uit de keuze om de concessie openbaar aan te besteden. Als dat waar is, is er dus sprake van een contradictie; de praktijk spreekt de theorie tegen. Het is daarom belangrijk onderzoek te doen naar de rol van de openbare aanbesteding bij de exploitatie van de HSL-Zuid.

Zoals beschreven is marktwerking in de spoorsector complex en minder makkelijk te realiseren dan in veel andere markten. Mogelijk ligt hierin een oorzaak voor het feit dat de liberalisering van de HSL-

Zuid niet heeft geleid tot efficiëntie. Een analyse van de praktijk van afgelopen decennia kan uitwijzen of liberalisering in de markt van openbaar vervoer inderdaad leidt tot meer efficiëntie. Het is daarom belangrijk om dit op basis van wetenschappelijk onderzoek naar openbare aanbesteding in het openbaar vervoer te onderzoeken. Dit leidt tot de eerste deelvraag van dit onderzoek:

1. Welke invloed heeft openbare aanbesteding in de markt van openbaar vervoer op de efficiëntie van die markt?

Bij de eerste deelvraag wordt dus algemeen onderzoek gedaan naar marktvormen in de sector van openbaar vervoer. Dit is het filosofische gedeelte van het onderzoek. Deelvraag 1 is dus nog niet specifiek gerelateerd aan de HSL-Zuid.

In het tweede gedeelte van het onderzoek wordt de openbare aanbesteding als instrument op zich onder de loep genomen. Zoals eerder benoemd is marktwerking die tot stand komt via een openbare aanbesteding vanwege de relatieve complexiteit mogelijk minder betrouwbaar dan een normale concurrerende markt. Dat zou het gevaar van een inefficiëntie uitkomst met zich mee kunnen brengen. Een onderzoek naar de risico's van openbare aanbesteding is dus belangrijk. Daarom is voor het tweede gedeelte van de analyse de volgende deelvraag opgesteld:

2. Welke risico's brengt een openbare aanbesteding met zich mee?

Ook de tweede deelvraag gaat nog niet in op de casus van de HSL-Zuid, alhoewel er wel gefocust zal worden op risico's die relevant kunnen zijn voor deze casus.

Uiteraard kan voor een accurate beantwoording van de onderzoeksvraag een onderzoek naar de gebeurtenissen rondom de aanbesteding van de hogesnelheidslijn niet ontbreken. Dit komt in het derde en vierde gedeelte van het onderzoek aan bod. Zoals beschreven wordt er met een beschuldigende vinger gewezen naar de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid als oorzaak voor het Fyra-debacle. Een specifiek onderzoek naar de openbare aanbesteding is dus nodig om te kunnen beoordelen welke invloed deze heeft gehad op de exploitatie van de HSL-Zuid.

Deel 3 van het onderzoek gaat over het verloop van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid. De derde deelvraag luidt als volgt:

3. Hoe heeft het verloop van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid de exploitatie van deze lijn beïnvloed?

Het vierde gedeelte van het onderzoek gaat over de uitkomst van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid. Deelvraag 4 is als volgt geformuleerd:

4. Hoe heeft de uitkomst van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid de exploitatie van deze lijn beïnvloed?

Het onderzoek is dus opgesplitst in drie delen. In het eerste deel wordt algemeen onderzoek gedaan naar de invloed van openbare aanbesteding op efficiëntie in het openbaar vervoer. Het tweede deel gaat over de risico's die openbare aanbesteding met zich meebrengt. Bij deel 3 staan het verloop van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid centraal. In het vierde gedeelte wordt onderzocht welke gevolgen de uitkomst van deze openbare aanbesteding heeft gehad.

3. Data & methodologie

Om de vraag waarom de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid niet heeft geleid tot efficiëntie te beantwoorden, wordt literatuur bestudeerd. De opzet van het onderzoek is dus een literatuurstudie. Het onderzoek is dus gebaseerd op de bevindingen van andere wetenschappelijke artikelen. Verder speelt het onderzoek van de tweede kamer naar de Fyra een belangrijke rol. Het rapport Parlementaire Enquête naar Fyra (2015) is dus een belangrijke bron bij de analyse.

Voor de eerste deelvraag, de vraag of openbare aanbesteding leidt tot efficiëntie, wordt gebruik gemaakt van recente onderzoeken naar aanbesteding in het openbaar vervoer. Met het oog op de onderzoeksvraag is het vooral belangrijk hoe openbare aanbesteding de efficiëntie van personenvervoer over spoor beïnvloed. Hierover zijn echter niet veel wetenschappelijke onderzoeken over te vinden. Om toch een breder beeld te krijgen van de invloed van openbare aanbesteding, wordt daarom voor de eerste deelvraag onderzoek gedaan naar openbare aanbesteding in regionaal openbaar vervoer in het algemeen.

Bij het zoeken naar geschikte wetenschappelijke bronnen kwamen enkele recente onderzoeken naar het effect van openbare aanbesteding op efficiëntie in het openbaar vervoer in Nederland naar voren. Het mooie van deze onderzoeken is dat er heel specifiek wordt ingegaan op de relatie tussen aanbesteding en efficiëntie. Ook bij een groot onderzoek naar de Europese spoorsector werd ingegaan op dit verband. De bevindingen van deze onderzoeken worden daarom in het eerste gedeelte van de analyse met elkaar vergeleken. Vervolgens worden de conclusies met betrekking tot openbare aanbesteding in perspectief gezet, door ze te vergelijken met bevindingen van onderzoeken over de Japanse spoorsector, waar geen sprake is van openbare aanbesteding.

In het tweede gedeelte van het onderzoek worden de risico's van openbare aanbesteding in de markt van openbaar vervoer onder de loep gelegd. Ook voor dit gedeelte van de analyse zijn wetenschappelijke onderzoeken gebruikt. Het betreft onderzoeken naar concessies waar al enige ervaring is opgebouwd met tenderen. Vooral de Britse spoorconcessies, zowel regionaal als langeafstand, worden in deze onderzoeken geanalyseerd. In mindere mate komen concessies in het Nederlands openbaar vervoer aan bod komen. De onderzoeken beschrijven ervaringen met openbaar aanbesteden. Vooral geobserveerde problemen die verband houden met tenderen vormen een goede bron om de risico's te achterhalen die komen kijken bij openbaar aanbesteden.

Het derde gedeelte van het onderzoek is de case study, die gaat over de totstandkoming en de gevolgen van de uitkomst van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid. Een grote leidraad voor dit gedeelte van het onderzoek is het rapport van de enquêtemissie die in opdracht van de Tweede Kamer onderzoek heeft gedaan naar de Fyra. Alle feiten met betrekking tot de aanloop naar en het verloop en de uitkomst van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid komt uit dit rapport. Ook gebeurtenissen na de openbare aanbesteding, dus de zaken die speelden rondom de exploitatie van de HSL-Zuid, zijn gebaseerd op de bevindingen die de enquêtemissie beschreven heeft. Het rapport van de Parlementaire enquête naar Fyra (2015) speelt dus een zeer belangrijke rol in het derde gedeelte van de analyse, dat bestaat uit deelvraag 3 en 4.

Bij de analyse van deelvraag 3 en 4 wordt onderzocht of feiten uit het rapport van de Parlementaire enquête naar Fyra in verband gebracht kunnen worden met de risico's van tenderen die bij deelvraag 2 zijn onderzocht. Op die manier wordt een antwoord gezocht op de vraag hoe de openbare aanbesteding van invloed is geweest op de exploitatie van de HSL-Zuid.

4. Analyse

Zoals beschreven in het theoretisch kader is dit onderzoek opgedeeld in vier delen. Het eerste deel is een filosofisch deel. Daarin wordt onderzoek gedaan naar de invloed van openbare aanbesteding in de markt van openbaar vervoer op de efficiëntie in deze markt. Deel twee betreft onderzoek naar de risico's van openbare aanbesteding. In het derde en vierde gedeelte wordt de casus onderzocht. Daarbij komt aanbesteding van de HSL-Zuid aan bod. De resultaten van de vier deelvragen worden in dit hoofdstuk beschreven.

4.1 Het effect van openbare aanbesteding

In dit gedeelte van de analyse wordt ingegaan op de vraag of openbare aanbesteding in de markt van openbaar vervoer van invloed is op de efficiëntie in die markt.

4.1.1 Aanbesteding en efficiëntie

Sinds 2001 is er in Nederland een beleid van aanbesteding van concessies voor openbaar vervoer. De Nederlandse overheid heeft wettelijk vastgelegd dat autoriteiten geleidelijk moeten overstappen op het systeem van openbare aanbesteding (Veeneman, Van der Velde & Schipholt, 2007). Deze liberalisering leidde vanzelfsprekend tot een groot aantal openbare aanbestedingen. Inmiddels, 15 jaar later, zijn er diverse onderzoeken geweest naar de resultaten van de openbare aanbestedingen in het regionaal vervoer in Nederland. Deze onderzoeken tonen gemengde resultaten op het gebied van efficiëntie.

In het onderzoek uit 2007 van Veeneman et al. (2007) blikken de onderzoekers terug op de eerste zes jaar van aanbesteden van busvervoer in Nederland. Ze concluderen dat de resultaten overwegend positief zijn. De concessies die via aanbesteding in de markt zijn gezet, scoren gemiddeld beter op efficiëntie en klanttevredenheid dan in 2001, dus toen deze nog niet aanbesteed waren. Daarbij valt op dat openbaar aanbestede concessies een grotere verbetering lieten zien dan de onderhands aanbestede concessies, die dus zonder concurrentiestrijd gegund werden aan vervoerders.

Op basis van dit onderzoek werd geconcludeerd dat de marktwerking die voortkomt uit openbare aanbesteding inderdaad een positief effect heeft. Voor de uitkomst dat de onderhands aanbestede concessies ook een verbetering lieten zien ten opzichte van 2001 zochten de onderzoekers een verklaring in het feit dat de autoriteiten die de concessies uitgaven welk dreigden met openbare

aanbesteding. Deze dreiging had dus een positief effect op de inspanningen van de betrokken vervoerders om efficiëntere te werk te gaan. Ook zijn er bij verschillende van deze vervoerders verschillende reorganisaties doorgevoerd, waarbij alvast rekening gehouden werd met een toekomstige concurrentiestrijd. Een van de doelen van deze reorganisaties was dus efficiënter worden. Desondanks tonen de onderhands gegunde concessies een minder grote verbetering dan de openbaar aanbestede concessies (Veeneman et al., 2007).

Het onderzoek uit 2007 van Veeneman et al. toonde dus positieve resultaten. Twee van de drie auteurs van dat artikel zijn in 2014 betrokken bij een ander onderzoek naar aanbesteding in de openbaar vervoersector. Veeneman, Wilschut, Urlings, Blank & Van de Velde (2014) publiceren in dat jaar een artikel waarin 10 procent van de concessie jaren van busconcessies sinds 2001 worden geanalyseerd.

Uit de data-analyse van dit onderzoek blijkt dat openbare aanbesteding een negatieve invloed heeft op kostenefficiëntie. De concessies die niet door openbare aanbesteding in de markt zijn gezet, scoren dus beter op dat gebied. Dit is een onverwachte uitkomst, omdat op basis van theorie en eerdere onderzoeken juist verwacht werd dat openbare aanbesteding een positieve invloed heeft op kostenefficiëntie.

Een mogelijke verklaring voor dit onverwachte resultaat is volgens de onderzoekers het volgende feit: alle concessies die niet via aanbesteding in de markt zijn gezet bevinden zich in grote steden. De autoriteiten aldaar hebben wel gedreigd met openbare aanbesteding. Bij het onderzoek van Veeneman et al. (2007) zagen we al dat dit voor een stijging in efficiëntie kon zorgen. Bovendien, zo geven de auteurs aan, is er bij de concessies in steden sprake van een hogere kosteneffectiviteit (Veeneman et al., 2014).

Een andere uitkomst is de relatie tussen contractduur en kostenefficiëntie. Een langer contract, bijvoorbeeld een looptijd van 10 jaar, zorgt voor hogere efficiëntie. Dit is een verwacht resultaat, aldus Veeneman et al (2014). De logische verklaring hiervoor is dat de transitiekosten van de aanbestedingsprocedure normaal gesproken behoorlijk hoog zijn, zowel voor de autoriteit als voor de operator. Bij een korte concessie is er dus weinig tijd om deze kosten terug te verdienen, wat leidt tot lagere efficiëntie.

De derde en laatste bron over aanbesteding in het Nederlands regionaal openbaar vervoer is het rapport *Openbaar aanbesteden*. In dit rapport beschrijven Niaounakis, Blank & Veeneman (2014) de bevindingen van hun empirisch onderzoek naar de relatie tussen aanbestedingskenmerken en de kostendoelmatigheid van concessies in het regionaal openbaar vervoer. Uit het onderzoek komt naar voren dat er na correctie voor omgevingsfactoren gesteld kan worden dat "het regionaal openbaar

vervoer in openbaar aanbestede concessies een hogere kostendoelmatigheid kent dan in onderhands gegunde concessies” (Niaounakis et al., 2016). De auteurs geven aan dat dit verschil waarschijnlijk komt doordat bij onderhands gegunde concessies inefficiëntie in stand wordt gehouden door gebrek aan marktwerking. Hierdoor is de kostendoelmatigheid 10% lager. Bij de onderhands gegunde concessies is wel een verbetering in kostendoelmatigheid waargenomen, maar deze blijft dus achter ten opzichte van de openbaar aanbestede concessies. Het is verder belangrijk dat er geen significante relatie gevonden is tussen de mate van kostendoelmatigheid van de concessies en de perceptie van kwaliteit van passagiers.

Ook in dit onderzoek blijkt dat de concessieduur en de kostenefficiëntie samenhangen. Evenals Veeneman et al. (2014) concluderen Niaounakis et al. (2016) dat een relatief lange concessie van 10 jaar leidt tot hogere kostendoelmatigheid van tien tot twintig procent. Een andere overeenkomst tussen beide onderzoeken is dat de gemiddelde kostprijs lager ligt in stedelijk gebied.

Ten slotte blijkt het contracttype van belang te zijn. Als de vervoersautoriteit een nettocontract hanteert, heeft dit een positief effect op de kostendoelmatigheid. Een nettocontract houdt in dat de verantwoordelijkheden en taken bij de vervoerder liggen. Deze is volgens de auteurs beter in staat goed in te spelen op de markt, zodat de verantwoordelijkheden en taken efficiënter aangepakt worden. Dit levert een 15% hogere kostendoelmatigheid op (Niaounakis et al., 2016).

De drie genoemde onderzoeken tonen dus tegenstrijdige resultaten. In tabel 4.1 zijn de resultaten op een rijtje gezet. Alle onderzoeken concluderen wel dat aanbesteding een positief effect heeft op kostenefficiëntie. Daarbij vinden Veeneman et al. (2007) en Niaounakis et al. (2016) dat openbare aanbesteding beter scoort dan onderhandse gunning, terwijl Veeneman et al. (2014) juist concluderen dat onderhandse gunning efficiënter is. Het onderzoek van Veeneman et al. (2007) was nog vrij kleinschalig, en slechts 6 jaar na de start van de implementatie van de aanbestedingsplicht. De andere twee onderzoeken kunnen buigen op meer waarnemingen en een langere waarnemingsperiode. Juist deze twee zijn, ondanks een behoorlijk overeenkomende methodologie, met elkaar in tegenspraak. Onderling is echter een belangrijk verschil. Waar Veeneman et al. (2014) beschikking had over 58 observaties, werkten Niaounakis et al. (2016) met ongeveer het dubbele, namelijk 121 observaties. Dit grotere sample spreekt in het voordeel van Niaounakis et al. (2016), die overigens als reden voor het grote aantal observaties verwijzen naar de inspanning van Veeneman et al. (2014), die met hun onderzoek een aanzet hebben gegeven tot uitvraag van data bij de vervoersautoriteiten. De voorlopige conclusie is dat het meest betrouwbare onderzoek van de drie

uitwijst dat openbare aanbesteding voor een hogere kostendoelmatigheid zorgt dat onderhandse gunning. Nuance is echter op zijn plaats, aangezien er ook resultaten zijn die tegenspreken.

Een onderzoek specifiek gericht op vervoer over spoor is gepubliceerd door Driesen, Lijesen & Mulder (2006). Dit grootschalig onderzoek naar het impact van competitie op productie-efficiëntie in de spoorsector analyseert data van dertien Europese landen en Japan in de periode 1990-2001. De resultaten van dit onderzoek wijzen uit dat openbare aanbesteding een positief resultaat heeft op productie-efficiëntie. Japan wordt daarin als enig niet-Europees land meegenomen, omdat de spoorsector van dit land bekend staat om de hoge mate van efficiëntie. Dit is ook duidelijk terug te zien in de individuele beoordeling die elk land op het gebied van efficiëntie krijgt in het onderzoek. Japan scoort daarin het best.

Auteur(s)	Effect tenderen op efficiëntie OV
Veeneman et al. (2007)	Positief, ook efficiënter dan onderhands aanbesteden
Veeneman et al. (2014)	Positief, maar minder efficiënt dan onderhands aanbesteden
Niaounakis (2016)	Positief, ook efficiënter dan onderhands aanbesteden
Driesen et al. (2006)	Positief, maar minder efficiënt dan maatstafcompetitie in Japan

Tabel 4.1: Resultaten van onderzoeken naar openbare aanbesteding in het openbaar vervoer

4.1.2 Maatstafcompetitie

Dat de Japanse spoorsector in de door Driesen et al. (2006) onderzochte jaren (1990-2001) zo goed scoort op het gebied van efficiëntie is opvallend. In die sector was in die periode namelijk geen sprake van openbare aanbesteding (Van der Velde, 2000). Dat de spoorsector van Japan desondanks efficiënter was dan die van Europa, lijkt dus uit te wijzen dat directe concurrentie door middel van openbare aanbesteding dus niet noodzakelijk is om tot efficiëntie te komen. Maar Van der Velde (2000) beargumenteert dat de Japanse spoorbedrijven wel degelijk met concurrentie te maken hebben. Ze hebben namelijk onder meer te maken met maatstafconcurrentie.

Bij maatstafconcurrentie zoals beschreven door Shleifer (1985) kan een oplossing zijn in een monopolistische markt. De monopolist heeft geen incentive om zich erg in te spannen voor verlaging van de marginale kosten. De overheid of autoriteit kan dit echter niet goed controleren, omdat deze geen inzicht heeft in de optimale kostenfunctie van de monopolist. Om de monopolist toch te prikkelen om zich in te spannen voor verhoging van de efficiëntie, kan de autoriteit een standaardwaarde creëren voor marginale kosten voor de monopolist. In de sector van

personenvervoer over spoor is vaak geen concurrentie op het spoor. Als er echter sprake is van meerdere concessies die aan verschillende vervoersbedrijven zijn gegund, kan de autoriteit het gemiddelde van de marginale kosten en de gemiddelde moeite die deze bedrijven doen nemen als standaard. Een monopolist die in verhouding tot deze standaard minder goed presteert, is dan niet efficiënt genoeg.

Dat maatstafcompetitie een positief effect heeft op efficiëntie, blijkt uit een onderzoek van Mizutani, Kozumi & Matsushima (2009). De resultaten van hun empirische studie naar het effect van maatstafregeling in Japan tussen 1995 en 2000 suggereren dat deze vorm van competitie heeft geleid tot een kostenreductie van 12,4%. De kostenefficiëntie steeg bij trajecten waar maatstafconcurrentie tussen 1995 en 2000 werd geïmplementeerd met 11,5%. In trajecten waar dit niet gebeurde steeg de kostenefficiëntie ook wel iets, maar veel minder. De situatie in Japan wijst dus uit dat in een monopolistische markt zonder marktspanning in de sector zelf, er toch maatregelen genomen kunnen worden om tot een hogere efficiëntie te komen.

4.1.3 Gewenste marktform

Uit de aangehaalde onderzoeken met betrekking tot openbare aanbesteding kan worden geconcludeerd dat er duidelijke aanwijzingen zijn aanbesteden leidt tot efficiëntie. Drie van de vier onderzoeken wijzen daarbij uit dat openbare aanbesteding effectiever is dan onderhandse gunning. Onderzoek naar de Japanse spoorsector toont echter aan dat openbare aanbesteding niet de enige manier is om tot efficiëntie te komen.

Filippini, Koller & Masiero (2015) maken een vergelijking tussen Zwitserse trajecten waarbij sprake is van openbare aanbesteding en Zwitserse trajecten met maatstafconcurrentie. Zij vinden geen significante verschillen in efficiëntie tussen beide marktvormen. Zij benadrukken op basis van literatuuronderzoek wel dat in principe geldt dat de specifieke situatie van een concessie door doorslag geeft in welke marktform optimaal is. Het grote voordeel van (dreiging van) openbare aanbesteding is dat er voor vervoerders een sterke prikkel is om zo efficiënt mogelijk te werk te gaan. Maatstafconcurrentie kan een goed alternatief zijn, maar alleen als de specifieke markt zich daar goed voor leent, zoals bijvoorbeeld de Japanse spoorsector. Bij een markt met weinig operators of weinig concessies kan maatstafconcurrentie echter niet goed toegepast worden, omdat het erg lastig is voor de autoriteit om een juiste standaard te hanteren.

In principe kan dus geconcludeerd worden dat openbare aanbesteding een behoorlijk betrouwbaar instrument is als efficiëntieverhoging nagestreefd wordt. Er zijn echter wel serieuze risico's

verbonden aan openbaar aanbesteden, zo geven Stanley & Van de Velde (2008) aan. De belangrijkste hiervan zijn asymmetrische informatie, hoge transactiekosten, een gebrek aan vertrouwen en andere problemen tussen autoriteit en operator. Als een of meerdere van deze risico's een rol spelen bij een openbare aanbesteding, kan dit de efficiëntie negatief beïnvloeden.

De vraag welke invloed heeft openbare aanbesteding in de markt van openbaar vervoer op de efficiëntie van die markt heeft, moet dus met nuance beantwoord worden. De onderzoeksresultaten wijzen op een positieve relatie tussen openbare aanbesteding en efficiëntie. Het is echter aan te raden om per specifiek geval te bekijken of dit de voorkeur heeft boven maatstafconcurrentie of niet. Met de minder risicovolle methode van maatstafconcurrentie kan ook een hogere efficiëntie bereikt worden. Bij een keuze voor openbare aanbesteding moet er rekening gehouden worden met de bijkomende risico's. Maar gemiddeld genomen lijkt openbare aanbesteding in de markt van openbaar vervoer dus te leiden tot verhoging van de efficiëntie. Dit sluit aan bij de theorie van de neoklassieken en de neoliberalen dat marktwerking een positieve invloed op efficiëntie heeft.

4.2 Risico's van openbare aanbesteding

Aan het bewerkstelligen van marktwerking in het openbaar vervoer door middel van openbare aanbesteding kleven verschillende risico's. Dit zijn risico's die specifiek verbonden zijn aan het instrument openbare aanbesteding. In verschillende wetenschappelijke onderzoeken naar de praktijk van tenderen in het openbaar vervoer komen een groot aantal risico's naar voren. De volgende vier risico's zijn relevant voor dit onderzoek:

1. De vloek van het winnende bod
2. Onvoorziene veranderingen in de markt
3. Gaming behaviour
4. Slechte relatie tussen autoriteit en operator

Bovengenoemde risico's worden in de volgende paragrafen stuk voor stuk beschreven.

4.2.1 De vloek van het winnende bod

Zoals beschreven in het theoretisch kader zorgt tenderen voor prikkel voor vervoersbedrijven om efficiënter te werk te gaan. De meest efficiënte vervoerder kan namelijk het beste bod doen bij een openbare aanbesteding, en deze dus winnen. In de praktijk blijkt echter dat ook optimisme een rol

speelt bij het bieden. Preston (2008) beschrijft in zijn studie naar franchising in het Britse passagiersvervoer over spoor het risico van de *winner's curse*, de vloek van het winnende bod. Vaak blijken kosten hoger of opbrengsten lager uit te vallen dan de operator had verwacht. Regelmatig speelt de *winner's curse* daarbij een rol. Thaler (2012) legt uit dat biedingen vaak gewonnen worden door de meest optimistische bidder. Hij neemt de veiling van een stuk land met olie in de grond als voorbeeld. De bidders weten niet precies hoeveel olie in de grond zit. Ze moeten dus een inschatting maken. Er vanuit gaande dat de gemiddelde bidder de hoeveelheid olie accuraat inschat, zal de hoogste bidder een te optimistische schatting hebben gemaakt. De hoogste bidder wint dus het stuk land, maar voor een te hoge prijs. Hij wordt dus getroffen door de vloek van het winnende bod. In de markt van openbaar vervoer speelt dit dus ook een rol. Als vervoersbedrijven met een vergelijkbaar efficiëntieniveau bieden op een concessie, zal degene die de markt het positiefst inschat het beste bod doen. Het risico van de vloek van het winnende bod is dan aanwezig.

Ook in zijn onderzoek naar langeafstandspassagiersvervoer over het spoor haalt Preston (2010) de vloek van het winnende bod aan. Onderdeel van dit onderzoek is de East Coast Franchise in Groot-Brittannië. Deze concessie werd tussen 2004 en 2007 tweemaal openbaar aanbesteed, maar beide keren kwam de operator hierdoor in financiële problemen. Preston geeft aan dat dit te maken heeft met een te positieve inschatting van de markt. De aanbesteding werd beide keren gewonnen met een te optimistisch bod. Dit kwam snel openbaar, want hierdoor kon de eerste de beste tegenvaller, zoals de tijdelijke terugval in reizigersaantallen na de aanslagen in het Londense openbaar vervoer op 7 juli 2005, niet worden opgevangen. Zonder tegenvaller waren de operators op langere termijn waarschijnlijk ook in de problemen gekomen. De vloek van het winnende bod zorgde ervoor dat de ze faalden.

4.2.2 Onvoorziene veranderingen in de markt

Een tweede risico bij openbare aanbesteding is de mogelijkheid dat er onvoorziene veranderingen in marktomstandigheden optreden. De ontwikkeling van de markt op lange termijn is lastig in te schatten, betogen Alexandersson en Hultén (2006). Concessies met relatief lange looptijd, zoals in Groot-Brittannië gebruikelijk was toen tenderen net was ingevoerd, brengen dus een verhoogd risico met zich mee. Zowel negatieve ontwikkelingen in de spoorsector als positieve ontwikkelingen bij substituten kunnen ervoor zorgen dat kosten hoger uitvallen dan verwacht of inkomsten tegenvallen. Een in eerste instantie marktconform bod kan door onvoorziene veranderingen in de markt dus veranderen in een te zware last voor de operator.

In principe ligt bij een openbare aanbesteding na de gunning het kostenrisico volledig bij de operator. Alexandersson, Nash en Preston (2008) raden aan om dit te veranderen door middel van het verdelen van eventuele financiële schade door lagere opbrengsten. Ze geven een voorbeeld van zo'n regeling, namelijk *cap and collar*. Deze regeling is door Preston (2008) vrij uitgebreid beschreven: om in te spelen op het risico van de *winner's curse* en onvoorziene veranderingen in de markt, heeft men in Groot-Brittannië het systeem van *cap and collar* ingevoerd. Met dit systeem worden de risico's niet meer alleen door de operator gedragen. Bij een verschil van meer dan 2% tussen verwachte en werkelijke opbrengsten, treedt een regeling in werking waarbij operator en autoriteit het verschil samen verdelen. Het risico voor de operator neemt dus af. Maar ook de kans om veel te verdienen wordt kleiner, want *cap and collar* geldt ook als de verwachte opbrengsten met meer dan 2% worden overstegen.

4.2.3 Gaming behaviour

In de vorige twee paragrafen werden risico's beschreven die voortkomen uit biedingen die onbewust te hoog zijn. Preston (2010) beschrijft echter ook het scenario dat bidders expres te hoog bieden bij een openbare aanbesteding. Vooral bij aanbesteding van railconcessies is dit gedrag, *gaming behaviour*, volgens Preston een groot risico.

Gaming behaviour werkt bij tenderen in de spoorsector als volgt. Met een initieel hoog bod probeert een bidder de concessie binnen te halen. Als de concessie eenmaal binnen is en de bidder dus operator is geworden, zal deze proberen om te heronderhandelen met de autoriteit over het te betalen bedrag of gaan sjoemelen met de kwaliteit van het vervoer. De operator probeert dus weg te komen met lagere kwaliteit en dus lagere kosten, of een lagere concessievergoeding af te dwingen. Preston beredeneert dat in het laatste geval de operator erop gokt dat de overheid het zich niet kan permitteren om het vervoer op het betreffende traject tijdelijk stop te zetten. Verder is heronderhandeling hoogstwaarschijnlijk goedkoper en sneller, waardoor de autoriteit geneigd zal zijn mee te gaan in heronderhandeling. De operator zit dan dus in een positie met relatief veel onderhandelingsmacht. Gaming behaviour kan dus zeker lonen, alhoewel reputatieschade wel op de loer ligt.

Bij gaming behaviour probeert een bidder dus de autoriteit te overtuigen met een te hoog bod. Een autoriteit maakt echter zelf ook een inschatting van de waarde van de aan te besteden concessie. Als een bidder een onrealistisch bod doet, kan dit door de autoriteit als zodanig worden afgewezen (Parlementaire enquêtecommissie Fyra, 2015). De bidder wordt dan uitgesloten van verdere deelname aan de openbare aanbesteding.

4.2.4 Slechte relatie tussen autoriteit en operator

Het laatste risico van tenderen dat van belang is voor dit onderzoek heeft te maken met de relatie tussen autoriteit en operator. Een rapport over de aanbesteding van openbaar vervoer in Noord-Brabant in 2005 en 2006 brengt dit duidelijk aan het licht. De aanleiding van dit rapport was het feit dat de openbare aanbestedingen in deze provincie problematisch verliepen. Uit het rapport bleek dat de autoriteit te strikte eisen stelde bij openbare aanbestedingen. Deze eisen bleken onmogelijk te realiseren door de operator. De autoriteit handhaafde deze echter zeer streng. Hierdoor ontstond er een verziekte verhouding tussen autoriteit en operator. Wantrouwen, machtsspelletjes, manipulatie en opportunistisch gedrag karakteriseerden de relatie. De autoriteit ging steeds uit van de meest strikte interpretatie van de contractuele afspraken. De operator probeerde hier op allerlei manieren onderuit te komen, waarna de autoriteit weer dreigde met juridische stappen. Dit alles maakte het onmogelijk om adequaat zaken te doen (Onderzoekscommissie Aanbestedingen concessies Stads- en Streekvervoer, 2007).

Van der Velde, Lutje Schipholt en Veeneman (2007) noemen dit de 'relationship factor'. Zij gaan hier naar aanleiding van het rapport vrij diep op in, en concluderen dat de coöperatieve sfeer die eerder heerste in de sector van openbaar vervoer is vervangen door een meer agressieve relatievorm. Een meer zakelijke relatie tussen autoriteit en operator vinden de onderzoekers niet verkeerd, maar het moet niet doorslaan naar koppig vasthouden aan onmogelijke eisen. Ze pleiten daarom naar een vertrouwensbasis tussen autoriteit en operator. Om verziekte relaties te voorkomen, is het nodig dat bij een openbare aanbesteding al duidelijk is welke procedures er gevolgd moeten worden als tijdens de looptijd van de concessie de omstandigheden veranderen.

Wantrouwen tussen autoriteiten en operators wordt ook door Walters en Jansson (2008) aangehaald als factor die impact kan hebben op het succes van een openbare aanbesteding. Volgens hen is het regelmatig zo dat er een situatie ontstaat waarbij autoriteiten de intenties van operators niet vertrouwen en vice versa. Dit staat efficiëntie in de weg. Een samenwerking gebaseerd op wederzijds vertrouwen is nodig om de diensten voor de concessie optimaal te ontwikkelen.

Op de vraag welke risico's openbare aanbesteding met zich meebrengt kan dus geantwoord worden dat tijdens de exploitatie van een concessie vier belangrijke problemen aan het licht kunnen komen. In tabel 4.2 worden deze risico's benoemd. Daarbij wordt ook aangegeven op welke zakelijk aspect ze betrekking hebben.

Risico	Betrekking op
De vloek van het winnende bod	Financiën
Onvoorziene veranderingen in de markt	Financiën
Gaming behaviour	Financiën / kwaliteit
Slechte relatie tussen autoriteit en operator	Samenwerking

Tabel 4.2: Risico's van openbare aanbesteding in het openbaar vervoer

Bij deelvraag 1 kwam naar voren dat er redenen zijn om aan te nemen dat openbare aanbesteding een positief effect heeft op de efficiëntie in de markt van openbaar vervoer. Bij de keuze voor een openbare aanbesteding moet er dus wel rekening gehouden worden met bepaalde financiële risico's, zo blijkt uit het antwoord op deelvraag 2. Uit de analyse blijkt dat als een van de risico's werkelijkheid wordt, dit negatieve invloed heeft op efficiëntie. De oplossing zal kosten met zich meebrengen of voor verlaging van kwaliteit zorgen. Marktwerking door middel van openbare aanbesteding brengt dus risico's met zich mee die efficiëntie juist negatief kunnen beïnvloeden.

Het restant van de analyse is gericht op de casus van de aanbesteding van de HSL-Zuid¹. Eerst komen het verloop en de uitkomst van de aanbesteding van de hogesnelheidslijn aan bod. Vervolgens worden de gevolgen van de uitkomst geanalyseerd. Indien van toepassing wordt een koppeling gemaakt tussen de resultaten van de eerste twee deelvragen. In de analyse van de casus ligt de focus op het consortium NS/KLM, omdat dit consortium de openbare aanbesteding won en dus operator werd op de HSL-Zuid.

4.3 Aanloop, verloop en uitkomst aanbesteding HSL-Zuid

In 1998 staat de Nederlandse Staat voor een belangrijke keuze. Hoe moet de HSL-Zuid in de markt gezet worden? De keuze wordt uiteindelijk gemaakt in juni van het jaar 2000. Dan pas valt de definitieve beslissing om de hogesnelheidslijn via openbare aanbesteding in de markt te zetten.

4.3.1. Aanloop naar aanbesteding

Het is allereerst belangrijk te vermelden dat de Staat vrij is om te kiezen hoe ze de concessie in de markt wil zetten. Het definitieve besluit om openbaar aan te besteden wordt niet zonder slag of

¹ De in paragraaf 4.3 en 4.4 genoemde feiten en cijfers met betrekking tot de aanbesteding en de exploitatie van de HSL-Zuid zijn afkomstig uit het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie Fyra (2015).

stoot genomen. De belangen van de betrokken partijen zijn tegenstrijdig, wat de keuze erg lastig maakt voor de Staat.

De NS is bang voor sterke concurrentie als bij een openbare aanbesteding een andere vervoerder de concessie wint. De NS heeft een monopolypositie wat betreft het vervoer op het Nederlandse hoofdrailnet. Een andere vervoerder op de HSL-Zuid betekent concurrentie voor de Intercitydiensten van de NS.

Binnen het kabinet heerst grote verdeeldheid. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de neiging om de NS, toch een Nederlands spoorbedrijf, in bescherming te nemen. Bij een goed bod gunt Verkeer en Waterstaat de concessie graag onderhands aan de NS, zodat internationale concurrentie buiten de deur blijft. De ministeries van Financiën en Economische Zaken vinden juist dat de NS maar eens te maken moest krijgen met marktwerking. Een monopolypositie draagt naar hun mening niet bij aan het verbeteren van efficiëntie en kwaliteit.

In juni 1999 wordt geïnterviewd welke marktpartijen interesse hebben om deel te nemen aan een openbare aanbesteding. Het kabinet besluit vervolgens echter de NS de kans te geven om via een onderhands bod de concessie van de HSL-Zuid te verkrijgen. Het bod dat de NS in september 1999 doet, bekend als het IC Max-bod, voldoet echter totaal niet aan de eisen van de Staat. Zo wordt er een bod neergelegd voor de HSL-Zuid en het hoofdrailnet samen, in plaats van alleen de HSL-Zuid. Verder betreft het een bod voor een concessieduur van 30 jaar, terwijl de Staat gevraagd had een bod te doen voor 5 of 15 jaar. Ook is het bod te laag. De Staat wijst het bod resoluut af, en start de aanbestedingsprocedure.

Terwijl de aanbestedingsprocedure al in gang gezet is, inspireert de politieke wens de NS het vervoer op de HSL-Zuid te gunnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om de NS om een nieuw, verbeterd voorstel te vragen. Dat voorstel komt er in maart 2000, in samenwerking met de KLM, onder de naam Oranjebod. De NS biedt € 100 miljoen per jaar, onder voorwaarden die door de Staat gevraagd werden. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is dan ook erg enthousiast over dit bod. Toch wordt het uiteindelijk door het kabinet afgewezen. De reden hiervan is dat de aanbestedingsprocedure niet zomaar meer stopgezet kan worden. Het zou juridisch erg risicovol zijn om, nadat geïnteresseerde partijen al zijn uitgenodigd voor marktconsultatie, toch nog een onderhands bod te accepteren en de openbare aanbesteding af te blazen. Bovendien willen de Ministeries van Financiën en Economische Zaken de ingeslagen weg, tenderen, niet meer verlaten.

Het wordt dus openbaar aanbesteden, voor een concessieperiode van 15 jaar. De NS kan hierbij uiteraard gewoon deelnemen. De eisen van de Staat worden beschreven in de *Invitation to Tender* (ITT). Uit deze uitnodiging aan geïnteresseerde partijen om mee te doen bij de openbare aanbesteding blijkt dat de Staat vooral geïnteresseerd is in een zo hoog mogelijk financieel bod. Van de 152 punten die bidders met hun bod kunnen verdienen, zijn er namelijk 142 van financiële aard. Met een plan waarin meer kwaliteit en service wordt geleverd dan de minimale vereisten uit de ITT zijn dus niet veel punten te verdienen. Verder is er in de ITT voor de biedingen een ondergrens vastgesteld van € 100 miljoen per jaar. Lagere biedingen zullen als ongeldig worden verklaard.

4.3.2 Eerste ronde openbare aanbesteding

De NS, wederom in een consortium met KLM, doet uiteindelijk bij de eerste ronde van de openbare aanbesteding in begin 2001 een bod. Het is een bod waarin de focus voornamelijk op een zo hoog mogelijke financiële vergoeding ligt. In tabel 4.3 is te zien hoe dit bod zich verhoudt ten opzichte van de biedingen van de concurrentie.

	CGEA Connexxion	DB Arriva	NS KLM
Gebruiksvergoeding (mln €/jaar)	65,1	101,0 (onder voorwaarden)	151,2
Reizigersprognose (mln/jaar in 2010)	13,9	17	21,1
Gebruiksvergoeding per reiziger* per jaar	4,68	5,94	7,17

*Gebaseerd op de reizigersprognose voor 2010

Tabel 4.3: Biedingen in de eerste ronde van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid

Consortium CGEA/Connexxion schatten het aantal reizigers erg laag in. Op basis van 13,9 miljoen reizigers in 2010 komen zij tot een bod van € 65,1 miljoen per jaar.

DB/Arriva maakt een positievere inschatting van het aantal reizigers. Gebaseerd op 17 miljoen reizigers in 2010 komen zij tot een bod van € 101 miljoen per jaar. Dit is echter een bod onder voorwaarden. Pas als bepaalde onderdelen correct zouden worden uitgewerkt, zou het bod van kracht worden.

Het consortium NS/KLM schatte de reizigersaantallen zeer positief in. Gebaseerd op 21,1 miljoen reizigers in 2010 kwamen zij tot een bod van € 151,2. Dat betreft het bod op de base case. NS doet

echter een aanvullend voorstel, variant 6, waarin er ook sprake is van een stop in Breda. Met dit voorstel komt NS op een reizigersprognose voor 2010 van 27,7 miljoen per jaar². Bijbehorend bod komt op maar liefst € 178 miljoen per jaar.

Uit de vergelijking komen twee zaken naar voren. Ten eerste schat NS/KLM het aantal reizigers veel hoger in dan de concurrenten. Ten tweede blijkt uit de berekening van het geboden bedrag per reiziger dat NS ook daarbij het hoogst uitkomt. De prognose voor 2010 als uitgangspunt nemend, biedt NS/KLM € 7,17 per reiziger jaar, terwijl CGAE/Connexion en DB/Arriva niet verder komen dan respectievelijk € 4,68 en € 5,94 per persoon per jaar.

Het verschil in het bod per reiziger per jaar kan duiden op een verschil in efficiëntie tussen de bidders, alhoewel het verschil wel erg groot is. Dit wordt wel wat genuanceerd door de cijfers van Variant 6 van NS. Het bod van € 178 miljoen per jaar gebaseerd op 27,7 miljoen reizigers in 2010 komt neer op een bedrag van € 6,43 per persoon per jaar. Toch alsnog een aanzienlijk verschil met de andere consortia.

Het verschil in de prognoses van het aantal reizigers is een stuk lastiger te verklaren. Een reden zou kunnen zijn dat NS een heel mooi plan heeft om zoveel mogelijk reizigers aan te trekken. Dit is echter niet zo, want het bod van consortium NS/KLM is voornamelijk gericht op een hoge vergoeding, niet op kwaliteit, en service. De oorzaak moet dus in andere zaken gezocht worden.

4.3.3 Maximaal positief scenario NS

Uit de openbare verhoren voor de Parlementaire enquête naar Fyra van Jan Timmer en Maarten Spaargaren, ten tijde van de openbare aanbesteding topmannen van NS, komen verschillende redenen naar voren voor het hoge bod van NS/KLM. Deze hebben ook betrekking op de schatting van de reizigersaantallen. De NS moest en zou de openbare aanbesteding winnen, omdat gevreesd werd voor zware concurrentie. Daarom is op alle gebied uitgegaan van het meest positieve scenario. Voor economische groei werd het maximaal positieve scenario genomen, reizigersaantallen werden zo positief mogelijk geschat. Dit verklaart de veel hogere reizigersprognose van NS/KLM.

Ook hoge totale jaarlijkse vergoeding is te verklaren vanuit de Parlementaire enquête. De NS ging uit van veel hogere ticketprijzen dan realistisch was. Berekeningen werden gemaakt met prijzen die wel 60% hoger lagen dan de normale prijzen van het hoofdrailnet. Voor de spits liep dit zelfs op tot 100%.

² Het werkelijke reizigersaantal lag veel lager. In 2014 was dit 5,5 miljoen voor Variant 6, dus inclusief Breda. In paragraaf 4.4 komt dit uitgebreider aan bod.

Ook werden de financiële gevolgen van de uitkomst van de aanbesteding van de HSL-Zuid voor het hoofdrailnet meegenomen. Naar verwachting zou winst van concessie van de HSL-Zuid een positief effect hebben op het hoofdrailnet. Als de concurrentie het vervoer op de HSL-Zuid zou gaan verzorgen, zou dit juist negatieve gevolgen hebben voor het hoofdrailnet. De prognoses hiervan werden meegenomen in het bod. Dit komt neer op een verhoging van het bod Variant 6 met € 28 miljoen, bij NS intern benoemd als strategische waarde. Het voorstel Variant 6 kwam daardoor uit op € 178.

Het bod van NS/KLM in de eerste ronde van de openbare aanbesteding is dus gebaseerd op een uiterst positieve schattingen en dus zeer risicovol. Het bewuste karakter hiervan zorgt ervoor dat er geen sprake is van de winner's curse, waarbij onbewust bovengemiddeld positief wordt geschat (Thaler, 2012). Het neigt dus meer naar gaming behaviour. De verdere verklaring van Jan Timmer zorgt voor zekerheid: hij geeft bij zijn openbaar verhoor aan dat NS/KLM er vanuit ging dat bij de tweede aanbestedingsronde er wel betere voorwaarden onderhandeld konden worden. Met andere woorden, de NS wilde met het mooie bod de Staat overtuigen, maar was niet van plan om werkelijk zoveel te gaan betalen.

4.3.4 Uitkomst openbare aanbesteding

De NS hoopt dus op betere voorwaarden in de tweede aanbestedingsronde. Deze komt er echter niet. De biedingen van concurrenten CGEA/Connexion (te laag) en DB/Arriva (niet onvoorwaardelijk) worden beide als niet ontvankelijk verklaard. De Staat heeft ook twijfels of het hoge bod van NS/KLM wel realistisch is. Externe deskundigen KPMG en HSBC hebben het bod in opdracht van de NS echter voor indiening beoordeeld en concluderen dat het bod robuust is. Als de Staat het bod afwijst omdat het onrealistisch is, moet dat bewezen kunnen worden. Bovendien is het bod van NS/KLM het enige overgebleven bod. Afwijzing van dit bod zou betekenen dat de openbare aanbesteding mislukt is. De Staat moet dan zelf gedurende vijf jaar het vervoer verzorgen door middel van een ontwikkelingsmaatschappij. Dat zou grote gevolgen hebben. De Staat gaat dus maar al te graag akkoord met het hoge bod van NS/KLM. De uitkomst van de eerste ronde van de openbare aanbesteding is dus dat het consortium NS/KLM het enige geldige bod heeft ingediend.

Dochteronderneming HSA (90% NS, 10% KLM) zal als operator gaan optreden op de concessie HSL-Zuid. Het vooruitzicht om op basis van een zeer positieve inschatting operator te worden zorgt voor verontrusting bij de NS. In de onderhandelfase voor het tekenen van de concessieovereenkomst weet de NS een verlaging van de concessievergoeding af te dwingen. Vanwege onzekerheid in

verband met nog niet gemaakte afspraken met bepaalde belanghebbenden wordt een korting gegeven van € 18,4 miljoen per jaar. Verder verhoogt NS het garantievermogen voor HSA van € 100 miljoen naar € 200 miljoen. Dit levert een extra verlaging van de jaarlijkse concessievergoeding van € 12 miljoen op. De jaarlijkse concessievergoeding komt daarmee op € 148 miljoen.

Ook wordt succesvol over een optie tot tariefrestrictie onderhandeld met de Staat. De optie houdt in dat als de Staat voor 1 september 2002 een tariefrestrictie oplegt voor het vervoer op de HSL-Zuid, de jaarlijkse concessievergoeding met € 47 miljoen verlaagd wordt. De nieuwe vergoeding zou dan op € 101 miljoen per jaar uitkomen. De NS heeft goede hoop dat er later nog wel te onderhandelen valt over de hoogte van de vergoeding. En anders zal in principe de Staat als enige aandeelhouder van het in 1995 geprivatiseerde NS linksom of rechtsom wel opdraaien voor de kosten als er continuïteitsproblemen ontstaan, alhoewel dat de NS als moederbedrijf dus ook veel geld zou kosten.

Op 5 december 2001 wordt de concessieovereenkomst getekend door de Staat en NS.

De gevolgen van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid voor de exploitatie van deze lijn hebben vooral betrekking op de uitgangspositie voor succesvolle exploitatie. Twee van de eerder beschreven risico's van openbare aanbesteding komen naar voren uit de analyse, namelijk gaming behaviour en een slechte relatie tussen autoriteit en operator.

Uit de het verloop van de aanbesteding blijkt het risico van gaming behaviour werkelijkheid te zijn geworden. De concessie wordt gegund aan consortium NS/KLM, gebaseerd op een bod dat uitgaat van maximaal positieve schattingen. Hoewel de NS hoopt op een succesvolle heronderhandeling, vormt deze situatie van gaming behaviour een risico. Het is dus geen goed uitgangspunt voor een succesvolle exploitatie van de HSL-Zuid.

De enquêtecommissie van het Parlementair onderzoek naar Fyra concludeert daarnaast dat de verhoudingen tussen de NS en de Staat behoorlijk zijn bekoeld. De Staat was niet blij met het sterk afwijkende IC Max-bod, de NS voelde zich onder druk gezet door de dreiging van openbare aanbesteding. De afwijzing van het zeer redelijke Oranjebod, dat NS/KLM juist op verzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had ingediend, deed de verhoudingen ook geen goed. Beide partijen kwamen dus al op gespannen voet te staan voordat de officiële openbare aanbesteding was begonnen. Gezien het risico van een verziekte relatie tussen autoriteit en operator voor een succesvolle exploitatie van een openbaar aanbestede concessie geen heel goed startpunt voor NS en de Staat.

De laatste deelvraag van dit onderzoek gaat over hoe de uitkomst van de openbare aanbesteding de exploitatie van de HSL-Zuid heeft beïnvloed. Het is duidelijk dat het verloop van de openbare aanbesteding heeft gezorgd voor een risicovolle uitgangsspositie. De gevolgen van het winnen van de openbare aanbesteding door NS/KLM voor de exploitatie van de HSL-Zuid worden in het laatste gedeelte van de analyse beschreven.

4.4 De exploitatie van de HSL-Zuid

Met de ondertekening van de concessieovereenkomst op 5 december 2001 start voor HSA de taak om de HSL-Zuid te exploiteren. Om van winsten naar verlies te komen, zijn twee zaken voor HSA erg belangrijk. Allereerst is het voor een gezonde businesscase belangrijk dat de hoge jaarlijkse concessievergoeding van € 148 miljoen verlaagd wordt, zodat er in de begroting meer ruimte komt, bijvoorbeeld voor de bestelling van de treinen. Ten tweede moeten er geschikte treinen worden besteld, die vanaf de aanvang van de concessieperiode op 1 oktober 2006 inzetbaar zijn.

4.4.1 Lobby NS en HSA voor tariefrestring

Zoals beschreven in paragraaf 3 heeft de NS de optie van tariefrestring afgedwongen. Als de Staat voor 1 september 2002 een tariefrestring instelt voor het vervoer op de HSL-Zuid, gaat automatisch de jaarlijkse concessievergoeding met € 47 miljoen omlaag. Besluit de overheid na 1 september 2002 tot tariefrestring over te gaan, dan is er een verplichting om over de concessievergoeding te onderhandelen. De Staat vindt tariefrestring echter niet nodig en is dus niet van plan onnodig een regeling in te stellen die haar € 47 miljoen per jaar kost.

NS en HSA begrijpen al snel dat het opleggen van een tariefrestring niet in de plannen van de Minister van Verkeer en Waterstaat voorkomt. Daarom wordt een lobby gestart in de Tweede Kamer om op die manier alsnog te proberen een tariefrestring en dus een lagere concessievergoeding af te dwingen.

Eigenlijk is het de omgekeerde wereld dat een vervoerder vraagt om tariefrestringen. Deze werken namelijk beperkend voor de vervoerder, die niet meer volledig vrij is om de reistarieven te bepalen. De hoge concessievergoeding drukt echter zwaar op de begroting van HSA. Er wordt daarom bij de lobby in de Tweede Kamer aangegeven dat de tarieven van het vervoer op de HSL-Zuid wel eens erg hoog zouden kunnen uitvallen. Alleen rijken zouden dat kunnen betalen (de term *bontjassentrein* wordt zelfs geïntroduceerd (Silfhout en Van den Berg, 2014)).

Minister Zalm van Financiën is totaal niet te spreken over de lobby in de Tweede Kamer van NS en HSA. Hij verklaart zelf: "Men heeft daarvoor extreem gelobbyd. Er is nog een brief geschreven door HSA aan de Tweede Kamer, buiten het ministerie om, wat ook wel een beetje bijzonder is. Er zijn weinig bedrijven die zeggen: doe ons alsjeblieft een tariefrestring. Dat is toch wel bijzonder. Ik vond dat ook eigenlijk niet erg loyaal. Het was een soort vangnet. (...) Toen ik dat hoorde, schreef ik mijn ambtenaren: deel ze maar eens mee dat ik niet houd van dit soort deloyaal gelobby." (Parlementaire enquêtecommissie Fyra, 2015).

De lobby heeft wel effect. De dreiging van hoge tarieven leidt tot zorgen in de Tweede Kamer, waardoor er een Tweede Kamerdebat komt en moties worden ingediend door de oppositie. Het Kabinet is daar uiteraard helemaal niet blij mee. Toenmalig minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat tijdens het Tweede Kamerdebat van 27 maart 2002:

"De periode tussen nu en 1 september staat uitsluitend in het teken van die 47 miljoen euro. Ik ben van mening dat dit onverantwoord is. (...) Die discussie staat mij niet aan. Ook de lobby van de NS staat mij niet aan. Daar heb ik echt mijn buik van vol. Het is iedere keer hetzelfde patroon. NS moet maar eens een keer een bedrijf willen zijn. Daarom praten wij vanaf 1 september over de vraag hoe een en ander er in 2006 uitziet." (Parlementaire enquêtecommissie Fyra, 2015).

Het kabinet geeft niet toe. Minister Netelenbos meldt op 25 april 2002 aan HSA dat er geen gebruik gemaakt zal worden van de tariefrestringbepaling. HSA doet vervolgens een jaar lang verwoede pogingen om toch een tariefrestring af te dwingen. Zo wordt er gedreigd met het opschorten van de bestelling van de treinen en dreigt de NS met een faillissement van HSA. De Staat geeft aan de optie van tariefrestring alleen te willen heroverwegen als de NS inzage geeft in de businesscase van HSA. Dit wil NS niet, omdat dan zou blijken dat de prognoses die zijn opgevoerd bij de openbare aanbesteding bewust onrealistisch positief waren en er dus eigenlijk een onrealistisch bod is ingediend. Uiteindelijk komt er geen uitkomst, de jaarlijkse concessievergoeding blijft € 148 miljoen.

Het gaming behaviour van de NS heeft dus tot grote problemen geleid. De financiële vooruitzichten van de HSA zijn slecht, en er is weinig bereidheid bij de Staat om aan een oplossing te werken. De stiekeme lobby van NS en HSA en de zure reacties van de ministers zijn tekenend voor de staat van de relatie tussen de Staat als autoriteit en HSA (namens NS/KLM) als operator. Deze stond al ernstig onder druk, en werd hierdoor nog slechter. Er ontstond een situatie waarin beide partijen elkaar wantrouwen en ontoegeeflijk zijn richting elkaar. Er was geen sprake meer van een gezonde samenwerking. Beide partijen zijn het uiteindelijke doel van het hele project HSL-Zuid, het tot stand

brengen van adequaat hogesnelheidsvervoer tussen Amsterdam en Brussel, behoorlijk uit het oog verloren.

Uiteindelijk komt vanwege een dreigend faillissement van HSA in 2008 de Staat alsnog met een tijdelijke oplossing. In 2011 komt het zelfs tot een definitieve oplossing, die de Staat een verliespost van € 1 miljard aan gederfde inkomsten oplevert. De gedachte van NS dat de Staat als aandeelhouder waarschijnlijk toch wel zou opdraaien voor de kosten is werkelijkheid geworden. Dit maakt de starre houding die de NS en de Staat in de eerste jaren na de gunning van de concessie hadden begrijpelijk, maar ook extra zuur. Juist het uitblijven van een oplossing in de jaren 2001 tot 2003 is een van de bepalende factoren geweest voor de exploitatie van de HSL-Zuid. In het volgende deel van de analyse wordt beschreven waarom.

4.4.2 Bestellen van de treinen: openbare aanbesteding

Direct nadat in december 2001 de concessieovereenkomst wordt ondertekend gaat HSA aan de slag met de aanschaf van nieuwe treinen. De treinen moeten aan veel voorwaarden voldoen. De Staat heeft in de concessie bepaalde voorwaarden gesteld, maar ook moeten ze voldoen aan de nieuwe voorschriften van de TSI's (technische specificaties voor interoperabiliteit). Dit zijn voorschriften van de Europese Unie die gericht zijn op harmonisatie van het spoor. NS en HSA zijn in eerste instantie van plan om al bestaande hogesnelheidstreinen aan te schaffen voor het vervoer op de HSL-Zuid. De nieuwe voorschriften van de TSI's zorgen er echter voor dat geen enkele bestaande trein probleemloos kan worden ingezet. Bovendien sluiten de bestaande treinen niet goed aan op de eisen die de Staat in de concessie heeft bepaald.

De NS besluit daarom een nieuwe trein te laten ontwerpen. De opdracht daarvoor moet op basis van Richtlijn 93/38/EG verplicht via een openbare aanbesteding (!) worden gegund.

De NS heeft bij de openbare aanbesteding verschillende gunningscriteria opgesteld. De belangrijkste daarvan is de prijs per zitplaats. De eisen die gelden voor de nieuw te bouwen treinen zijn streng. Ze moeten de voldoen aan de nieuwe eisen van de TSI's, het nieuwe veiligheidssysteem ERTMS moet worden gehanteerd.

Er zijn enkele belangrijke details. De NS wil dat de treinen het ongebruikelijk hoge aantal van 550 zitplaatsen per stuk hebben. Verder gaat het om een relatief klein aantal treinen dat de NS samen met de Belgische collega's van NMBS, die verantwoordelijk zijn voor het vervoer op het Belgisch gedeelte van de hogesnelheidslijn, wil bestellen. Het gaat namelijk om 16 stuks met optioneel 10

extra eenheden. Deze eisen komen voort uit de wens van NS om de kosten zo laag mogelijk te houden, wat weer voort komt uit de hoge jaarlijkse concessievergoeding die op de begroting drukt.

Het lage aantal dat NS wil bestellen zorgt ervoor dat de hoge vaste kosten van die komen kijken bij de bouw van een nieuw treinmodel over een erg kleine productielijn kunnen worden verdeeld. Opgeteld bij de risico's die samenhangen met de nieuwe technologie beschouwen gerenommeerde treinbouwers als Siemens en Bombardier de opdracht simpelweg niet rendabel. Beide willen alleen onder aangepaste voorwaarden leveren. De NS gaat hier niet mee akkoord, waarna Siemens en Bombardier afhaken.

Het Franse Alstom en het op het gebied van treinbouw onervaren Italiaanse AnsaldoBreda zijn de twee bouwers die overblijven. NS vraagt hen om offertes voor 23 treinen met een optie voor nog 3 treinen op te stellen. Beide maken een initiële offerte op, en passen deze vervolgens aan de wensen van NS. De NS beoordeelt de definitieve offertes in december 2003 als ongeveer gelijkwaardig, alhoewel er een lichte voorkeur is voor AnsaldoBreda, dat op het laatste moment nog enkele aanpassingen doet waardoor de prijs per zitplaats, het belangrijkste gunningscriterium, er nog flink op vooruit gaat.

Op 18 december 2003, nog geen twee weken nadat Alstom en AnsaldoBreda hun definitieve offertes hebben ingediend, besluit NS het gevraagde aantal treinen naar beneden bij te stellen. Zoals te zien is in tabel 4.4 wordt het nieuwe aantal in eerste instantie 12 treinen, later aangevuld met nog 7. Met deze wijziging wil NS de kosten verder omlaag brengen. Alstom gaat niet akkoord met deze wijziging en wil het definitieve bod van 5 december niet meer aanpassen. Daardoor voldoet Alstom niet meer aan de (gewijzigde) voorwaarden van de openbare aanbesteding. AnsaldoBreda komt wel met een gewijzigd bod. Hierdoor blijft AnsaldoBreda als enige bidder over.

Datum	Aantal treinen (+optie)	Waarvan NS
29 mei 2002 (aankondiging aanbesteding)	16 (+10)	9 (+7)
5 december 2003 (definitieve offertes)	23 (+3)	16
18 december 2003 (formele reductie aantal treinen)	12 (+7)	9 (+7)
20 mei 2004 (koopovereenkomst)	12 (+14)	9 (+14)
zomer 2005 (uiteindelijk besteld)	19	16

Tabel 4.4: aantal gevraagde treinen op verschillende data voor, tijdens en na de openbare aanbesteding

Over het verdere verloop van de aanbesteding van de bouwopdracht en de uiteindelijke bouw en inzet van het product van AnsaldoBreda, de Fyra, kan samenvattend het volgende gezegd worden. NS was door het afhaken van Alstom aangewezen op AnsaldoBreda, dat hier achter kwam en er gebruik van maakte. Zo wist de bouwer betere voorwaarden af te dwingen, onder andere met betrekking tot de boetes bij vertraging van de bouw en de hoeveelheid later te bestellen treinen (zie tabel 4.4). Na zeer moeizame onderhandelingen komen NS en AnsaldoBreda op 20 mei 2004 tot een overeenkomst.

De afgedwongen versoepeling met betrekking tot de voorwaarden bij vertraging van de levering komt later goed uit voor AnsaldoBreda, want de levering loopt erg veel vertraging op. De onbewezen status als treinenbouwer blijkt ook van grote invloed te zijn. Niet alleen wordt de Fyra veel te laat geleverd, de kwaliteit blijkt ook nog eens ronduit slecht te zijn. De NS vermoedt dit al tijdens het bouwproces, maar een juridisch regelingen weerhouden de NS-vertegenwoordigers ervan om in te grijpen, omdat dit ertoe zou leiden dat de verantwoordelijkheid voor het eindproduct meteen mede bij de NS zou komen liggen.

4.4.3 Falen Fyra

Uiteindelijk gaat in december 2012, vijf jaar later dan gepland, de hogesnelheidstreinen van NS onder de naam Fyra eindelijk rijden. Er komen echter veel technische problemen aan het licht. Na verschillende incidenten wordt al na een maand uit veiligheidsoverwegingen besloten de zo lang verwachte Fyra tijdelijk van het spoor af te halen. In mei 2013 wordt de tijdelijke stop omgezet in een definitieve stop. Er is onmogelijk voor de NS om op korte termijn voor adequate vervanging te zorgen, waardoor er weer teruggeschakeld wordt naar de normale intercity's. Hierdoor wordt de dure, voor 300 km/u geschikte HSL-Zuid sterk onderbenut; de Fyra kon een maximumsnelheid van 250 km/u halen, maar een gewone intercity kan niet sneller dan 160 km/u. Al sinds de ingebruikname in 2009³ is er dus sprake van een zeer inefficiënte exploitatie van de HSL-Zuid, een hogesnelheidslijn waarmee aan bouw- en onderhoudskosten een investering van bijna € 11 miljard gemoeid is. De NS kon de Fyra nog onder vrij voordelige voorwaarden terug verkopen aan AnsaldoBreda, en houdt daar slechts een verliespost van € 347 aan over.

Overigens blijkt uit het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie Fyra dat de reizigersaantallen van de HSL-Zuid ernstig tegenvallen. In 2014 betreft het aantal reizigers van

³ De oplevering van de HSL-Zuid was ook vertraagd, in plaats van in 2006 werd de lijn pas in 2009 in gebruik genomen.

Variant 6, dus inclusief Breda, 5,5 miljoen. Dit heeft onder andere te maken met de financiële crisis en de toegenomen concurrentie van low-cost carriers die vliegen tussen Amsterdam en Brussel. Hieruit blijkt dat het risico van onvoorziene veranderingen in de markt ook nog van toepassing is, alhoewel de relatief lange reistijd door het ontbreken van echte hogesnelheidstreinen waarschijnlijk ook een rol speelt.

In het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie Fyra geeft de commissie aan dat zij van mening is dat, in tegenstelling tot wat diverse media suggereren, NS niet voor AnsaldoBreda heeft gekozen uit financiële noodzaak. Het was namelijk niet zo dat AnsaldoBreda verreweg de goedkoopste trein aanbode. Uit het verloop van de aanbesteding van de bouwopdracht van de treinen blijkt echter dat het financiële aspect wel degelijk een belangrijke rol speelde. Zo was voor NS het primaire gunningscriterium de prijs per zitplaats en werd uit kostenoverwegingen maar een klein aantal treinstellen met heel veel zitplaatsen gevraagd. Later werd om kosten te besparen het aantal gevraagde treinstellen zelfs nog lager. Het lijkt er dus wel degelijk op dat de NS vanwege een gebrek aan financiële ruimte keuzes heeft gemaakt die er toe hebben geleid dat de NS aangewezen was op het onervaren en onbewezen AnsaldoBreda, en ook nog eens in een slechte onderhandelingspositie terecht kwam. Deze keuzes kwamen weer voort uit NS' mislukte strategie van gaming behaviour en de onmogelijkheid om met de Staat tot een oplossing te komen die voor de exploitatie van de HSL-Zuid optimaal was.

5. Conclusie

In dit onderzoek wordt gezocht naar een antwoord op de vraag welke invloed de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid heeft gehad op de exploitatie van deze lijn.

Het eerste gedeelte van het onderzoek wijst uit dat openbare aanbesteding in de sector van openbaar vervoer over het algemeen een positief effect heeft op de efficiëntie. Sommige bestudeerde onderzoeken tonen aan dat openbare aanbesteding voor de grootste stijging in efficiëntie zorgt. Uit andere onderzoeken blijkt (onder voorwaarden) dat ook andere marktvormen een hoge mate van efficiëntie kunnen bewerkstelligen. In ieder geval is er geen bewijs gevonden dat openbare aanbesteding gemiddeld genomen een negatief effect heeft op efficiëntie.

Er blijken wel verschillende risico's aan openbare aanbesteding te kleven. Zo kunnen de winner's curse, onvoorziene veranderingen in de markt en gaming behaviour een negatieve invloed hebben op de financiële situatie van een operator en de kwaliteit van het vervoer negatief beïnvloeden. Een slechte relatie tussen autoriteit en operator staan vaak de optimale ontwikkeling van een concessie in de weg. Voor alle vier de gevonden risico's geldt dat als ze werkelijkheid worden, ze de efficiëntie negatief beïnvloeden.

De casus van de aanbesteding en de exploitatie wijst uit dat de risico's van gaming behaviour en een slechte relatie tussen autoriteit en operator in ernstige mate werkelijkheid zijn geworden. De keuze van NS/KLM om een bod in te dienen dat gebaseerd was op maximaal positieve schattingen is van invloed geweest op de begroting van HSA. Dit leidde uiteindelijk tot de gunning van de bouwopdracht voor de hogesnelheidstrein aan het onervaren AnsaldoBreda. De door deze bouwer geproduceerde Fyra werd al veel te laat geleverd, wat al ten koste ging van de efficiëntie. De Fyra bleek echter ook technisch niet in orde te zijn. Al snel werd deze daarom weer van het spoor gehaald. De zeer dure HSL-Zuid wordt daardoor al sinds 2009 onderbenut, wat zeer inefficiënt is.

Het falen van de Fyra en de daarmee samenhangende inefficiënte exploitatie van de HSL-Zuid kan zeker gezien worden als het gevolg van de openbare aanbesteding. Daarmee is niet gezegd dat openbare aanbesteding per definitie slecht is. Resultaten uit de praktijk wijzen juist het uit dat tenderen goed is voor de efficiëntie in het openbaar vervoer. Op basis van die resultaten blijkt de door de neoliberalen geprezen rol van marktwerking ook bij tenderen voor een efficiëntere uitkomst te zorgen. Voor de HSL-Zuid was openbare aanbesteding echter niet de juiste keuze. De Nederlandse Staat had nog nauwelijks ervaring met openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer, en was dus

nog niet bekend met de risico's die dit met zich meebrengt. Kennis van deze risico's en meer ervaring met tenderen had de Staat waarschijnlijk in staat gesteld om beter het belang van de concessie in het oog te houden. Het gaming behaviour van NS en de slechte relatie tussen NS en de Staat zijn een direct gevolg van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid. Er is dus sprake van een negatieve invloed van de openbare aanbesteding van de HSL-Zuid op de exploitatie van deze lijn.

Aan het onderzoek kleven verschillende beperkingen. De belangrijkste daarvan is wel dat de casus van de HSL-Zuid enorm groot en complex is. Verschillende belangrijke en interessante details konden in dit onderzoek vanwege de geringe omvang niet meegenomen worden. Hierdoor zijn in dit onderzoek alleen de hoofdlijnen weergegeven. Het feit dat het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie Fyra 519 pagina's telt, is in dat opzicht veelzeggend. Vooral de financiële schade die de Staat en de NS hebben geleden zijn slechts kort aangestipt. Een uitgebreidere analyse daarvan zou een completer beeld geven van de gevolgen van gaming behaviour en de slechte relatie tussen autoriteit en operator. Verder zijn wetenschappelijk onderzoeken naar de invloed van contractvormen en de strengheid van concessie-eisen van autoriteiten bij tenderen niet meegenomen in dit onderzoek.

Het is aan te bevelen om verder en specifiek onderzoek te doen naar wanneer een concessie het meest vatbaar is voor de beschreven risico's van openbare aanbesteding. Op die manier kan een risicoprofiel worden opgesteld, waarbij autoriteiten makkelijker kunnen beslissen wat de beste manier is om een bepaalde concessie in de markt te zetten. Zeker bij concessies zoals de HSL-Zuid kan dit van groot belang zijn. Ook is het belangrijk om te onderzoeken hoe gaming behaviour het best aangepakt kan worden, omdat uit de praktijk blijkt dat dit vaak voorkomt, en veelal lastig te bestrijden is.

Bibliografie

- Aa, E. van der. (2016, 19 januari). 'Eindrapport Fyra rammelt aan alle kanten'. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd van <http://www.ad.nl/>
- Alexandersson, G. & Hultén, S. (2006). Competitive tenders in passenger railway services: Looking into the theory and practice of different approaches in Europe. *European Transport*, 33, 6-28
- Alexandersson, G., Nash, C.A. & Preston, J.M. (2008). Risk and reward in rail contracting. *Research in Transportation Economics*, 22, 31-35
- Algemene Rekenkamer. (2014). *Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld* (22 026, nr. 462, bijlage). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-354105>
- Brue, S.L., & Grant, R.R. (2007). *The History of Economic Thought* (7th ed.). Mason, OH: South-Western Cengage Learning
- Commissie Duivesteijn. (2004). *Reconstructie HSL-Zuid: de besluitvorming uitvergroet* (29 283, nr. 8). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29283-8.html>
- Crompton, G. & Jupe, R. (2003). "Such a silly scheme": The Privatisation of Britain's railways 1992-2002. *Critical Perspectives on Accounting*, 14, 617-645
- Driesen, G., Lijesen, M. & Mulder, M. (2006). *The impact of competition on productive efficiency in European railways*. CPB discussion paper, Den Haag. Geraadpleegd van <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/impact-competition-productive-efficiency-european-railways.pdf>
- Duursma, M. (2015, 16 mei). Fiasco, drama, debacle: Kiest u maar. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van <http://www.nrc.nl/>
- Filippini, M., Koller, M. & Masiero, G. (2015). Competitive tendering versus performance-based negotiation in Swiss public transport. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 82, 158-168
- Frank, R. (2008). *Microeconomics and behavior* (7th edition). New York, NY: McGraw-Hill.
- Friedman, M. (1968). The role of monetary policy. *American Economic Review*, 58, 1-17
- Fyra-problemen op een rij. (2013, 4 juni). *NOS*. Geraadpleegd van <http://nos.nl/>
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford, Engeland: Oxford University Press
- Heijne, S. (2015, 28 oktober). De fouten en lessen in het Fyra-fiasco. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van <http://www.volkskrant.nl/>
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londen, Engeland: Macmillan Press

- Lucas, M. (2015, 28 oktober). Fyra-enquête toont failliet marktwerking op spoor [Blog post]. Geraadpleegd van <http://politiek.blog.nl/columns/2015/10/28/fyra-enquete-toont-failliet-marktwerking-op-spoor>
- Marshall, A. (2009). *Principles of Economics: Unabridged Eighth Edition*. New York, NY: Cosimo, Inc.
- Mizutani F., Kozumi H., Matsushima N. (2009). Does Yardstick regulation really work? Empirical evidence from Japan's rail industry. *Journal of Regulatory Economics* 36(3), 308–323
- Niaounakis, T.K., Blank, J.L.T. & Veeneman, W. (2016). *Doelmatig aanbesteden*. Geraadpleegd van <http://www.tbm.tudelft.nl/nl/over-faculteit/afdelingen/values-technology-and-innovation/secties/economie-van-technologie-en-innovatie/innovaties-publieke-sector-efficiëntie-studies/onderzoek/publicaties/onderzoeksrapporten/artikel/detail/doelmatig-aanbesteden/>
- Onderzoekscommissie Aanbestedingen concessies Stads- en Streekvervoer (2007). *Onderzoek aanbestedingen Openbaar Vervoer in Noord-Brabant*. Provincie Noord-Brabant, Den Bosch
- Palley, T.I. (2005). From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms. In: A. Saad-Filho & D. Johnston (Eds.) *Neoliberalism – A Critical Reader* (pp. 20-29). Londen, Engeland: Pluto Press
- Parlementaire enquête naar Fyra. (2013, 4 juni). NOS. Geraadpleegd van <http://nos.nl/>
- Parlementaire enquêtecommissie Fyra. (2015). *Parlementaire enquêtecommissie Fyra-rapport*. (33 678, nr. 11). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33678-11.html>
- Pollit, M.G. & Smith, A.S.J. (2002). The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was It Really That Bad? *Fiscal Studies*, 23(4), 463-502
- Preston, J.M. (2008). A review of passenger rail franchising in Britain: 1996/1997-2006/2007. *Research in Transport Economics*, 22, 71-77
- Preston, J. M. (2010). Competition for long-distance passenger rail services: the emerging evidence. In 18th International Symposium of Transport Economics and Policy, *The future for interurban passenger transport: Bringing citizens closer together* (pp. 311-336). Parijs, Frankrijk: OECD/ITF
- Redelijk alternatief voor Fyra-trein op HSL blijft voorlopig uit. (2016, 11 april). *OVPPro*. Geraadpleegd van <http://www.ovpro.nl/>
- Shleifer, A. (1985). A theory of yardstick competition. *Rand Journal of Economics*, 16(3), 319-327
- Silfhout, M. van, & Berg, A. van den. (2014). *De ontsporing: het fiasco Fyra*. Oosterbeek, Nederland: Zilverster Media
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Geraadpleegd van http://www.ifaarchive.com/pdf/smith_-_an_inquiry_into_the_nature_and_causes_of_the_wealth_of_nations%5B1%5D.pdf
- Stanley, J. & Velde, D.M. van de. (2008). Risk and reward in public transport contracting. *Research in Transport Economics*, 22(1), 20–25

- Stigler, G.J. (1957). Perfect competition, historically contemplated. *The Journal of Political Economy*, 65, 1-17
- Thaler, R.H. (2012). *The winner's curse: Paradoxes and anomalies of economic life*. New York, NY: Free Press
- Thorsen, D. E., & Lie, A. (2011). What is neoliberalism? In D. E. Thorsen (Ed.), *The politics of freedom* (pp. 171–208). Oslo, Noorwegen: University of Oslo
- Veeneman, W.W., Velde, D.M. van de & Lutje Schipholt, L. (2007). Competitive tendering in The Netherlands: 6 lessons from 6 years of tendering. *Proceedings van de European Transport Conference 2007, Noordwijkerhout, 17-19 oktober 2007*
- Veeneman, W.W., Wilschut, J., Urlings, Th., Blank, J. & Velde, D.M. van de. (2014). Efficient frontier analysis of Dutch public transport tendering: A first analysis. *Research in Transportation Economics*, 48, 101-108
- Velde, D.M. van de. (2000). Dutch and Japanese Railway Reforms and Exchanges. *Japan Railway & Transport Review*, 24, 10-17
- Velde, D.M. van de., Lutje Schipholt, L. & Veeneman, W.W. (2007). Competitive tendering in The Netherlands: central planning or functional specifications? *Proceedings van de 10th international conference on Ownership and Competition in Public Transport, Hamilton Island, Australië, 12-17 augustus 2007*
- Walters, J. & Jansson, J.O. (2008). Risk and reward in public transportation contracting. *Research in Transportation Economics*, 22, 26-30