

Vergaderjaar 2004–2005

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2005

Deze brief bevat het kabinetsstandpunt over het aanbestedingenbeleid voor het openbaar vervoer dat wordt verricht door de gemeentelijke vervoerbedrijven (hierna: GVB'en). Dit standpunt vormt een aanvulling op het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van aanbestedingen in het stads – en streekvervoer, dat ik u per brief van 26 november 2004¹ heb doen toekomen en zal de basis vormen voor wetgeving.

1. Doel

Centraal in deze brief staat de vraag, hoe een zakelijker relatie tussen de opdrachtgevende overheid (de WGR+-regio) en het vervoerbedrijf kan worden verzekerd. Zo'n zakelijke relatie geeft beide partijen de ruimte dat te doen waar ze voor staan: het borgen van de publieke belangen van het openbaar vervoer respectievelijk het zo kosteneffectief mogelijk vervoeren van zoveel mogelijk tevreden klanten. Inzet van het kabinet is om te zorgen dat er onomkeerbare stappen gezet blijven worden richting zakelijke aansturing van het OV. Daarbij moet de partijen voldoende tijd worden geboden om te doen wat nodig is voor het openstellen van de stedelijke markt. Aan de andere kant, vindt het kabinet het van belang om de druk op dit proces te houden. Van uitstel mag geen afstel komen.

Het gaat in deze brief nadrukkelijk om het vervoer dat wordt verricht door GVB'en in de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, hierna: G4) zoals dit in het algemeen overleg van 28 april 2004 met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat is besproken. Het vervoer verricht door de overige GVB'en dient conform het tijdschema in de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) op 1 januari 2007 te zijn aanbesteed. Als de thuismarkt van een GVB volledig is aanbesteed of het eigendom niet meer bij de gemeente ligt, is het kabinet voornemens de GVB-status in de wet laten vervallen. Ook zullen de Ministeries van Financien en Verkeer & Waterstaat bekijken hoe omgegaan zal worden met de al in 2001 voorgenomen belastingplicht voor de GVB'en.

¹ Kamerstuk 2004–2005, 23 645, nr. 82, Tweede Kamer.

2. Terugblik op het proces

In het overleg met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 28 april 2004 is geconcludeerd dat de ingangsdatum van de aanbestedingsverplichting voor de GVB'en van de G4 moet worden verschoven van 1 januari 2007 naar 1 januari 2009, dit om de GVB'en de gelegenheid te geven zich voldoende voor te bereiden op de aanbesteding van hun huidige markt. Ook is besproken dat de betrokken gemeenten zouden moeten komen tot verzelfstandiging van het GVB (vóór 2007) en tot marktconformiteit (vóór 2009).

Na dit overleg heb ik van de betrokken gemeenten en WGR+-regio's (voorheen kaderwetgebieden) stappenplannen gevraagd en gekregen, waarin de maatregelen zijn beschreven om deze doelen te bereiken. Inmiddels heeft alleen het voornemen al tot verplichte aanbesteding geleid tot verzakelijking in de relaties tussen gemeente, haar GVB en de WGR+-regio's, in hun rol als opdrachtgever. Dit heeft geleid tot een verbetering van de kwaliteit van het OV-aanbod en een betere efficiency.

Uit de stappenplannen en vooral uit de daaropvolgende gesprekken is gebleken dat de overheden meer tijd nodig hebben ten aanzien van de openstelling van de markt. Ondanks de verbeteringen van de afgelopen tijd zijn de GVB'en op dit moment nog niet klaar. Het proces richting marktconformiteit neemt meer tijd in beslag dan eerder gedacht en de relatie met de concessieverlenende overheid is nog niet of niet volledig ontvlochten. Niet alle GVB'en zijn bijvoorbeeld extern verzelfstandigd. De verzelfstandiging is een belangrijke stap naar het vereiste *level playing field*; belangenverstrengeling tussen concessieverlener en bedrijf is immers bij aanbesteding en concessieverlening niet toegestaan. Voor rail is daarbij ook nog een ontvlechting van strategische activa en exploitatie nodig, zodat bij de aanbesteding alle partijen tegen gelijke voorwaarden van deze strategische activa (infrastructuur, materieel) gebruik kunnen maken.

In het proces voorafgaand aan deze brief is eerst geprobeerd om alle steden maatwerk te bieden. De insteek van het proces was te komen tot een pakket van per stad verschillende afspraken. In de gesprekken met de steden bleek het echter zeer lastig om hiertoe te komen. Een verruiming voor de ene partij betekent dat elke andere partij die verruiming ook eist. Daarmee dreigde een traject naar één, telkens ruimere, algemene norm. Om deze reden heeft het kabinet alsnog gekozen voor één algemeen beleidsstandpunt voor de vier grote steden.

3. Overwegingen voor de algemene lijn

Het kabinet heeft, op basis van de stappenplannen en het overleg met de betrokken partijen, de volgende overwegingen voor de beleidslijn:

Verplichting tot aanbesteding blijft gehandhaafd

Uit de evaluatiestudies blijkt dat er na aanbesteding sprake is van meer en/of beter openbaar vervoer voor hetzelfde subsidiebudget van de overheid. Er is sprake van een efficiencyverbetering van 10 tot 20%¹. De toename van het aanbod van vervoer is daardoor gemiddeld 8 tot 10 procent, gemeten in dienstregelingsuren (DRU's). Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in hogere frequenties en nieuwe (spits)lijnen. Er worden in de aanbestede gebieden over het algemeen veel nieuwe lage-vloer bussen ingezet, waardoor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer verbetert en de algemene kwaliteit voor de reiziger toeneemt. Bij aanbestedingen zijn consumentenorganisaties meer betrokken. Het is daarom belangrijk

¹ Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies, Mu consult, 2004, in: Kabinetsstandpunt Aanbestedingen Stads- en Streekvervoer.

deze prikkels tot verbetering van het openbaar vervoer zeker te stellen en over te gaan tot een verplichting tot aanbesteding. Deze verplichting is nu nog niet in werking getreden; de overheden mogen nu ook nog onderhands gunnen. Hoewel het vooruitzicht op aanbesteding al meer druk geeft op de onderhandelingen tussen overheid en vervoerder, blijkt uit onderzoek dat de besparingen bij onderhandse gunning lager zijn dan de kostenreducties in aanbestede gebieden.

Ook voor een goed functionerende OV-markt is het van belang dat de markt voor het stadsvervoer op korte termijn betwistbaar zal worden. Voor de bedrijven die nu actief zijn op de streekvervoermarkt, en voor potentieel geïnteresseerde nieuwe partijen, is het openen van die markt aantrekkelijk, gezien de omzet van ca. 250 miljoen euro in busvervoer en ca. 550 miljoen euro in railvervoer. Er is een risico dat het gesloten houden van de stadsvervoermarkt – naast het uitblijven van de positieve effecten op efficiency en kwaliteit – de marktspanning in het streekvervoer reduceert, doordat de groeimogelijkheden voor de aanwezige bedrijven te gering zijn. Een betwistbare markt in de steden betekent bovendien dat de GVB'en zelf naar andere concessies mogen meedingen, en daarmee de concurrentie een positieve impuls kunnen geven. Zoals in het algemeen overleg met de Tweede Kamer van 1 juli 2004¹ is besproken mogen GVB'en dit niet eerder dan nadat de eigen markt voldoende is geopend voor concurrentie, zoals omschreven in artikel 109 van de Wp2000. Het kabinet stelt om bovenstaande redenen voor de verplichting tot aanbesteding in werking te laten treden.

In lijn met de uitgangspunten van Europees beleid

Ook in Europa blijft het uitgangspunt dat de klant gediend is bij gereuleerde concurrentie in het openbaar vervoer. De Europese Commissie heeft geconcludeerd dat aanbesteding van exclusieve rechten voor een bepaalde periode een goed instrument is om tot een betere prijs/kwaliteitsverhouding in het openbaar vervoer te komen. In de voorstellen voor de verordening voor openbare dienstcontracten, die in de plaats zal komen van verordening (EEG) nr. 1191/69², zal daarom worden vastgehouden aan verplichte openbare aanbesteding. Ondermeer uit verordening (EEG) nr. 1191/69 volgt dat verstrekte subsidies aan het openbaar vervoer goed moeten kunnen worden verantwoord, gerelateerd moeten zijn aan de verrichte publieke taak en de concurrentie niet mogen verstoren. Het Altmark-arrest heeft dit nog eens bevestigd. Dit betekent dat, zo lang nog niet is aanbesteed, op een andere wijze inzichtelijk moet worden gemaakt dat de verstrekte financiële middelen nodig zijn om de openbare dienst te leveren. De concessieverleners zullen bij niet-aanbestede concessies naar verwachting de nodige extra maatregelen moeten treffen om ongeoorloofde staatssteun te vermijden. Ook zal waarschijnlijk, op verzoek van de Europese Commissie, gerapporteerd moeten kunnen worden over de marktconformiteit van bijdragen aan niet-aanbestede concessies. Bij aanbesteding is de markt getoetst en is er dus per definitie een marktconforme bijdrage. Extra inspanningen van Rijk en decentrale overheden voor verantwoording van verstrekte financiële bijdragen kunnen dan achterwege blijven. Hoewel onduidelijk is wanneer en in welke vorm de nieuwe verordening zal worden aangenomen, vormen de Europese ontwikkelingen ten aanzien van openbaar vervoer een extra reden om het ingezette traject van verplichte aanbesteding door te zetten.

Organisatorische stappen richting de markt zijn nodig

Het is van het grootste belang dat het aanbestedingsproces transparant en onafhankelijk plaatsvindt. Zolang gemeenten zowel eigenaar van een

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 22 026, nr. 206.

² Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de Lid-Staten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PbEG L 156).

GVB als betrokkene bij de aanbesteding zijn (via hun deelname in de WGR+-regio), bestaat het risico van vervlechting van rollen. Dit risico moet worden vermeden door de rollen te scheiden, zoals bepaald in artikelen 23 en 48 van de Wp2000.

Als eigenaren van een GVB willen dat hun bedrijf kan meedingen in de aanbesteding van hun eigen concessie, zijn organisatorische maatregelen noodzakelijk. Een boekhoudkundige en juridische splitsing, aangevuld met organisatorische maatregelen, is een minimale voorwaarde om te zorgen dat er van een voorkeursbehandeling voor het eigen bedrijf bij de aanbesteding geen sprake kan zijn. Verzelfstandiging is een belangrijke eerste stap naar het vereiste *level playing field*.

Belangenverstrengeling kan zelfs dan nog dreigen, aangezien de eigenaar van het verzelfstandigde GVB deelneemt in de concessieverlener. Deze laatste kan daarmee een belang hebben om de concessie aan het GVB te gunnen. Het waarborgen van de ontvlechting en een onafhankelijk aanbestedingsproces is de verantwoordelijkheid van de betreffende overheden. Het kabinet kan en wil niet in hun plaats treden. Niettemin zal ik bij de gemeenten aandringen om ontvlechting te realiseren. Indien dit niet tijdig is gebeurd, is dit overigens geen aanleiding de inwerkingtreding van de aanbestedingsverplichting opnieuw op te schorten.

Werkelijke ontvlechting wordt bereikt door vervreemding van het verzelfstandigde GVB. Dan worden risico's van conflicterende belangen vermeden en de rollen goed gescheiden. Een aantal gemeenten heeft aangegeven deze optie serieus te overwegen. Deze keuze biedt het voordeel dat de invloed van andere vervoerders in de GVB-markt eerder tot stand kan komen. Zij kunnen zich immers melden bij de huidige eigenaar van het bedrijf. Over de overgang van het personeel kan de gemeente specifieke afspraken maken, die het niveau van bescherming dat de Wp2000 bij overgang van concessies biedt te boven kunnen gaan. Na overdracht van aandelen vindt sturing op het openbaar vervoer via het programma van eisen en de concessievoorschriften van de WGR+-regio plaats. Als een gemeente snel besluit tot een overdracht van aandelen, biedt dat voordelen. De extra zekerheid die hieruit voortvloeit geeft het bedrijf de mogelijkheid een optimale uitgangspositie te creëren bij het openen van de markt.

Het kabinet is daarom bereid om de gemeenten die er vóór 2007 voor kiezen om de meerderheid van hun aandelen over te dragen, drie jaar extra te gunnen alvorens het busvervoer openbaar moet worden aanbesteed. Voorwaarde bij dit uitstel van de verplichting tot aanbesteding is dus nadrukkelijk dat de desbetreffende gemeente een meerderheidsbelang in hun GVB hebben verkocht. Hierbij geldt uiteraard dat materieel, infrastructuur en onderhoud daarvan desgewenst in handen van de gemeente kunnen blijven.

Ruimte voor het railvervoer is gewenst

In de Wp2000 is aangegeven dat een langere implementatietermijn voor het tram en metrovervoer om een aantal redenen wenselijk kan zijn¹. De scheiding tussen gemeenten en railbedrijven is lastiger, doordat een oplossing moet worden gevonden voor de juridische en organisatorische scheiding van infrastructuur en exploitatie. Dit terwijl de exploitatie van railvervoer sterk begrensd wordt door die infrastructuur; de bestaande rails en de staat van onderhoud zijn bepalend voor de vervoersloop. Tot slot geldt dat railvervoer veel kapitaalintensiever is dan busvervoer. Omdat bij de externe verzelfstandiging ook rekening gehouden moet worden met de resulterende vermogenspositie van het verzelfstandigde bedrijf in termen van solvabiliteit, vergt dit grotere inspanning van de eigenaar, in dit geval dus de gemeente.

¹ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 456, nr. 3, pag. 21, 22.

Uit de stappenplannen van een aantal gemeenten en in de gesprekken bleek nadrukkelijk de wens om voor rail langer de tijd te krijgen. Het kabinet houdt daarom vast aan een latere aanbestedingsverplichting voor het railvervoer dan voor het busvervoer.

Dit onderscheid tussen bus- en railvervoer betekent echter dat aanbesteding van één integrale concessie in eerste instantie niet gegarandeerd is, tenzij de steden bus en rail gelijktijdig per 1 januari 2009 aanbesteden. Het kabinet erkent dat de afstemming tussen bus, tram en metro van belang kan zijn voor de reiziger, maar vindt dat deze geen probleem hoeft te vormen. Er zijn namelijk twee manieren om deze afstemming te bereiken. De ene is via een integrale concessie, zoals die nu voor een aantal GVB'en bestaat. Daarmee realiseert het bedrijf deze afstemming. De andere manier is afstemming via de concessieverlener; het bestuur van de WGR+-regio stemt dan de verschillende concessies op elkaar af via voorwaarden hierover in de concessies. Dit gebeurt nu ook tussen het stads- en het streekvervoer; ook streekbussen rijden immers in de grote steden. In operationele zin is het overigens de vraag of een integrale aanbesteding in elk van de grote steden logisch is. Zowel marktpartijen als overheden erkennen dat een concessie van meer dan 50 miljoen te groot is om voldoende concurrerende aanbiedingen te verzekeren. Dusdanig grote concessies betekenen ook een sterke piek in de werklast van opdrachtgevers en vervoerders.

Het kabinet is per saldo van mening dat de betrokken partijen genoeg mogelijkheden hebben een goede afstemming te verzekeren. Door de datum van inwerkingtreding voor rail in beginsel exact één volledige concessieperiode later te laten ingaan dan voor bus, wordt dit verder verzekerd. Overheden kunnen zo eenmalig het busvervoer apart aanbesteden en vervolgens bus, tram en metro in één of meerdere geïntegreerde concessies op de markt zetten. Dit resulteert in een verplichting tot aanbesteding voor busvervoer per 1 januari 2009 en voor railvervoer uiterlijk per 1 januari 2017. Dit jaartal komt, gezien de investeringen in Randstadrail, ook in de stappenplannen van Den Haag en Rotterdam naar voren.

Voor het uitstel tot 2017 geldt de voorwaarde dat de concessieverlenende overheid (de WGR+-regio) aantoont dat voor de railconcessie(s) van het GVB afdoende stappen zijn gezet richting marktconformiteit en een efficiënte en doelmatige besteding van overheidsmiddelen is gerealiseerd. Hiertoe zal een evaluatiemoment worden ingebouwd in 2009, waarbij een benchmark-instrument een centrale rol speelt (zie onderstaand). Indien onvoldoende stappen gezet zijn richting marktconformiteit heeft het kabinet het voornemen de datum voor de aanbestedingsverplichting op 1 januari 2012 te stellen.

Marktconformiteit vereist

Voor de eigenaren van de gemeentelijke vervoerbedrijven is het van het grootste belang dat deze bedrijven, naast bestaande streekvervoerders of nieuwe toetreders, eveneens een serieuze kans maken op het winnen van een aanbesteding. Een marktconforme aanbidding is dan vereist. Echter, veel van de kostenreducerende maatregelen vergen een gezamenlijke aanpak van eigenaar, concessieverlener en bedrijf. Zeker voor railvervoer hangt de exploitatie nauw samen met het beschikbare materieel en de infrastructuur.

De afgelopen periode zijn de vier concessieverlenende WGR+-regio's en het Rijk gestart met de ontwikkeling van een benchmark, waarin zij hun bijdragen en de kwaliteit van de vier GVB'en met elkaar vergelijken. In deze benchmark wordt getracht de prestaties van een bedrijf en de kosten

die dat voor de opdrachtgever met zich meebrengt gestructureerd te vergelijken, om zo zicht te krijgen op mogelijke verbeterpunten. De kracht van het instrument ligt met name in het leren van elkaar. Het uiteindelijke instrument richt zich op het bereiken van marktconformiteit en vergelijkt bijvoorbeeld kostenefficiëntie, klanttevredenheid, punctualiteit, toegankelijkheid en de organisatorische vormgeving van het GVB. De benchmark zal ook extern worden gevalideerd, zodat het door de overheden kan worden gebruikt om marktconformiteit aan te tonen en om de datum te bepalen waarop de aanbestedingsplicht ingaat, te weten 1 januari 2012 of 1 januari 2017. De verdere ontwikkeling en het gebruik van dit instrument zal actief worden gestimuleerd.

Een ander instrument dat marktconformiteit kan stimuleren is de managementaanbesteding. Bij gebruik van deze vorm van aanbesteding kunnen partijen zich inschrijven om het bedrijf zakelijk te leiden. In aansluiting op het onderzoekstraject dat met de NS is afgesproken, wil ik met de decentrale overheden kijken welke vormen van managementaanbesteding mogelijk zijn, in hoeverre zij dit instrument een wenselijke toevoeging vinden en welke obstakels de Wp2000 bevat die zonder andere consequenties kunnen worden weggenomen. De resultaten zullen in 2006 beschikbaar komen. De keuze om het instrument al dan niet te gebruiken ligt uiteindelijk bij de decentrale overheden.

4. Beleidsstandpunt

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten heeft het kabinet het volgende beleidsstandpunt geformuleerd voor aanbesteding van het openbaar vervoer dat wordt verricht door de GVB'en van de vier grote steden.

1. Langere periode om tot aanbesteding te komen

De WGR+-regio's krijgen voor het railvervoer (tram en metro) langer de tijd voordat de aanbestedingsverplichting van kracht wordt. Dit biedt hen, gezamenlijk met de gemeenten en de bedrijven, de mogelijkheid om een optimale uitgangspositie voor de open markt te creëren. Het kabinet wil ook gemeenten met een vervoerbedrijf met alleen busvervoer de mogelijkheid bieden om die positie te verzekeren. Als gemeenten op korte termijn (vóór 1 januari 2007) meer dan 50 procent van de aandelen in hun GVB hebben verkocht, verschuift de verplichting tot aanbesteding met drie jaar¹ tot uiterlijk 2012.

2. Handhaven van de aanbestedingsverplichting is noodzakelijk.

Handhaving van de aanbestedingsverplichting is een prikkel voor de bedrijven om zakelijk, klantgericht en marktconform te opereren. In wet- of regelgeving onder de Wp2000 wordt 1 januari 2009 als datum opgenomen waarop aanbesteding van het stedelijke busvervoer uiterlijk plaatsgevonden moet hebben. Het busvervoer in de grote steden wordt per die datum een betwistbare markt.

Op basis van een evaluatie wordt in 2009 besloten dat 1 januari 2017 of – bij onvoldoende stappen richting marktconformiteit – 1 januari 2012 in wet- of regelgeving onder de Wp2000 wordt opgenomen als datum waarop aanbesteding van het stedelijke railvervoer uiterlijk plaatsgevonden moet hebben. De datum van inwerkingtreding voor railvervoer ligt daarmee in principe éénmaal de maximale concessieduur later dan voor het busvervoer.

¹ Deze uitzondering geldt ook voor de gemeente Nijmegen.

3. Marktconformiteit stimuleren

Het kabinet zal met de vier opdrachtgevende WGR+-regio's de verdere ontwikkeling en het gebruik van een gezamenlijke benchmark ter hand nemen en zonodig bestuurlijk vastleggen. Deze benchmark zal een belangrijke rol spelen in de evaluatie in 2009. Tenslotte is de mogelijkheid en wenselijkheid van managementaanbesteding onderwerp van onderzoek door rijk en decentrale overheden.

5. Conclusies

Het kabinet is van mening dat met dit standpunt een evenwichtig beleid wordt gevormd. De druk op het komen tot een daadwerkelijke markt voor het stadsvervoer blijft gehandhaafd, terwijl tegelijkertijd decentrale overheden en bedrijven de ruimte krijgen om de noodzakelijke maatregelen uit te voeren om goed in die markt te opereren en de overgang naar deze markt bevredigend vorm te geven.

Na een periode waarin voor het voor de betrokken overheden en bedrijven onduidelijk was of er een aanbestedingsverplichting zou komen, wordt met dit kabinetsstandpunt duidelijkheid naar de sector geboden. Ik ga ervan uit dat de betreffende partijen hierop hun acties zullen baseren. Het kabinet zal het beleidsstandpunt voor aanbesteding van het openbaar vervoer dat verricht wordt door de GVB'en omzetten in aangepaste wetgeving in de Wp2000 of onderliggende regelgeving. Mijn planning is om de voortvloeiende wetwijzigingen begin 2006 aan u voor te leggen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs