

## **Marktwerving en het stadsvervoer**

J.C. van Ham  
TU Delft / faculteit Techniek, Bestuur en Management  
J.C.vanHam@tudelft.nl

J.H. Baggen  
TU Delft / faculteit Techniek, Bestuur en Management  
J.H.Baggen@tudelft.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
20 en 21 november 2008, Santpoort**

## **Samenvatting**

### *Marktwerking en het stadsvervoer*

De Gemeentelijke VervoerBedrijven (GVB's) in de drie grote steden hebben een marktaandeel van ongeveer 40% in het totale stads- en streekvervoer. De openbare aanbesteding van dit vervoer verloopt moeizaam. Volgens de nota Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer zou in 2005 een deel van het lokale busvervoer moeten zijn aanbesteed. In de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) wordt 2007 genoemd maar dit is later uitgesteld tot 2009 mits de GVB's voor 1 januari 2007 verzelfstandigd zouden zijn. Gemeenten zijn overigens niet wettelijk verplicht hun GVB's te verzelfstandigen maar dit wordt in de Wp2000 indirect afgedwongen door de aanbestedingseisen. Anno 2008 zijn alle GVB's verzelfstandigd en mag de concessie voor het busvervoer tot 2012 onderhands worden gegund. Voor het railgebonden vervoer geldt 2017 als datum voor de openbare aanbesteding. Uitzondering is Amsterdam waar in 2012 het totale stadsvervoer openbaar zou moeten worden aanbesteed.

Wijziging van de EU-regelgeving voor openbare dienstcontracten biedt echter mogelijkheden voor onderhands gunning ('inbesteden'). Hoewel de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat niet van plan was hiervoor de Wp2000 te wijzigen, bracht de motie Roefs c.s. de ministerraad wel op andere gedachten. Bij inbesteding moet echter de verbeterde prijs/kwaliteitverhouding, zoals waargenomen in het aanbestede openbaar vervoer, wel worden gewaarborgd. Enerzijds dient de kwaliteit toe te nemen. Dit kan door de OV-autoriteit worden vastgelegd in het Programma van Eisen resp. het bestek. Anderzijds dient er sprake te zijn van een marktconforme exploitatie. Marktconformiteit kan berusten op benchmarking waarbij gebruik gemaakt wordt van het uniform rekenschema. Inzicht in de kosten is noodzakelijk maar niet voldoende om de efficiency te garanderen. De concessieverlener kan bijvoorbeeld een marktconforme 'schaduw'-oferte (laten) opstellen en deze vergelijken met de bieding. Ook de dreiging van een openbare aanbesteding bij een tegenvallende offerte is een beproefd middel. Toch resteert de vraag of het stadsgewest de interne exploitant, het ex-GVB, daadwerkelijk laat vallen. Het is daarom jammer dat de managementconcessie die expliciet wordt genoemd voor de aanbesteding van railgebonden vervoer, nauwelijks een rol heeft gespeeld.

## **1. Inleiding**

De aanbesteding van het stadsvervoer verloopt moeizaam. In de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) worden gemeentelijke vervoerbedrijven (GVB's) door de eisen van aanbesteding van concessies indirect gedwongen te verzelfstandigen. Voor de kleinere steden was dit het teken om hun GVB's te privatiseren maar de vier grote steden bleven achter. Dit leidde tot diverse aanpassingen ten aanzien van de aanbestedingsverplichting en de invoeringsdatum. In 2007 kwam daar de discussie over de nieuwe EU-regelgeving voor openbare dienstcontracten, de zgn. Public Services Obligations (PSO)-verordening nog eens bij. In tegenstelling tot staatsecretaris Huizinga wilde de Kamer wel gebruik maken van de mogelijkheid om openbare dienstcontracten in de vorm van concessieovereenkomsten onderhands aan te besteden aan interne exploitanten ('inbesteding'). Nu besloten is om de stadsregio's deze keuzevrijheid bij de aanbesteding van het stadsvervoer te bieden, is het van belang de onderhandse gunning nader te beschouwen.

## **2. Historische ontwikkeling**

Het railgebonden openbaar vervoer krijgt in het begin van de 20e eeuw concurrentie van een groot aantal busmaatschappijen. Naast particuliere bedrijven nemen ook de Nederlandse Spoorwegen, middels de Algemeene Transport Onderneming (ATO), deel in het regionaal vervoer ('streekvervoer'). In de beginperiode is deze sector zeer dynamisch. Met de invoering van de Wet Autovervoer Personen, in 1939, wordt de markt gereguleerd. Busmaatschappijen hadden vanaf dat moment een vergunning nodig van de rijksoverheid, een situatie die tot in de jaren '90 voortduurde.

Aan de aanbodzijde vindt een gestage schaalvergroting van de vervoersondernemingen plaats. De NS en ATO spelen hierin een belangrijke rol; ongeveer 90 bedrijven en vergunningen worden overgenomen. Sommige (grote) overgenomen busondernemingen worden zelfstandige NS-dochters, andere vallen onder de ATO. Als de ATO na de oorlog haar activiteiten als openbaar vervoerbedrijf stopt, zijn de meeste opgekochte bedrijven hetzij NS-dochters geworden hetzij hierin opgegaan.

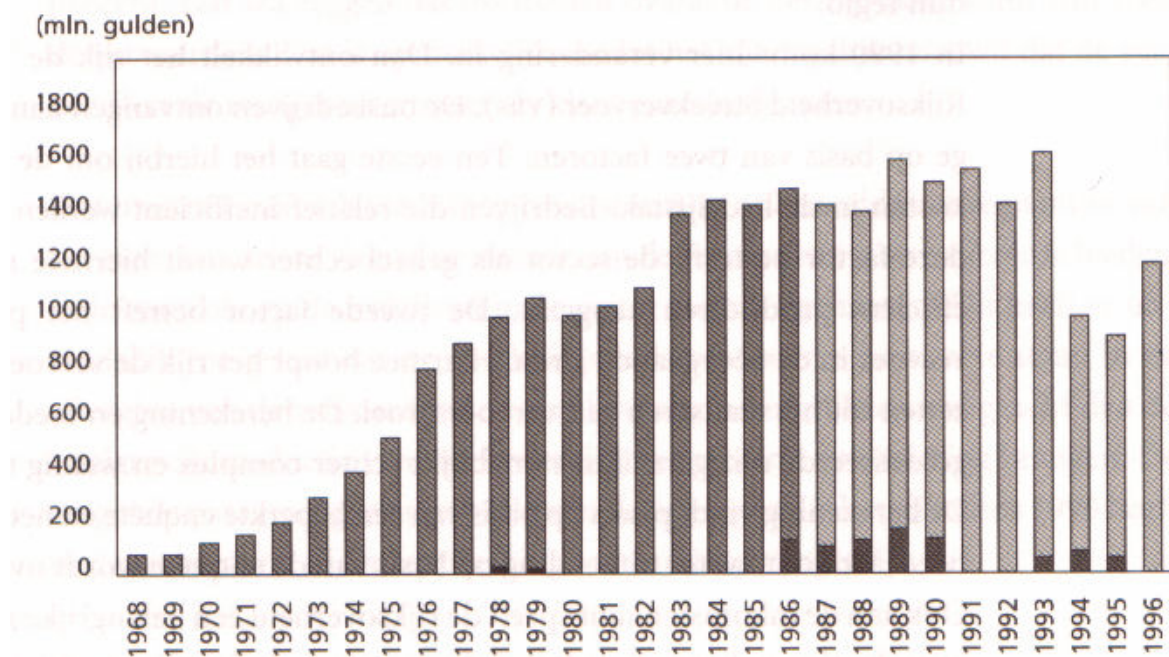
De vervoerbedrijven bundelen in 1974 hun krachten in de vereniging van Exploitatieve Samenwerking Openbaarvervoerbedrijven (ESO). Bijna alle 30 streekvervoerders (incl. 13 NS-dochters) verenigen zich hierin. Later fuseert een aantal ondernemingen en blijven er hoofdzakelijk voormalige NS-dochters over. De aandelen van de NS-dochters worden ondergebracht in het, door de overheid opgerichte, Aandelenbezit Streekvervoer. Vanaf 1989 is Verenigd Streekvervoer Nederland (VSN) de rechtsoptvolger van bovengenoemde ondernemingen. VSN wordt de belangrijkste gesprekspartner van de rijksoverheid c.q. ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Streekvervoerondernemingen verzorgden ook in een aantal steden het lokale vervoer. Sommige gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Nijmegen, Arnhem, Maastricht, Dordrecht) beschikten echter over een eigen vervoerbedrijf, een Gemeentevervoerbedrijf of Gemeentelijk Vervoerbedrijf (GVB) beschikten. De oorsprong van deze bedrijven lag meestal in het tramvervoer, maar hiervan is alleen in de drie grote steden nog sprake. Later kwam er busvervoer bij. Om hun GVB's te beschermen mochten streekbussen vaak geen lokale reizigers vervoeren. De invloed van het Rijk

maakt een einde aan deze vervoersverboden. De rijksoverheid bleef vergunningverlener voor het stadsvervoer tot de Wet personenvervoer 1987 van kracht werd. Het lokale openbaar vervoer werd een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Gemeenten met een eigen vervoerbedrijf waren zgn. BOV-gemeenten terwijl gemeenten die het vervoer uitbesteedden BOS-gemeenten werden genoemd.

Door de opkomst van de auto krijgt het openbaar vervoer steeds meer concurrentie en eind jaren '60 doen zich de eerste verliezen voor; in 1968 draagt het voor het eerst bij in de tekorten. Daarna stijgen de rijksbijdragen snel (zie figuur 1).

Met het afdekken van de tekorten neemt ook de bemoeienis van de overheid met de sector toe. Voorbeelden zijn standaardisatie van materieel (stadbus (1966), streekbus (1967)), een landelijk Normeringsstelsel Voorzieningsniveau Streekvervoer (NVS, 1978) en het nationaal tariefsysteem (strippenkaart, 1980).



figuur 1 Rijksbijdrage (miljoenen guldens) aan het stads- en streekvervoer 1968–1996. (Bron: Veeneman, 1999)

De Wet personenvervoer 1987 maakte een einde aan de integrale afdekking van de tekorten op de exploitatie van het streekvervoer. Een prestatie-afhankelijke bekostiging met eerst plaats- en later reizigerkilometers als prestatie-eenheid kwam er voor in de plaats. Het aantal reizigerskilometers wordt vastgesteld met het WROOV(-PLUS)-systeem. Het verschil tussen exploitatiekosten en toe te rekenen vervoeropbrengsten draagt het Rijk bij in de vorm van een taakstellend budget. De lump sum financiering gaat rechtstreeks naar de busvervoerbedrijven. Overigens beschikten BOV-gemeenten al vanaf 1982 over een taakstellend budget beschikten. Zowel exploitatietekorten als – overschotten komen voor rekening van de bedrijven.

Ondanks de forse overheidsbijdragen schommelt het aantal reizigerskilometers eind jaren tachtig rond de 7 miljard hetgeen een afname van het aandeel in de totale mobiliteit impliceert. Daar tegenoverstaat de ambitie van de regering, neergelegd in het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, dat een verdubbeling van het gebruik van het

openbaar vervoer voorstaat (OVx2). De invoering van de OV-studentenkaart in 1991 zorgt weliswaar voor een impuls maar daarna zet zich een dalende tendens in. Ook een additionele investeringsimpuls (ad 1 miljard gulden), in het kader van de beleidsintensivering, kan deze trend niet keren.

Sinds 1998 is de rijksbijdrage voor het stads- en streekvervoer gebaseerd op opbrengstsuppletie. In 2004 bedroeg de suppletiefactor 1,3015 d.w.z. dat voor iedere euro vervoeropbrengst de OV-autoriteit € 1,30 aan subsidie ontvangt. Inversteringen in OV-infrastructuur vallen onder de Gebundelde DoelUitkering (GDU). De huidige Brede DoelUitkering (BDU) omvat beide componenten waarbij het de OV-autoriteiten vrij staat zelf de mix samen te stellen.

### **3. Wet personenvervoer 2000**

Met betrekking tot het streekvervoer wordt de commissie Brokx gevraagd voorstellen voor herstructurering van de bestuurlijke, financiële en bedrijfsmatige verantwoordelijkheden. De uitgebrachte adviezen betreffen resp. Openbaar Vervoer en Regionaal Bestuur, Ontvlechting en Verzakeling in het O.V. en Marktwerking in het O.V. De adviezen van de commissie Brokx worden overgenomen in de nota Marktwerking in het openbaar vervoer (Tweede Kamer, 1996/1997). De scope is echter verbreed; ook het stadsvervoer en passagiersvervoer op regionale spoorlijnen vallen eronder. De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) en het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) bevatten de wettelijke instrumenten en procedures.

Samengevat komt de nieuwe beleidskoers neer op:

- a) het introduceren van (beperkte) marktwerking
- b) aansturing op decentraal niveau
- c) verzelfstandiging/privatisering van de (gemeentelijke) vervoerbedrijven.

Ad a)

Marktwerking in de Wp2000 kenmerkt zich door beperkte concurrentie en gelimiteerde marktmacht. Indien een vervoerbedrijf over een te groot marktaandeel beschikte, mocht er geen concessies en contracten aan worden gegund. Vanwege de monopoliepositie van VSN op de markt voor streekvervoer moest deze organisatie worden opgesplitst. De streekvervoerbedrijven in Noord Nederland (FRAM, GADO, DVM en NWH) werden verkocht aan Arriva dat reeds in het bezit was van het voormalige gemeentelijke vervoerbedrijf van Groningen. Arriva stapt in het Noorden ook in het regionale spoorvervoer, aanvankelijk samen met NS maar deze partij is later uitgekocht. Ook in de Achterhoek (Syntus) hadden vergelijkbare ontwikkelingen plaats. In Brabant werd de BBA opgekocht door Connex die nu onder de naam Veolia opereert.

Beperkte concurrentie berust op concessieverlening. De aanbestedingsprocedure start met een ontwerp-Programma van Eisen (PvE). Dit is overigens het enige moment waarop consumentenorganisaties (via het LOCOV) kunnen inspreken. Wanneer het PvE definitief is kan de lagere overheid een bestek maken. Geïnteresseerde vervoersbedrijven kunnen een offerte uitbrengen. Op basis van de gunningscriteria verstrekken de OV-autoriteiten de exploitatieconcessie. Bij beter presteren kan een bonus verstrekt worden terwijl voor ondermaatse prestaties een malus (korting op het uitgekeerde bedrag) geldt. De in het

algemeen zeer gedetailleerde bestekken zorgen er in praktijk voor dat de ontwikkelfunctie van het openbaar vervoer bij de OV-autoriteit ligt en de vervoerbedrijven zich concentreren op de uitvoering (Twijnstra Gudde, 2005).

Ad b)

In het kader van het convenant VERDI (Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal) is in 1998 de aansturing van alle stads- en streekvervoer gedecentraliseerd. Naast provincies en BOS/BOV-gemeenten zijn ook een zevental regio's verantwoordelijk voor het lokale en interlokale openbaar vervoer binnen hun territoriale grenzen. Daarbij raken BOS/BOV-gemeenten die binnen deze regio's vallen hun bevoegdheden kwijt en worden de overgebleven 16 BOS/BOV-gemeenten als VOC-gemeente aangeduid.

Op 1 januari 2004 wordt de VOC-status ingetrokken en komt de concessiebevoegdheid van de VOC-gemeenten vervallen. De bevoegdheid van deze gemeenten wordt overgeheveld naar de provincies. Het aantal vervoersautoriteiten, de ontvangers van de OV-exploitatiesubsidie, wordt daarmee gelijkgesteld aan het aantal ontvangers van de Gebundelde DoelUitkering (GDU): de 12 provincies en de 7 zgn. WGR-plusregio's. Deze OV-autoriteiten zijn ook bevoegd voor het regionaal en het stadsgewestelijk openbaar vervoer per trein. De bijgevoegde geeft deze (huidige) situatie weer.



De overgebleven 19 vervoersautoriteiten hebben het recht in hun gebied het openbaar vervoer aan te besteden. De WGR-plusgebieden zijn momenteel verantwoordelijk voor 22 concessies met een omzetaandeel van 68% van de totale OV-markt. De provincies nemen met 53 concessies de rest voor hun rekening (Berenschot, 2004). De concessiegebieden verschillen sterk in oppervlakte. Overigens is het mogelijk om meerdere concessies in één geografisch gebied te verlenen, bijvoorbeeld door de verschillende modaliteiten apart aan te besteden. Ook kunnen lijnen(netten) die de territoriale gebiedsgrenzen overstijgen, door verschillende autoriteiten gezamenlijk worden aanbesteed. Variëteit in het aanbesteden van vervoersconcessie bevordert de concurrentie (van Ham en van Amerongen, 2006)

Ad c)

De verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven wordt gezien als een belangrijk onderdeel van ontvlechting en verzakelijking. De gemeenten zijn niet wettelijk verplicht hun GVB's te verzelfstandigen maar dit wordt indirect afgedwongen door de eisen die aan aanbesteding worden gesteld.

De kleinere steden verzelfstandigden hun eigen vervoerbedrijven in de tweede helft van de jaren negentig. Daarna volgt vaak privatisering zoals in Groningen (1997), Dordrecht

en Maastricht (2001), Utrecht en Nijmegen (2007). In Arnhem is in de jaren negentig het GVA geheel opgegaan in Connexxion.

Verzelfstandiging van de GVB's in de grote steden verliep minder vlot. Wel hebben zij naar aanleiding van uitspraken van de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit in 2003 branchevreemde activiteiten zoals de exploitatie van de veerdiensten over het IJ (GVB) en onderhoudsactiviteiten voor derden (HTM) moeten afsplitsen.

In de nota Marktwerking in het openbaar vervoer wordt 2005 genoemd als jaar waarin een deel van het lokale busvervoer openbaar moet worden aanbesteed. De Wet personenvervoer 2000 bepaalde dat het busvervoer in 2007 aanbesteed zou moeten zijn, maar dit werd verplaatst naar 2009 mits de GVB's voor 1 januari 2007 verzelfstandigd zouden zijn. Bovendien krijgt de OV-autoriteit in dat geval de mogelijkheid de busconcessie onderhands met 3 jaar te verlengen. De datum waarop de aanbestedingsverplichting voor het railvervoer wordt ingevoerd, is 2017. Door middel van een benchmark moet wel worden aangetoond dat een GVB marktconform werken. Voor Amsterdam is door de motie Hofstra c.s. de mogelijkheid geschapen bus en rail gelijktijdig aan te besteden in 2012.

Het gemeentelijk vervoerbedrijf in Rotterdam (RET) biedt een goed voorbeeld van hoe moeizaam het verzelfstandigingsproces verliep. Na een wijziging van de interne organisatiestructuur in 2004 was de intentie om per 1 januari 2006 een overheids-N.V. op te richten. Deze verzelfstandigingspoging strandt omdat de gemeenteraad van mening is dat het bedrijf er dan nog niet klaar voor is.

De mogelijkheid om de busconcessie onderhands aan te besteden indien het busbedrijf voor 1 januari 2007 verzelfstandigd zou zijn, houdt het proces onder druk. In eerste instantie wordt gestreefd naar samenwerking met Connexxion. Deze joint venture met een aandeel van 49% van de gemeente Rotterdam, krijgt de werknaam RandstadBus. Dit bedrijf zou een groot deel van de zuidvleugel van de Randstad moeten bedienen. Door het minderheidsaandeel van de gemeente Rotterdam voldoet Randstadbus formeel aan de gestelde aanbestedingseisen. Als voordelen worden onder meer synergie in de markt, schaalvoordelen en kwaliteitsverbetering genoemd. Specifiek voor Connexxion geldt de ervaring van een partij die grootstedelijk vervoer uitvoert terwijl voor de RET de continuïteit van het bedrijf (afhankelijkheid van één concessie, financiële risico's) centraal staat. De directie van de RET en het college van B&W staan achter de verzelfstanding. Tijdens een commissievergadering van de gemeenteraad blijkt bij een aantal partijen grote weerstand tegen het samengaan te bestaan. Ook de ondernemingsraad van de RET brengt een negatief advies uit. Omdat het (politieke) draagvlak ontbreekt trekken B&W het voorstel voor de joint venture in. 1 januari 2007 blijft echter van toepassing op de verzelfstandiging en op die datum is er sprake van een RET NV met als dochters RET Materieel BV en RET Infrastructuur BV. De aandelen zijn volledig in handen van de gemeente. In juli 2008 heeft de Stadsregio Rotterdam bekend gemaakt dat het de aandelen RET over zal nemen van de gemeente Rotterdam.

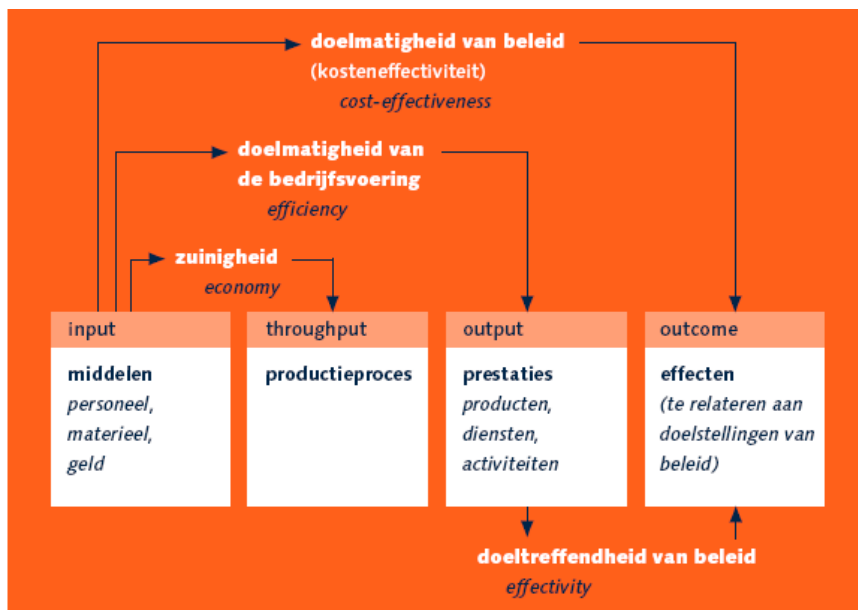
Ook in Amsterdam is, om aan de aanbestedingseisen te voldoen, gekozen voor een GVB Holding NV met dochters. Het GVB Exploitatie-BV bevat o.a. het vervoergebonden personeel en heeft als dochter GVB Infra BV voor het beheer en onderhoud van infra en voertuigen. Daarnaast is er een drietal BV's voor veren, strategische activa en overige

activiteiten. In Den Haag is de verzelfstandiging geen issue omdat deze stad met de HTM al sinds jaar en dag over een verzelfstandigd gemeentelijk vervoerbedrijf beschikt. Tenslotte is het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Utrecht (GVU) per 1 januari 2007 overgenomen door Connexion en daarmee geprivatiseerd.

#### 4. Effecten Wp 2000

In de Wp2000 was de verplichting opgenomen om binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie uit te voeren. Uit de functionele en doelmatigheidstoets, uitgevoerd door Twijnstra Gudde en Muconsult (2005), komt naar voren dat de oorspronkelijke doelen van de Wp2000 te weten een groei in het gebruik van het openbaar vervoer en een stijging in de kostendeckingsgraad, niet zijn gerealiseerd. Ten aanzien van de gewijzigde hoofddoelen is het beeld gunstiger. Zo is het OV-gebruik in en naar de grote steden gestegen en zijn de exploitatiekosten gedaald. In kaderwetgebieden en VOC-gemeenten waar met aanbestedingen wordt gewerkt is sprake van 15 tot 20 procent lagere kosten terwijl provincies gemiddeld 10 tot 15 procent aan kostenbesparingen noteren. Onderhandse gunningen hebben respectievelijk geleid tot 5 - 10 procent en 0 - 5 procent lagere kosten. Als vervoerders zoals Arriva, Connex (Veolia) en Connexion met elkaar concurreren is de daling van de kostprijs dus groter.

Efficiencyvoordelen komen veelal ten goede aan het openbaar vervoer. De OV-autoriteit heeft de ontwikkelfunctie en zet efficiencyverbeteringen m.n. in om de sociale functie van het openbaar vervoer in stand te houden of zelfs uit te bereiden. Ondanks de toename van het aantal buskilometers is er een 14% afname van het gebruik van stads- en streekvervoer in de periode 2001-2003. Overigens is het OV-gebruik in de vier grote steden in die periode wel toegenomen. De mobiliteitsproblematiek met congestie en parkeerdruk, verschilt hier wezenlijk van de overige grootstedelijke agglomeraties en het landelijk gebied (AVV, 2004).

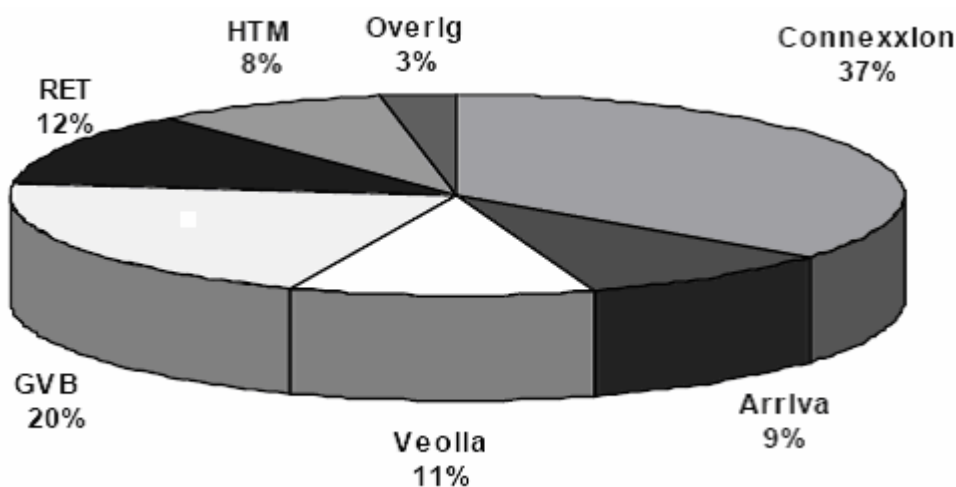


figuur 2 Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording  
(Bron: ministerie van Financiën (2003))



Vaak worden de lagere kosten per zitplaatskilometer gebruikt om het succes van marktwerking aan te geven. Toch is de (oorspronkelijke) beleidsdoelstelling meer reizigerskilometers. In VBTB-jargon (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) is het de kosteneffectiviteit die de doelmatigheid van het beleid bepaalt en niet de efficiency d.w.z. de kosten per zitplaatskilometer (zie figuur 2).

De huidige omzet in de OV-markt van ongeveer 1,8 miljard euro en bestaat uit ongeveer 60% exploitatiesubsidie en 40% reizigersopbrengsten. Tussen 2002 en 2007 waren er 49 openbare aanbestedingen van openbaar stads- en streekvervoer. Dit is ongeveer 30% van de markt voor bus-, tram- en metrovervoer en regionale spoorlijnen of circa 70% van de markt exclusief de G4. De belangrijkste aanbieders op de OV-markt zijn de gemeentevervoerbedrijven en de drie grote vervoerders die actief zijn bij de aanbestedingen; Connexxion, Veolia en Arriva (zie figuur 3).



figuur 3 Marktaandelen voor stads- en streekvervoer in 2007  
(Bron: ministerie van Economische Zaken (2007))

## 5. Toekomstig stadsvervoer

### 5.1 Regelgeving

Ten tijde van de evaluatie was er bij het openbaar vervoer in de vier grote steden nog geen strikte scheiding tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap. In Amsterdam en Rotterdam is het gemeentelijk vervoerbedrijf nog een tak van dienst en in Den Haag en Utrecht waren de vervoerbedrijven weliswaar verzelfstandigd maar niet geprivatiseerd. Volgens de letter van de wet zouden deze gemeenten hun vervoerbedrijven moeten privatiseren om de schijn van belangenverstremgeling tegen te gaan. Toch wekt dit grote weerstand; in Amsterdam leidde dit zelfs tot een referendum waarin verzelfstandiging werd afgewezen.

Het openen van een markt van ca. 250 miljoen euro in busvervoer en ca. 550 miljoen euro in railvervoer wordt noodzakelijk geacht voor het bereiken van meer efficiency en een hogere kwaliteit. Met het oog op de voorbereiding op de aanbesteding wordt in 2004 besloten dat de ingangsdatum van de aanbestedingsverplichting voor de GVB's van de

vier grote steden verschuift van 1 januari 2007, de datum die oorspronkelijk wordt vermeld in de Wp2000, naar 1 januari 2009. De verzelfstandiging van de GVB's moet dan wel voor 1 januari 2007 zijn gerealiseerd en marktconformiteit voor 2009. Voor gemeenten die voor 2007 de meerderheid van hun aandelen hebben overdragen, mag het busvervoer nog tot 21012 onderhands worden aanbesteed.

Voor het tram en metrovervoer is in de Wp2000 een langere implementatietermijn aangegeven. Hier speelt o.a. de scheiding tussen infrastructuur en exploitatie. Desgewenst mag materieel, infrastructuur en onderhoud in handen van de gemeente kunnen blijven. Als uiterste datum voor aanbesteding van railvervoer is 1 januari 2017. Als voorwaarde voor uitstel geldt dat de concessieverlener 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. Indien hier niet aan wordt voldaan geldt 1 januari 2012 als datum. Een benchmark waarin de prestaties van een bedrijf en de kosten worden vergeleken, wordt gebruikt om de datum voor de aanbestedingsplicht te bepalen.

Uitstel van de aanbestedingsdatum is echter geen afstel van de aanbestedingsverplichting. De wijzigingen geven aan dat het kabinet vasthoudt aan een openbare aanbesteding. Het kabinet voelt zich beleidsmatig en juridisch gesteund door de Europese Commissie die aanbesteding als een adequaat instrument beschouwd om tot een betere prijs/kwaliteitsverhouding in het openbaar vervoer te komen. Een nieuwe verordening voor openbare dienstcontracten komt in de plaats van verordening (EEG) nr. 1191/69 en 1107/70. Verordening 1191/69 regelt de hoogte van de compensatie die verleend mag worden vanwege het verrichten van openbare dienstverplichtingen. Het uitvoeren van openbaar vervoersdiensten kan gezien worden als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Naar aanleiding van twee recente arresten blijkt dat compensatie voor een dergelijke openbare dienstverplichting geen staatssteun is als voldaan wordt aan de Altmark-criteria en zolang de dienstverplichting niet vrijwillig is aangegaan na een aanbestedingsprocedure en de vervoerder een tariefrisico loopt. Openbare dienstverplichtingen moeten wel worden onderscheiden van openbare dienstcontracten welke een gevolg zijn van een openbare aanbesteding of onderhandse gunning en een bepaalde mate van 'vrijwilligheid' impliceren. De prijs is dan het resultaat van onderhandelingen en valt niet onder de compensatie uit deze verordening. Verordening 1107/70 is van toepassing op steunmaatregelen die gedaan worden in verband met de coördinatie van vervoer bijvoorbeeld als een concurrerende markt ontbreekt.

De zgn. Public Services Obligations (PSO)-verordening vervangt de bovengenoemde verordeningen. Na een aantal jaren onderhandelen wordt in mei 2007 in het Europese Parlement het oorspronkelijke voorstel geamendeerd aangenomen. Uitgangspunt is nog steeds het openbaar aanbesteden van het stad- en streekvervoer maar er zijn een aantal uitzonderingsmogelijkheden. Zo hoeft er in het geval van interne exploitanten bij openbare dienstcontracten in de vorm van concessieovereenkomsten niet openbaar te worden aanbesteed. Daarbij moet een plaatselijke overheid, of groepering van overheden, zeggenschap uitoefenen over het vervoerbedrijf als over haar eigen diensten.

Een belangrijke voorwaarde is wel dat de nationale wetgeving een onderhandse gunning niet verbiedt. Het kabinet kan dus twee kanten op: wel of geen aanbestedingsverplichting

in de Wp2000. Indien de Wp 2000 en het Bp2000 worden aangepast krijgt de stadsregio keuzevrijheid bij het aanbesteden van openbaar vervoer in het concessiegebied. Het kan zijn dat bij onderhandse gunning aan een interne exploitant de (Europese) rechter het beroep op uitzondering niet honoreert. Bovendien moet worden voorkomen dat er sprake is van overcompensatie c.q. ongeoorloofde staatssteun.

De argumenten voor een openbare aanbesteding betreffen de verhoogde kwaliteit en efficiency. Daarbij worden de transactiekosten overigens buiten beschouwing gelaten. Volgens Berenschot (2004) bedroegen de kosten (personeel, externe expertise) voor decentrale overheden in de periode 2002 – 2004 per aanbesteding gemiddeld 200.000 euro. Volgens de vervoerbedrijven lopen hun kosten ook in de tonnen. Hoewel de aanbestedingskosten in deze beginperiode, door een gebrek aan ervaring, waarschijnlijk hoger zijn vormen ze nog steeds een substantieel bedrag.

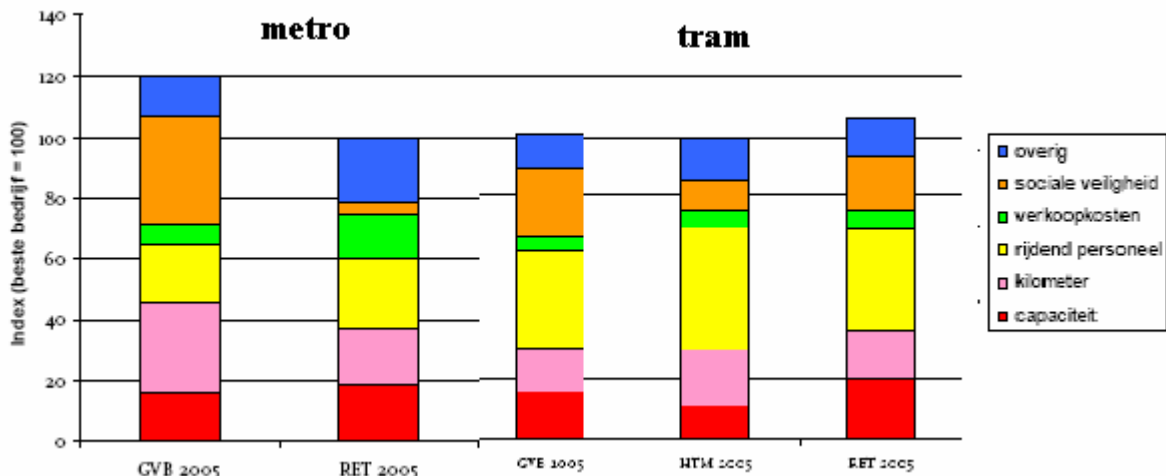
Daarnaast wordt erop gewezen dat het terugdraaien van de aanbestedingsverplichting kan worden opgevat als inconsistent bestuur. Het laatste telt zwaar mee in de beslissing van de staatssecretaris van 1 juni 2007 om af te zien van de mogelijkheid die de PSO-verordening biedt om het vervoer onderhands te gunnen aan een interne exploitant.

De Tweede Kamer legt zich niet neer bij deze beslissing. Zij is van mening dat de doelen uit de Wp2000 ook op een andere manier kunnen worden bereikt. In een motie van het lid Roefs c.s., dd. 5 juli 2007, wordt de regering verzocht om, indien de GVB's in de grote steden marktconform volgens Europese benchmarks werken, de openbare aanbesteding niet langer te verplichten. De motie leidt in de ministerraad tot het besluit om de Wp2000 te wijzigen waardoor stadsregio's met een complex vervoerssysteem (bus-, tram en eventueel metro) kunnen kiezen voor openbare aanbesteding of onderhandse gunning (inbesteding). Uiterlijk 2012 dient een concessie aan- of inbesteed te zijn. Voorwaarden die bij inbesteding worden gesteld betreffen marktconformiteit en waarborgen om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Om juridische problemen met het aanbesteden van het busvervoer te voorkomen, wordt het Bp2000 alvast aangepast. De juridische consequenties van deze wetwijziging voor het Rijk blijken beperkt.

## *5.2 Marktconformiteit*

Een belangrijk onderwerp in de discussie over aan- en inbesteden betreft de marktconformiteit i.c. de prijs/kwaliteitverhouding van het openbaar vervoer. Omdat kwaliteit door de OV-autoriteit in het Programma van Eisen resp. het bestek kan worden bepaald, wordt hier alleen ingegaan op de (kost)prijs. Doelmatigheid speelt hierin een belangrijke rol. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een benchmark worden getoetst.

Inno-V (2007) heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar het railgebonden vervoer in de drie grote steden; de kostenniveaus bij GVB, HTM en RET zijn hiervoor onderling vergeleken. Er is een onderverdeling gemaakt in materieel (capaciteit en kilometer), rijdend personeel, kaartverkoop en informatie, sociale veiligheid en overige kosten. Omdat de focus ligt op het operationeel niveau zijn infrastructuurkosten niet meegenomen. De kosten zijn gebaseerd op bedrijfsgegevens uit het uniform rekenschema (URS) en worden weergegeven per dienstregelinguur (DRU). In de figuur 4 staan per bedrijf en vervoerstechniek de kostenniveaus van 2005.



figuur 4 Kostenniveau (index) van metro en tram in de drie grote steden (Bron: Inno-V (2007), bewerkt)

Voor tram komt het totale kostenniveau redelijk met elkaar overeen maar kunnen per aspect wel verschillen. Zo zijn door de instroom van nieuw materieel de capaciteitskosten bij GVB en RET hoger dan bij de HTM. Op basis van deze gegevens leidt kostenoptimalisatie ('best practice') voor tram tot een indexcijfer van circa 90. De kosten van metro lopen sterker uiteen. De kilometerkosten voor het GVB zijn aanzienlijk hoger dan voor de RET. Opmerkelijk hoog zijn de kosten voor sociale veiligheid in Amsterdam maar er is ook sprake van een verschuiving vanuit andere kostenposten. Door verkoopkosten en sociale veiligheid samen te nemen ontstaat een eerlijker vergelijking. Kostenoptimalisatie bij metro heeft een groter effect dan bij tram; een indexcijfer van circa 80 lijkt haalbaar.

Omdat het kostenniveau van 'best practice' gebaseerd is op de minimumwaarden van alle vervoerbedrijven resteert de vraag of iedere onderneming dit kostenniveau kan bereiken. Uit de reacties van GVB's op het rapport blijkt dat zij zichzelf niet in staat achten een exploitatie op dat kostenniveau te realiseren. Daarbij ligt voor sommige aanpassingen de implementatie bij het stadsvervoerbedrijf zelf maar voor andere zijn ze bijvoorbeeld afhankelijk van infrabeheerders. Op het gebied van loonkosten zou een gezamenlijke CAO voor het stadsvervoer wenselijk zijn alsmede (op termijn) één CAO voor het gehele openbare personenvervoer.

Helaas valt het busvervoer grotendeels buiten de scope van het onderzoek. Alleen in Amsterdam is GVB-bus vergeleken met de aanbestede streekbusconcessies Waterland en Zaanstreek. Uitgangspunt vormt de bruto prijs (overheidsbijdrage + reizigersopbrengsten) per dienstregelingsuur. Wat opvalt bij de streekbusconcessies na de aanbesteding is het stijgen van het aantal dienstregelingsuren en het toenemen van de reizigersopbrengsten. Bij GVB-bus is er slechts sprake van een, door het ROA gewenste, daling van de overheidsbijdrage voor hetzelfde aantal DRU's. Het oorspronkelijk verschil van overheidsbijdrage plus reizigersopbrengsten per dienstregelingsuur tussen het streekvervoer en GVB-bus is toegenomen tot 30 à 40%.

Uit het bovenstaande blijkt dat inzicht in de kosten van groot belang is. Het verplicht gebruik van een uniform rekenschema is daarbij een hulpmiddel. Wel moet er sprake zijn

van eenduidige gebruik van de kostenplaatsen, toezicht door een onafhankelijke organisatie (NMa/Vervoerkamer?) is derhalve wenselijk.

Betrouwbare kosteninformatie (sec) is echter nog geen sturingsinstrument.

Maatstafconcurrentie (Yardstick competition) is een vorm van regulering waarbij prestaties van bedrijven worden vergeleken met ondernemingen die in een vergelijkbare positie verkeren. Voor een zinvolle toepassing van maatstafconcurrentie moet aan vier voorwaarden zijn voldaan: marktfalen, vergelijkbare bedrijven, private informatie en verifieerbare output. Volgens het CPB (2000) komt openbaar vervoer in aanmerking voor maatstafconcurrentie.

Marktconforme exploitatie bij onderhandse aanbesteding kan worden bewerkstelligd door met een benchmark te werken. Deze werkwijze werd door het ROA gehanteerd bij de onderhandse aanbesteding van de concessie Amsterdam voor de periode 2006 t/m 2011. Het betrof het openbaar vervoer d.m.v. bus, (snel)tram en metro binnen de gemeentegrenzen. Om het GVB tot een scherpe prijsstelling te prikkelen werd tevens een bieding op basis van de benchmark opgesteld. De bieding van het GVB werd na vergelijking als marktconform beoordeeld. Ter illustratie: in 2008 ontvangt het GVB voor hetzelfde vervoer € 18,7 miljoen (prijspeil 2004) minder dan in 2005 terwijl de subsidie in de periode 2001 t/m 2005 al met circa € 35 miljoen was gedaald.

(NB. Hoewel er over de wijze waarop de aanbesteding van de concessie per 1 januari 2012 wordt vormgegeven, nog geen beslissing is genomen lijkt een concessie tram, een concessie metro en een of meerdere busconcessies perspectief te bieden.)

Haaglanden kiest bij het aanbesteden van het stadsvervoer ('stadskavel') per 1 januari 2009 in eerste instantie voor inbesteding. Er wordt een onderhandelingsstraject met de HTM gestart waarvan de uitkomst een marktconform bod zou moeten zijn. In zo'n geval wordt de stadskavel tot 2012 onderhands gegund. Echter, als er geen marktconform bod tot stand komt, dan zal alsnog per 1 april 2008 een openbare aanbesteding worden gestart. Deze aanpak kan zijn vruchten afwerpen. Volgens MuConsult (2004) berusten kostendalingen in onderhands gegunde gebieden m.n. op de dreiging van een openbare aanbesteding.

Een ander instrument in de Wp2000 dat marktconformiteit kan stimuleren is de managementconcessie. In de Memorie van Toelichting wordt bij aanbesteding van het railvervoer vermeld dat slechts een beperkt aantal bedrijven dit vervoer kennen verzorgen mede omdat de standaardisering tussen de verschillende tram- en metrosystemen niet optimaal is. Een managementaanbesteding gaat er van uit dat de concessie wordt aanbesteed met gebruikmaking van het productiebedrijf. Managementaanbesteding is dan het aanbesteden van risicodragend extern management aan (inter)nationaal ondernemingen zoals Connexion, CGEA/Connex, Virgin etc.. Management kan alleen topmanagement betreffen maar ook de volledige management staf of zelfs alle indirecte personeel.

Er is nog niet veel ervaring opgedaan met managementconcessies. In Frankrijk wordt het management van lokale OV-netwerken periodiek aanbesteed. Het topmanagement loopt echter slechts zeer geringe financiële risico's en de effecten zijn beperkt. Een dergelijke vorm van managementaanbesteding draagt het karakter van interim-management. De kwaliteit van het management bepaalt de hoogte van de positieve effecten. Marktprikkels

voor het prijs- en kwaliteitsniveau werken in zo'n geval veel minder. Als echter gekozen wordt voor aanbesteding van het brede management met een zo groot mogelijke overdracht van risico's dan werken marktprikkels wel. Deze laatste vorm van managementaanbesteding sluit goed aan bij de bepalingen van de Wp2000 (Cap Gemini / Ernst& Young, 2004).

In een brief (dd. 24 maart 2005) aan de Tweede Kamer geeft de minister aan dat zij met de decentrale overheden wil kijken in hoeverre dit instrument een wenselijke toevoeging is, welke vormen van managementaanbesteding mogelijk zijn en welke obstakels de Wp2000 eventueel bevat. De uiteindelijke keuze om het instrument al dan niet te gebruiken wordt bij de decentrale overheden gelegd. In de aanbestedingsdiscussie heeft de managementconcessie echter nauwelijks een rol gespeeld.

## **6. Conclusies**

OV-autoriteiten die het stadsvervoer aanbesteden hebben de keuze tussen een openbare aanbesteding of een onderhandse gunning. In de drie grote steden lijkt de voorkeur uit te gaan naar de laatste vorm. Marktconformiteit berust dan op benchmarking waarbij een correct gebruik van het uniform rekenschema van groot belang is. Inzicht in de kosten is weliswaar een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde om marktconforme exploitatie te garanderen. De OV-autoriteit kan bijvoorbeeld zelf een marktconforme 'schaduw'-offerte (laten) opstellen en deze vergelijken met de bieding van het GVB. Ook is de dreiging van een openbare aanbesteding bij tegenvallende offertes een beproefd middel. Het blijft echter de vraag of het stadsgewest de interne exploitant (i.c. ex-GVB) daadwerkelijk zal laten vallen. Het is derhalve jammer dat de (brede) managementconcessie geen grotere rol in de discussie heeft gespeeld.

## Referenties

AVV (Adviesdienst Verkeer en Vervoer) (2004), *Terugloop gebruik bus, tram en metor nader bezien: Een analyse van de oorzaken van teruglopend btm-gebruik in de periode 2001-2003*, Rotterdam.

Berenschot (2004), *Evaluatie aanbesteding OV-concessies*, Utrecht.

Cap Gemini / Ernst & Young (), *Beleidsverkenning voortgang marktwerking gemeentelijke vervoerbedrijven*, versie 2.0, Utrecht / Rotterdam.

van Ham, H en R. van Amerongen (2006), Vervoersreuzen domineren ov-markt in: *Verkeerskunde*, jaargang 57, nr.9, pp.36-41.

Innov-V (2007), *Benchmark GVB, HTM, RET en GVU*, Amsterdam.

Ministerie van Economische Zaken (2003), *Onderzoek marktwerking*, Den Haag

Ministerie van Financiën (2003), *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*, Den Haag

MuConsult (2004), *Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies*, Amersfoort.

Tweede Kamer (1996/1997), *Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer*, nr. 25088, Den Haag.

Twynstra Gudde en MuConsult (2005). *Evaluatie Wp2000: Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*, Amersfoort

Veeneman, W (1999), Collectief busvervoer over de weg, in: *Marktwerking op weg*, M. van Twist en W. Veeneman (red.) Utrecht: Lemma.