

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
23 mei 2005	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/MDV/u.05.01331	23645-87
Onderwerp	
Kamervragen aanbesteding OV	

Geachte voorzitter,

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de vragen van de Kamer over aanbesteding OV.

1. Tijdens de hoorzitting is door wethouder Maij van de gemeente Amsterdam - indien tot aanbesteding wordt besloten - gepleit voor één aanbesteding voor bus en rail per 2012 (bus dus iets opschuiven, rail meer terug in de tijd). Deze optie zou, volgens de wethouder, bespreekbaar zijn voor de regering. Is dat juist? Past dit binnen de visie van de regering om maatwerk te willen leveren?
1. De inzet van het kabinet aan het begin van het proces was om voor elke stad een passende oplossing te vinden. Maatwerk was dus in principe bespreekbaar, maar bleek tegelijkertijd juridisch ingewikkeld, omdat wetgeving nu eenmaal algemeen is. Daarbij bleek dat een verruiming in het pakket voor de ene stad, zijn weerslag had op de wensen die de andere stad had.
Voor Amsterdam was de variant die wethouder Maij in de hoorzitting schetste één van de opties in onze gesprekken. We zijn echter niet tot afspraken gekomen op dit punt, omdat het naar mijn mening echt mogelijk is de markt voor het busvervoer eerder dan 2012 te openen. In Amsterdam zijn immers ook al ervaringen opgedaan met een vorm van onderhandse gunning met een competitief element. Een andere reden dat we niet tot afspraken zijn gekomen is dat ik de randvoorwaarde stel dat de gemeente Amsterdam onomkeerbare stappen zet in de verzelfstandiging van het GVB-A.
Daar komt bij dat ik het argument, dat de integraliteit van het vervoer voor de reiziger verloren zou gaan indien bus en tram en metro apart zouden worden

Postadres Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 351 61 71
Fax 070 351 78 95

aanbesteed, sterk nuanceer. Die afstemming kan heel goed door de concessieverlener worden bewerkstelligd door eisen te stellen in de beide concessies en overleg met en tussen de vervoerders, zoals dat nu ook tussen stads- en streekvervoer het geval is. Hier kom ik in het antwoord op vraag 3 op terug.

2. Uit de hoorzitting is gebleken dat de G4 verschillende aanbestedingconcepten voorstaan. Zo wil Amsterdam een ander aanbestedingsconcept dan Rotterdam-Den Haag. Waarom maakt de regering geen onderscheid door te kiezen voor maatwerk?
2. Op zich staat de regering niet afwijzend tegenover maatwerk. Ik heb daarom voorafgaand aan de standpuntbepaling met alle betrokken partijen van de G4 gesproken en de opties doorgenomen. Dit laat onverlet dat het rijk de taak heeft om heldere en algemeen geldende regels voor de ordening van de markt te ontwikkelen.
De huidige wet- en regelgeving maakt maatwerk niet onmogelijk; het bevat slechts een algemene verplichting tot aanbesteden verbonden aan bepaalde jaartallen, waarbij bepaalde randvoorwaarden gelden en waarop bepaalde uitzonderingen gemaakt kunnen worden (bijvoorbeeld door middel van een ontheffingenregime). Binnen deze kaders is het aan de concessieverlener, de provincie of de WGR+-regio, om de aard van de aanbesteding goed te laten passen op haar specifieke situatie.
3. Welke risico's voorziet de regering bij het ontvlechten van het bus- en railvervoer?
3. De risico's die bij de verschillende data voor bus en rail over de integraliteit van het openbaar vervoer te maken zijn en door diverse partijen ook gemaakt zijn, zijn vooral vervoerkundig van aard. Het kabinet heeft dat uiteraard in haar afweging meegenomen en is van mening dat de risico's van het onderscheid tussen bus en rail te beheersen zijn. Integraliteit is een uitgangspunt voor de reiziger. In hoeverre op de bus het logo van de ene of andere vervoerder staat, maakt de reiziger niet uit. Er zal altijd ergens een grens liggen tussen verschillende concessies, zoals nu bijvoorbeeld tussen een GVB-concessie, streekconcessies en de trein. Ook nu moet dus al afstemming gevonden worden tussen de stadsbussen van een GVB en de streekbussen die de stad inrijden naar bijvoorbeeld een centraal station. Dat kan ook bij een onderscheid tussen bus- en tram/metrovervoer. De concessieverlener kan in de beide concessies, dus bus en rail, eisen stellen aan de vervoerders over een goede afstemming. Praktische verbeteringen kunnen middels het regelmatige onderling overleg tussen opdrachtgever en vervoerders ingevoerd worden.

Gegeven het feit dat dit risico beheersbaar is, hecht het kabinet veel belang aan de noodzaak voor het OV in de grote steden om meer marktconform en meer klantgericht te gaan werken. Het instellen van verschillende data betekent dat op

korte termijn stappen gezet kunnen blijven worden. Deze laatste afweging weegt zwaar voor het kabinet.

4. Vindt de regering het in het kader van het gedecentraliseerde beleid niet veel gepaster om de lokale vervoerders zelf de keuze te laten om aan te besteden? Hoe dwingend is de Europese regelgeving op dit onderdeel?
4. Het zijn niet de vervoerders die concessies verlenen en deze aanbesteden, maar de decentrale overheden (WGR+-regio's en provincies). Het kabinet kiest er niet voor om decentrale overheden de keuze te laten al dan niet aan te besteden.

Het belangrijkste argument hiervoor is dat de marktordening van het stad- en streekvervoer op nationale schaal speelt. Bij een keuzevrijheid voor decentrale overheden om wel of niet aan te besteden, functioneert de markt niet optimaal. Als het onduidelijk blijft of concessies worden aanbesteed of als een deel van de markt feitelijk gesloten blijft, zou dit de marktspanning in het geopende deel van de markt kunnen reduceren. Het kabinet wil ook om die reden de ingezette lijn van aanbesteden doorzetten.

Daarnaast zijn de positieve effecten van de aanbestedingen de belangrijke reden om de aanbestedingsverplichting te handhaven. De verwachting is dat zonder de aanbestedingsverplichting partijen zullen 'verslappen'. Ook is de verplichting in de grote steden van belang. Daar heeft het OV immers de grootste potentie. Zonder aanbestedingsverplichting blijven de zittende vervoerders monopolisten zonder druk tot het bieden van extra kwaliteit aan de reiziger. Ook in een gedecentraliseerd kader past een aanbestedingsverplichting; deze verplichting betreft slechts een te hanteren werkwijze. De inhoud van de concessies is vervolgens immers geheel vrij aan de decentrale overheden en kan daarmee dus ook maatwerk zijn.

Tot slot speelt de Europese regelgeving een rol. Deze is op dit moment nog niet dwingend, maar een aanbestedingsverplichting blijft steeds het uitgangspunt in voorstellen voor een Europese verordening. De Europese Commissie is bij mijn weten vastbesloten om deze verplichting te handhaven. De voorwaarden die de Commissie stelt aan een mogelijke uitzondering voor stedelijk vervoer zijn zeer stringent, zó stringent dat zij voor de Nederlandse GVB'en naar mijn mening geen uitkomst lijken te bieden. Daarbij is uit het Altmark-arrest duidelijk geworden dat er een werkwijze nodig is om marktconformiteit en transparantie in (de mate van) subsidiering van het openbaar vervoer aan te tonen. Een aanbestedingsverplichting sluit op deze Europese uitgangspunten aan.

5. Is het verschil tussen de ziekteverzuimcijfers van de G4 en de aanbestede regio's wel feitelijk?
5. Bij mijn brief van 19 november 2004, kenmerk DGP/MDV/U.04.04158, heb ik aan de Tweede Kamer vertrouwelijk de verzuimcijfers per concessie verstrekt voor heel

Nederland. Voordat ik de verzuimcijfers heb opgevraagd, heeft overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van IPO en SKVV/BOV (de BDU-ontvangers) en Mobis (de vervoerders) over de te hanteren definitie. Dit heeft geleid tot een aantal 'aanwijzingen voor aanlevering gegevens ziekteverzuim' die bij de opgave in acht moesten worden genomen. Vervolgens heb ik accountants de verzuimcijfers en de totstandkoming conform deze aanwijzingen laten controleren. Een belangrijk element van de gehanteerde definitie is de keuze voor verzuim korter dan een jaar (dus exclusief WAO). Deze keuze sluit aan bij gebruikelijke CBS-statistieken.

Gezien de gevolgde procedure heb ik geen reden te twifelen aan de feitelijke juistheid van de ziekteverzuimcijfers

6. Hoe staat de regering tegenover het concept van managementaanbesteding?
6. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 24 maart 2005 kan managementaanbesteding een instrument zijn om marktconformiteit te stimuleren. In aansluiting op het onderzoekstraject naar de managementaanbesteding dat voor NS is ingezet wil ik samen met decentrale overheden bekijken welke vormen van managementaanbesteding mogelijk en voor de decentrale overheden eventueel wenselijk zijn. De uiteindelijke keuze van de vorm van aanbesteding ligt uiteraard bij de decentrale overheden.
7. Wat bedoelt het kabinet precies met de term op pagina 2 'extern verzelfstandigd'? Wat valt er in deze constructie te zeggen over de zeggenschap, anders gezegd, hoort hierbij een zekere verdeling van eventuele aandelen?
7. Voor een onafhankelijke en transparante aanbesteding van het openbaar vervoer is het noodzakelijk dat de concessieverlenende overheid geen feitelijke en/of juridische zeggenschap heeft over het GVB dat wil meedingen bij de aanbesteding. Dit volgt uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Dat betekent dat GVB-en die nu een tak van dienst zijn ten opzichte van de gemeente in ieder geval op afstand geplaatst zouden moeten worden. Om dit te bereiken kan het GVB extern verzelfstandigd worden door middel van oprichting van een aparte rechtspersoon; in de praktijk wordt het GVB dan gegoten in de vorm van een zogenaamde structuurvennootschap (NV). De gemeente kan alle aandelen in handen houden. Met externe verzelfstandiging wordt tevens beoogd om het bedrijf klantgericht, efficiënter en bedrijfsmatiger te laten werken, zijn eigen strategische keuzes te laten maken en zijn vleugels uit te slaan. Een stap verder is privatisering van het GVB dat wil zeggen dat de aandelen geheel of gedeeltelijk worden vervreemd.
8. Uit welk onderzoek blijkt dat de besparingen bij onderhandse gunning lager zijn dan de kostenreducties in aanbestede gebieden? Gaat het om aantoonbaar andere zaken dan aangeboden DRU's?

8. Het betreft het onderzoek "Ontwikkeling kostenniveau bij OC-concessies" (MuConsult, augustus 2004), dat als bijlage is opgenomen in het Kabinetsstandpunt aanbestedingen stads- en streekvervoer (Kamerstukken II, 2004/05, 23 645, nr. 82).

In het onderzoek is gezocht naar het kostenniveau per dienstregelingsuur (hierna: DRU). Het rapport geeft aan dat in de meeste concessies tegelijkertijd met een kostenreductie ook kwaliteitsverbeteringen zijn ingevoerd. Er wordt geconcludeerd:

- Het effect van aanbestedingen op het kostenniveau ligt in WGR+-regio's en gemeenten globaal tussen de 15 en 20%, en in de door de provincies aanbestede concessiegebieden rond de 10% à 15%. De resultaten zijn afhankelijk van het gebied, de gestelde kwaliteitseisen en de risico's voor de concessiehouder. Deze gemiddelde waarden zijn een indicatie.
 - Bij onderhands gegunde gebieden zijn ook besparingen te behalen. De bereidheid van de vervoerder om kosten te reduceren, lijkt vooral ingegeven door de dreiging van een aanbestedingsverplichting. De potentiële besparingen hangen in grote mate af van de onderhandelingskracht en –bereidheid van de OV-autoriteit. De besparingen liggen grosso modo zo'n 10 procentpunten lager dan de kostenreducties in de aanbestede gebieden. Deze reducties zijn vaak uitgesmeerd over meerdere jaren (in de vorm van kostenreductieprogramma's), terwijl de besparingen bij aanbestedingen onmiddellijk zijn, namelijk met ingang van de nieuwe concessie. De feitelijke besparing over de gehele periode bezien is bij de onderhands gegunde concessies daardoor gemiddeld slechts de helft van het te realiseren einddoel van het kostenreductieprogramma.
9. Kan het kabinet een niet voor tweeërlei uitleg vatbare omschrijving geven van wat wordt bedoeld met de term 'aanbesteed' op pagina 1, maar ook pagina 3 onder punt twee van de desbetreffende brief? De term 'aanbesteding' komt op diverse plekken in de brief voor. Eenduidige uitleg van de term is daarom van groot belang. Is dat volledig openbaar, onderhands op uitnodiging, via managementaanbesteding, of kan daar ook onderhandse aanbesteding onder vallen?
9. Onder 'aanbesteed' verstaat de regering 'volledig openbaar aanbesteed', waarbij in de Wp2000 aansluiting is gezocht bij de procedure van de Europese richtlijn diensten.

Zodra een contract niet openbaar wordt aanbesteed, spreekt het kabinet van onderhandse gunning. Door partijen in het veld wordt hiervoor ook wel de term 'onderhandse aanbesteding' gebruikt. Onderhandse gunning, al dan niet op uitnodiging, is nadrukkelijk géén vorm van concessieverlening die de regering voorstaat.

10. Waarom wordt er bij de ontwikkeling van de benchmark voor gekozen enkel de vier bestaande GVB's met elkaar te vergelijken? Waarom is niet gekozen om te benchmarken met (buitenlandse) bedrijven die al openbaar aanbesteed zijn?
10. De evaluatie in 2009 richt zich op de kosten van het tram- en metrodeel van het GVB in relatie tot de prestaties. Door een onafhankelijke partij wil ik de resultaten van de GVB'en laten vergelijken met die van andere bedrijven die rail verzorgen, zowel in Nederland als daarbuiten.
De afgelopen tijd heb ik met de WGR+-regio's een eerste benchmark-instrument ontwikkeld. De precieze uitwerking van het instrument voor de evaluatie in 2009 moet nog plaatsvinden, maar op het reeds ontwikkelde benchmark-instrument wil ik verder bouwen. Deze benchmark zou uitgebreid kunnen worden met andere vervoerders in binnen- en buitenland. In ieder geval zal ik van tevoren met de betrokken overheden afspreken hoe het proces wordt ingericht.
11. Kan de regering meer inzicht verschaffen over het fenomeen 'managementaanbesteding' ? De informatie in de brief op dit punt is summier. Op welk niveau in de organisatie komt naar de mening van het kabinet hierbij 'de knip' te liggen en in hoeverre kan het toepassen van dit instrument bijdragen aan het verminderen van de onrust bij het betrokken personeel? Meer algemeen: welke mogelijkheden ziet de regering om bij wisseling van concessies een zo groot mogelijk deel van het personeel de 'geografische' werkplek (=standplaats) te laten behouden?
11. Voor wat betreft "management aanbesteding" verwijs ik naar het antwoord op vraag 6. Het al dan niet kunnen behouden van de standplaats voor het personeel heeft te maken met:
- de vervoerkundig (dus voor de reiziger) optimale indeling van concessies, die door de decentrale overheden wordt bepaald, en met
 - de keuzes van vervoerders voor de vanuit kostenoverwegingen optimale locatie voor stallingen/remises.
- Wat er dus verder binnen de concessie gebeurt, is een zaak van de decentrale overheid en vervoerder. Veranderingen op dat niveau komen ook in het overleg tussen management en OR aan de orde. Dat is geen zaak voor de Minister.
12. Waarom mag de gemeente Nijmegen ook gebruik maken van de mogelijkheid tot een langere periode om tot de aanbesteding te komen?
12. Zoals in het kabinetsstandpunt over het GVB-beleid (kamerstukken II, 2004/05, 23 645, nr. 87) is aangegeven is onafhankelijke concessieverlening noodzakelijk. Vervreemding van het verzelfstandigde GVB is de meest zuivere manier om dit te bereiken: op die manier worden risico's van conflicterende belangen vermeden en de rollen goed gescheiden. Om verkoop niet in de weg te staan en transparantie en verzakelijking te realiseren, biedt de regering de mogelijkheid om de aanbesteding nog 3 jaar uit te stellen indien het GVB wordt verkocht.

Het GVB in de gemeente Nijmegen, Novio, is het enige GVB buiten de G4, dat nog niet is verkocht. Ik wil ook hen de ruimte tot verkoop alsnog bieden. Voor alle duidelijkheid: de aanbestedingsverplichting ligt voor deze regio op 1 januari 2007. De verruiming met drie jaar zou de gemeente Nijmegen de tijd geven Novio te verkopen met een onderhands meegegeven concessie tot 1 januari 2010.

13. Waarom is er niet gekozen om het railvervoer in 2015 of al in 2012 openbaar aan te besteden? Dit lijkt haalbaar daar dit ook mogelijk is als een GVB onvoldoende stappen onderneemt richting marktconformiteit.
13. Zoals in het antwoord bij vraag 2 ook aangegeven heb ik voorafgaand aan de standpuntbepaling met alle betrokken partijen van de G4 gesproken en de opties doorgenomen. Daaruit kwam 2017 als haalbare datum; zij verwachten dat de GVB'en tegen die tijd serieus kunnen meedingen. Daarbij komt dat dit precies één concessieperiode ná de aanbesteding van het busvervoer ligt en de decentrale overheden op dat moment desgewenst weer nieuwe, integrale, concessie-indelingen kunnen maken. Uiteraard juich ik het toe als partijen besluiten eerder dan de uiterste datum van 1 januari 2017 aan te besteden.
14. Wat bedoelt de regering met de omschrijving 'verzelfstandiging van het GVB' op pagina 2 (maar ook 4 en 5) van de brief? Is dat een afzonderlijke rechtspersoon (NV of BV; nog los van het bezit van de aandelen) of kan dat ook zijn een gemeentelijke afdeling of tak van dienst waarmee op basis van bijvoorbeeld zelfbeheer en contractmanagement harde, afrekenbare afspraken zijn gemaakt?

14. Zie het antwoord op vraag 7.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs