



Vereniging Publiek Vervoerrecht

Vereniging Publiek Vervoerrecht

## Verslag najaarsvergadering 2007

*'Europese verordening: verplichte aanbesteding openbaar vervoer?'*

*door mr.dr. H.L. van Traa-Engelman, secretaris VPV*

Op 8 november hield de Vereniging Publiek Vervoerrecht, tegelijk met de viering van haar derde lustrum en de jaarlijkse algemene ledenvergadering, haar najaarsvergadering in het gebouw van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Plesmanweg 1-6 te den Haag. Het thema van de bijeenkomst: 'Europese verordening : verplichte aanbesteding openbaar vervoer?' concentreerde zich rond de Europese Ontwerp Public Service Obligations (PSO) Verordening en de gevolgen daarvan.

De volgende sprekers traden op:

- De heer mr. *André van der Kolk*, voorzitter van de vereniging, tevens advocaat-partner van Loyens & Loeff te Rotterdam, leidde het thema in.
- de heer *drs. Sybe Riedstra*, DG Personenvervoer, sprak over: Marktwerking in het openbaar vervoer.
- de heer *P.G. Peters*, directeur RET (stadsvervoerbedrijf in de regio Rotterdam) had als onderwerp: RET zonder verplichte aanbesteding.
- de heer *C. de Vries*, directeur Verkeer & Vervoer van de provincie Noord-Holland richtte zich tot de vraag: Openbare aanbesteding openbaar vervoer een zegen?

In zijn inleiding schetste de heer *van der Kolk* de situatie rond de Europese PSO Verordening die op 13 september 2007 door de Raad van Ministers van de Europese Unie, na instemming door het Europese Parlement op 10 mei, is goedgekeurd. Hij wees er op dat met deze verordening de Europese Unie het uitgangspunt van openbare aanbesteding van het openbare stads- en streekvervoer overeind houdt. De verordening laat echter wel ruimte aan bevoegde lokale overheden om, onder strikte voorwaarden, openbaar vervoer zelf te verrichten of onderhands te gunnen (in te besteden). Deze strikte voorwaarden betreffen met name het verbod op staatssteun.

De gastheer, *de heer Riedstra*, die zich reeds sinds 1993 beleidsmatig bezig houdt met de marktwerking in het openbaar vervoer, onderscheidde tijdens zijn presentatie drie elementen rond het beleidsgebeuren van marktwerking: de doelstellingen en effecten van marktwerking;

Postbus 2888  
3000 CW Rotterdam

Weena 690  
3012 CN Rotterdam

t (010) 224 61 95  
f (010) 412 40 89

info@verenigingpubliekvervoerrecht.nl  
www.verenigingpubliekvervoerrecht.nl

ABN AMRO 41.10.01.663  
GIRO 55.17.033

KVK AMSTERDAM 40537736

evaluatie in verband met knelpunten en acties; en de implicaties van de Europese Verordening met name voor stadsvervoer in de G3. Wat betreft de doelstellingen van marktwerking en het feit dat de subsidies steeds toenamen, pleitte hij voor meer ambitie en minder geld, vertaald in een selectieve groei en een verbetering van de kostendekkingsgraad door daling van de exploitatiekosten. Wat betreft de effecten van marktwerking bij openbare aanbesteding was hij positief met name in verband met het breed draagvlak bij decentrale overheden. Zeker waar het gaat om busvervoer werd er een flinke efficiëntiewinst gemaakt en was er een hogere klanttevredenheid in gebieden waar werd aanbesteed.

Ook gaf hij een overzicht van de samenstelling van de totale openbare vervoermarkt. In 2007 was 41 procent van de regionale OV markt aanbesteed. Hij was van mening dat van de overige 19 procent, die nog niet is aanbesteed (inclusief GVU/Connexxion), dit in de komende tijd nog zeker zal gebeuren. Onzeker is dit echter voor de 30 procent dat nu nog wordt uitgevoerd door GVBA, RET en HTM in de G3. Wat betreft de evaluatie noemde hij een vijftal knelpunten: (1) de risico's bij complexe aanbestedingstrajecten in geval van multimodale concessies vanwege de grote belangen en de kans op juridische procedures; (2) het risicomijdend gedrag van decentrale overheden door meer sturing op capaciteit en minder op kwaliteit; (3) het beperk aantal aanbieders van regionaal openbaar vervoer in een bepaalde regio; (4) soms onhandige planning of samenloop van aanbestedingen door OV autoriteiten; (5) vaak te korte implementatietermijn (doorgaans 6 maanden).

Vervolgens noemde hij een viertal acties. Dit jaar is er een aanbestedingsmonitor gestart, welke inzicht geeft in de kwalitatieve ontwikkelingen, welke op termijn zal leiden tot meer transparantie in aanbestedingstrajecten. Er zijn nieuwe handreikingen opgesteld voor programma's van eisen en bestek, dat moet leiden tot meer consistentie in aanbestedingen en verlaging van transactiekosten. Verdere actiepunten betreffen het redeneren vanuit businesscases en een dialoog met openbaar vervoer autoriteiten om meer marktspanning te realiseren. Vervolgens kwamen de implicaties van de Europese PSO Verordening ter sprake. In verband met de in de Verordening geschapen mogelijkheid tot inbesteden door bevoegde lokale overheden kwam de Nederlandse positie ter sprake. De daarmee verband houdende Motie Roefs, ter aanpassing van de Wet personenvervoer 2000 om deze mogelijkheid aan de vier grootste steden van Nederland (G4) te bieden, heeft op 7 september j.l. geleid tot een kabinetsbesluit om de uitzonderingsmogelijkheid van de verordening voor openbare aanbesteding uitsluitend mogelijk te maken voor de G3, vanwege de complexiteit van hun netwerken voor openbaar vervoer. Een andere implicatie betreft de eigen verantwoordelijkheid van de stadsregio's voor de consequenties van hun keus voor aanbesteding of inbesteding. De stadsregio's en Verkeer en Waterstaat willen dan ook extra eisen stellen aan de transparantie en informatie van vervoerders voor en tijdens de concessie om de 'marktconformiteit' te kunnen beoordelen. Het instrument van een benchmark kan de stadsregio's behulpzaam zijn bij de beoordeling in hoeverre zij een redelijke prijs betalen voor de kosten welke niet door reizigersopbrengsten worden gedekt. De oordelen van de stadsregio's kunnen worden onderworpen aan rechterlijke toetsing. Verkeer en Waterstaat

stelt zich op het standpunt dat zij de stadsregio's bij diens beoordelingen faciliteert door middel van kennis, menskracht en geld voor onderzoek, doch wijst alle juridische en financiële consequenties ten aanzien van door de stadsregio's gemaakte keuzes af. Het wijzigingstraject van Wet en Besluit personenvervoer 2000 is gestart met de aanpassing van de uiterste termijn voor de aanbesteding van busconcessies van RET en HTM van 2009 naar 2012. De heer Riedstra, noemde vervolgens, naast de mogelijkheid tot inbesteding, een aantal andere implicaties van de PSO zoals de verlenging van de termijn voor busconcessies van 8 naar 10 jaar en het actualiseren en definitief maken van de personeelsparagraaf en het opnemen van de waddenveren in de wet. Tenslotte verklaarde hij open te staan voor suggesties voor verbeterpunten, welke wellicht tegelijk in één wetsvoorstel meegenomen zouden kunnen worden.

De heer *Peters* opende zijn presentatie met de woorden dat de RET niet tegen marktwerking is. Hij maakte alleen bezwaar tegen de verplichte openbare aanbesteding bij een complex vervoersysteem (rail metro etc). Voor grootstedelijke gebieden ziet hij graag een integrale benadering echter wel binnen bepaalde eisen. Ook legde hij nadruk op een aanpak van marktwerking vanuit de doelen; wat wil je bereiken en vooral hoe krijg je meer tevreden klanten. Hij wees vervolgens op de 10 jarige Tram- en Metro concessie tot 2017. Ook wees hij op de 2 jarige Busconcessie tot 2009, waarvoor reeds een openbare aanbesteding is gestart. Echter, in verband hiermee memoreerde hij het kabinetsbesluit waardoor onderhandse gunning voor de G3 mogelijk is tot 2012 middels wijziging van het Besluit Personenvervoer en de Wet Personenvervoer conform de Europese PSO Verordening. De Rotterdamse Raad heeft intussen een motie aangenomen waarbij de voorkeur uitgaat naar één RET busconcessie. De biedingen dienen wel marktconform te zijn qua prijs en kwaliteit. Bovendien is er het voornemen om na de wijziging van de Wet Personenvervoer vanaf 2012 de gehele Stadsregio Rotterdam in te besteden aan de RET NV, onder voorwaarde van marktconformiteit en een deel van het busvervoer onderaan te besteden. De heer *Peters* achtte vooral de volgende overwegingen van groot belang: het scheiden van de strategische en tactische rol; een vervoerkundige samenhang; een geïntegreerde marketing en reizigers informatie; permanente innovatie en het bereiken van een positieve effecten van marktwerking in combinatie met een integrale en grootstedelijke uitvoering. Terwijl hij monopolie gedrag afwees, pleitte hij voor de unieke kans om integraal vervoer bij de RET te houden. Hij wees in dit verband op het vermijden van strategische biedingsrisico's, op de mogelijkheid van integraal aansturen van het openbaar vervoer in de hele regio, op de mogelijkheid van verbetering van kwaliteit en op de verhoging van groei en innovatie (veer van Hoek van Holland). Hij maakte zich sterk voor een nieuwe vervoerskundige benadering, waarbij de RET niet alles zelf uitvoert, maar vooral de tactische regie heeft, waarbij onderaanbesteding mogelijk blijft ook aan kleinere bedrijven. Vervolgens liet hij zijn vreugde over de Haagse beslissingen duidelijk blijken en zag daarin een bevestiging van het vertrouwen in de RET als een onderneming die aan de principes van marktconformiteit blijft voldoen. Hij noemde de ingeslagen weg een stap voorwaarts naar een integrale mobiliteitsaanpak. Tenslotte wees

hij er echter ook op dat niet uitgesloten is dat juridische procedures zouden kunnen volgen op grond van vermeende ongeoorloofde staatssteun en het feit dat de RET als in house operator acteert.

De heer *de Vries* gaf in zijn presentatie inzicht in de visie en acties van de Provincie Noord-Holland. Hij schetste situatie in deze provincie, waar de eerste openbare aanbestedingsronde 4 concessies betreft: Noord Holland Noord (2002); Haarlem-IJmond (2005); de Gooi en Vechtstreek (2005); de Zuidtangent (2007) en de Hogesnelheidsveerdienst (2008). De totale overheidsbijdragen zijn circa 50 miljoen Euro per jaar en het aantal dienstregelingen betreffen circa 850.000 per jaar, terwijl de reizigerskilometers komen op 215 mio en het aantal reizigers op 50 mio. De resultaten van de aanbesteding Noord-Holland Noord leverden een 20% lagere prijs op tezamen met een verbetering van de sturingsinstrumenten richting de vervoerder als ook een aantal experimenten met uitbreidingen op voorzieningsniveau. De twee aanbestedingen Haarlem-IJmond, en Gooi en Vechtstreek, leverde 15% meer vervoer op tegen een gelijkblijvend budget terwijl nieuw (o.a aardgasbussen) en meer passagier vriendelijk materieel werd ingezet. De Zuidtangent leverde met de inzet van nieuw materieel 85% meer vervoer op tegen gelijkblijvend budget. De Hogesnelheidsveerdienst (2008) zal 100% meer vervoer opleveren bij gelijkblijvend budget, terwijl nieuwe verbindingen en andere gebruiksvriendelijke aspecten zijn voorzien.

Zijn presentatie toonde vervolgens gegevens over de verschillende delen van de stadsregio Amsterdam zoals de respectievelijke concessiehouders, de te verwachten reizigers- en opbrengstgroei, het materieel, en wel of niet aanbesteding. Aanbestedingen in Noord-Holland leverde positieve effecten op. Naast meer vervoer voor gelijkblijvend budget, was er sprake van nieuw materieel, innovaties en uitgebreide marketingplannen. Voorts achtte hij de regelgeving toereikend en het personeel goed beschermd. Stijging van het vervoeraanbod leidt tot grotere personeelsvraag. Door dit alles kiest de provincie voor openbare aanbesteding en ziet het belang van een goed werkende markt.

Wat betreft de aanbesteding van het openbaar vervoer in de grote steden wees hij op de gewijzigde omstandigheden, zoals ook reeds genoemd door de voorgaande sprekers. Van zijn kant wees hij echter ook op het marktaandeel voor het openbaar vervoer in Nederland van 45% afgezet tegen de rest in de vorm van het NS monopolie. Van deze 45% vindt bovendien 55% plaats in de 4 grote steden, terwijl de rest onder marktwerking valt. Niet openbaar aanbesteden betekent dus dat de helft van de betwistbare markt wegvalt, waardoor naar zijn mening deze minder interessant wordt. Wat betreft de vraagstelling: 'Aanbesteding grote steden verplicht of keuze' stelde hij zich kritisch op ten aanzien van de toepasbaarheid van de PSO verordening. Hij vroeg zich o.a. af of een opdracht tot het verrichten van openbaar vervoer een 'concessie' is als bedoeld in artikel 17 van richtlijn 2004/18/EG en ook wie het exploitatierisico draagt. Naast zijn twijfel over de mogelijkheid van gebruik van de PSO Verordening vroeg hij zich af of de betreffende grote steden kunnen voldoen aan de criteria van inbesteden. Hij twijfelde er

aan of de verordening wel geldig is in de Nederlandse situatie waar sprake is van stadsregio's. Hij was dan ook van mening: "Of de stadsregio's gaan over de stadsvervoerders, of de steden zijn zelf concessieverleners", in welk laatste geval de positie van de stadsregio in het geding is. Ook twijfelde hij over het marktconformiteit bij inbesteden en wees hij er op dat overcompensatie kan leiden tot staatssteun. Gedegen benchmarking zag hij als toetsingsmiddel daarvan. De geambieerde ontwikkeling vanuit het perspectief van Noord-Holland ziet er als volgt uit. Het ontwikkelen en op de markt brengen van een samenhangend netwerk van hoogwaardig openbaar vervoer in de Noordvleugel van de provincie op het gebied van regionaal en stads-gewestelijk spoorvervoer, lightrail en busvervoer. Hierin zou eventueel een separate positie van Amsterdam passen.

Aan de reeds boven vermelde twijfels ten aanzien van de inbesteding door de grote steden voegde de heer de Vries nog de volgende conclusies toe. De systematiek van openbaar aanbesteden van concessies werkt goed in Noord-Holland, waarbij in al die jaren geen problemen zijn gerezen met personeel, materieel e.d. terwijl zelfs duidelijke voordelen zijn aangetoond en geïncasseerd. Bij eventuele onderhandse gunning moet duidelijk sprake zijn van marktconformiteit. In geval van betwisting op grond van staatssteun zou mogelijk sprake zijn van korting op het budget. Terwijl de provincies(s) vraagtekens zetten bij de geboden vrijheid van inbesteding, zou de Nederlandse vervoermarkt door minder spelers minder interessant worden, wat ten koste zou gaan van het geboden vervoer.

Hierna was er gelegenheid tot het stellen van vragen en discussie vanuit de zaal. Een aantal vragen betroffen de beoordeling van marktconformiteit in geval van inbesteding. De heer Peters wees in dergelijke gevallen op de mogelijkheid van een uitspraak door de rechter. Wat betreft de kritiek op de inbesteding door de RET in de stadsregio Rotterdam in het bijzonder, wees hij bovendien op het belang van veiligheid en de complexiteit van een dergelijk compact vervoernetwerk. Een vraag aan de heer Riedstra betrof de positie van de Nederlandse spoorwegen met betrekking tot het hoofdspoor. De PSO Verordening is hierop echter niet van toepassing en aanbestedingen spelen dan ook tot 2015 geen rol.

Wat betreft de rol van gemeenten zoals b.v. Rotterdam als eigenaar van de RET, wees de heer van der Kolk op de minimale eis van verzelfstandiging waardoor de gemeente geen beslissende invloed uitoefent op het betreffende (gemeentelijke) vervoerbedrijf; dit ter voorkoming van eventueel politiek misbruik door met name arbeidsbewegingen.

Na het sluiten van de vergadering werd er genoten van een uitgebreide lustrumborrel met een muzikale omlijsting.