

Vergaderjaar 2007–2008

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 341

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2007

Hierbij bied ik u de resultaten van de eerder uitgevoerde «Benchmark stedelijke OV-bedrijven» aan.¹ Deze benchmark is uitgevoerd naar aanleiding van de motie Hofstra van 30 juni 2005. Daarin werd gevraagd uit te zoeken hoe marktconform de stedelijke OV-bedrijven zijn, dit in het kader van de aanbestedingen van het stedelijk openbaar vervoer. Op dat vraagstuk geeft de voorliggende benchmark antwoord door bedrijven onderling te vergelijken in hun ontwikkeling naar marktconformiteit en daarbij verbeterpunten aan te geven. Met dit Benchmark-rapport is een instrument ontwikkeld dat antwoord geeft op de motie Hofstra.

Aanleiding Benchmark

De Wet Personenvervoer 2000 voorziet in een aanbestedingsplicht voor het openbare stads- en streekvervoer. Voor de stadsvervoerconcessies van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht is in 2005 de ingangsdatum van de aanbestedingsplicht uitgesteld. Dit uitstel vormde de aanleiding voor de motie Hofstra van 30 juni 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 24 036, nr. 316), waarin wordt gevraagd om de ontwikkeling van de stedelijke vervoerbedrijven van Amsterdam (GVB), Den Haag (HTM), Rotterdam (RET) en Utrecht (GVU) tot aan het moment van aanbesteding te toetsen op «doelmatigheid» en om aan te tonen of voor concessies die gezamenlijk worden aanbesteed in 2012 voldoende stappen zijn gezet richting marktconformiteit. Hiertoe is de «Benchmark 4 stedelijke OV-bedrijven» ontwikkeld.

Het doel van deze benchmark

Als doel van de studie «Benchmark 4 stedelijke OV-bedrijven» is geformuleerd: het weergeven van de mate van marktconformiteit van de concessies die uitstel krijgen tot 2012 (bus, tram, metro GVB) of 2017 (tram en metro RET en tram HTM) en het laten zien welke stappen zijn genomen richting marktconformiteit in de periode 2000–2006.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Samenwerking

De benchmark is in nauwe samenwerking tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de betrokken stadsregio's tot stand gekomen. De benodigde cijfers zijn op basis van vrijwilligheid aangeleverd door de gemeentevervoerbedrijven. Gezien de aanleiding (motie Hofstra) en de daaruit voortvloeiende openbaarmaking van de benchmark, zijn alle concurrentiegevoelige cijfers omgezet in indexcijfers. In een bijlage zijn de reacties van de directeuren van de gemeentevervoerbedrijven op het rapport opgenomen.

De inhoud van het rapport

Het rapport bestaat uit twee delen: een kwalitatief deel en een kwantitatief deel. Het kwalitatieve deel bevat een beschrijving van de stappen die zijn gezet door de stadsregio's en de gemeentevervoerbedrijven op weg naar verzelfstandiging en meer marktconformiteit van de bedrijven en wat er voor nodig is om de voorwaarden te scheppen voor het bereiken van marktconformiteit. Marktconformiteit wordt in deze benchmark gedefinieerd als: het verrichten van vooraf beschreven prestaties tegen een prijs- en kwaliteitsniveau dat vergelijkbaar is met het niveau dat bij een openbare aanbesteding van hetzelfde servicepakket zou worden geboden.

De kwantitatieve vergelijking betreft de concessies voor GVB bus, tram en metro die volgens de planning van 2005 in 2012 zouden moeten zijn aanbesteed, en de concessies die, eveneens volgens de planning van 2005, in 2017 zouden moeten zijn aanbesteed, te weten tram van zowel HTM als RET en metro van RET. GVU is niet in deze kwantitatieve vergelijking meegenomen omdat dit bedrijf op 1 januari 2007 is verkocht aan het vervoerbedrijf Connexion. De busconcessies van RET en HTM zijn niet meegenomen omdat op het moment van de start van het onderzoek aannemelijk was dat ze per 1-1-2009 aanbesteed zouden worden.

De benchmark richt zich op de exploitatie en niet op aanleg, beheer en onderhoud van de infrastructuur. Vergeleken zijn de kosten die de vervoerder maakt om een dienstregelinguur (DRU) te produceren voor de metro's in Rotterdam en Amsterdam en de trams in Den Haag, Rotterdam en Amsterdam. Daarnaast is een relatieve vergelijking gemaakt van de prijs die overheid en reizigers samen betalen voor een DRU van GVB bus met die voor streekconcessies in de stadsregio Amsterdam.

De best practices houden een relatieve spiegel voor en geven een beeld dat geldt voor de steden gezamenlijk voor de middellange en lange termijn. De best practices zijn per vervoertechniek bepaald door voor elke kostenpost het stadsbedrijf dat het goedkoopst produceert ten aanzien van deze kostenpost, te nemen als een soort best practice. Deze goedkoopste posten opgeteld vormen als het ware een fictief bedrijf met een bepaald kostenniveau dat een bepaald percentage goedkoper is. Hiermee wordt per bedrijf duidelijk gemaakt waar mogelijke verbeterpunten zitten. De best practices zijn echter *niet* geschikt om per stad te bepalen wat op dit moment een marktconforme prijs is, dat wil zeggen welk bedrag marktpartijen op dit moment op een concessie zouden bieden. De marktconforme *prijs* wordt immers mede bepaald door eerder gemaakte beleidskeuzes (bijv. op het gebied van sociale veiligheid), door de infrastructuur (bijv. remises en werkplaatsen), door besparingen die binnen de concessieduur kunnen worden gerealiseerd en door de frictiekosten die daarbij komen kijken zoals reorganisatiekosten.

De onderzoekers trekken in het rapport de volgende conclusies:

- De gemeentevervoerbedrijven hebben in de periode 2000–2006 essen-

- tiële stappen gezet in het proces van ontvlechting en verzakelijking en er zijn kostenreducties gerealiseerd in orde van grootte van 10 tot 15 procent.
- De stappen die in het streekvervoer zijn gezet, zijn echter groter geweest. De productiviteit van het rijdend personeel is hier sterker toegenomen en ligt ongeveer 20% boven de productiviteit in het stadsvervoer. Daarnaast is bij de streekvervoerbedrijven sterker gesneden in de overhead en speelt een scherpe inkoop van materieel en onderhoud een rol. Het verschil tussen stad en streek is daarmee groter geworden, zowel ten aanzien van de kwaliteit, de kosten als ten aanzien van de DRU-prijs die overheden betalen.
 - Het benchmarkrapport geeft aan dat één van de redenen voor dit toegenomen verschil het van kracht worden op 1-1-2007 van de aanbestedingskalender voor het stadsvervoer is, waarin aangegeven is op welke datum het stadsvervoer moet zijn aanbesteed. Dit heeft invloed gehad op het tempo waarmee de gemeentevervoerbedrijven maatregelen hebben genomen die noodzakelijk zijn om marktconform te worden. De reële druk van de aanbesteding blijkt nodig om de benodigde stappen te zetten. De laatste jaren zijn dan ook belangrijke slagen gemaakt.
 - GVB, HTM en RET zullen echter nog verdergaande stappen moeten zetten om meer marktconform te worden, ook het tempo van de stappen moet omhoog. Verdere verbeteringen van de prijs/kwaliteitsverhouding bij de gemeentevervoerbedrijven zijn mogelijk door het verbeteren van de productiviteit van het personeel, het terugbrengen van de omvang van de overhead en het vergroten van de efficiëntie van het onderhoud.
 - Het verbeteren van de prijs/kwaliteitsverhouding in het stadsvervoer ligt echter niet alleen bij de bedrijven zelf. Ook beslissingen van de decentrale overheden hebben hier grote invloed op, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het sociale veiligheidsregime, investeringen in infrastructuur en de contractvorm.

De toekomstige waarde van de benchmark

De stadsvervoerbedrijven zijn nog niet marktconform, maar hebben, onder druk van de aanbestedingen, wel stappen in die richting gezet. De benchmark heeft die ontwikkelingen en de organisatorische weg er naar toe goed weergegeven. Natuurlijk kent de benchmark-methodiek zijn beperkingen. Op basis van deze benchmark kan niet gezegd worden wat een marktconforme prijs is en hoe ver de bedrijven daar precies vanaf zitten. De wijze waarop kosten aan de diverse kostenposten (en modaliteiten) zijn toegerekend, is namelijk niet volledig transparant gemaakt en kan per bedrijf verschillen. In een situatie waarin sprake zou zijn van inbesteding, en waar concurrerende aanbiedingen dus niet voorkomen, is transparantie van kosten noodzakelijk om permanent te kunnen blijven toetsen op marktconformiteit en ongeoorloofde staatssteun. Een benchmark is ook dan bij het bepalen van de mate van marktconformiteit een nuttig instrument. In dat opzicht behoudt een benchmark aldus zijn waarde, zowel voor de concessies die mogelijk wel per uiterlijk 1 januari 2012 of 1 januari 2017 worden aanbesteed, als voor de concessies waarbij gekozen wordt voor inbesteding, zoals in de stadsregio Rotterdam.

Het kabinet stelt voor dat de stadsregio's die inbesteden, gefaciliteerd door VenW, de marktconformiteit van het stadsvervoer periodiek kunnen toetsen, mede aan de hand van een benchmark. De verdere ontwikkeling van een benchmark zal in goed overleg met de stadsregio's die inbesteden, als primair belanghebbenden, ter hand worden genomen, indien de stadsregio's daartoe initiatief nemen.

Ten slotte

Ik ben ingenomen met het huidige rapport en het proces waarlangs het tot stand is gekomen. Het is voor het eerst dat op deze schaal geprobeerd is om een vergelijking te maken tussen OV-bedrijven en het is in goede samenwerking tussen V&W en de stadsregio's en met intensieve medewerking van de bedrijven tot stand gekomen. Het rapport houdt duidelijk een spiegel voor: het schetst de ontwikkelingen in de laatste jaren, zowel ten aanzien van de genomen stappen als ten aanzien van het resultaat hiervan op de kosten. Daarnaast geeft het een beeld van de ontwikkeling op het gebied van marktconformiteit en een indicatie voor de verbeterruimte.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa