

BESLUIT

Datum: 12 februari 2020
Kenmerk: BBV/2019/8242
Betreft: volgen procedure van onderhandse gunning voor het verlenen van de concessie voor het verrichten van openbaar vervoer binnen het concessiegebied Amsterdam

Het Dagelijks Bestuur van de Vervoerregio Amsterdam ('Dagelijks Bestuur')

Overwegende dat:

- het openbaar vervoer in de concessie Amsterdam zich de afgelopen jaren op een positieve manier heeft ontwikkeld. Daarbij constateert het Dagelijks Bestuur dat de afspraken in de huidige concessie - met name t.a.v. de financiële prikkels - de komende jaren niet meer aansluiten bij de gewenste en noodzakelijke inzet die van GVB zal worden gevraagd;
- het Dagelijks Bestuur de ambitie heeft om de komende jaren in te zetten op een Hoogwaardig, Inclusief en Duurzaam Openbaar Vervoersysteem in de concessie Amsterdam, tegen een marktconforme prijs;
- de mogelijkheden om de noodzakelijke schaa sprong en ambities van het Dagelijks Bestuur te realiseren binnen de bestaande concessie gering zijn;
- het Dagelijks Bestuur het voornemen heeft uitgesproken de nieuwe concessie Amsterdam te laten ingaan per december 2021. Hiertoe zal het Dagelijks Bestuur te zijner tijd moeten besluiten de huidige concessie Amsterdam, die in beginsel tot eind 2024 loopt, eerder te laten eindigen.

Besluit:

1. Een procedure van onderhandse gunning te volgen voor de verlening van de concessie op grond van artikel 63a Wet personenvervoer 2000 voor het verrichten van openbaar vervoer per auto, bus, tram en metro binnen het concessiegebied Amsterdam¹ ('Concessie Amsterdam') in verband met de omstandigheden zoals beschreven in **bijlage 1** - die deel uit maakt van de motivering van dit besluit - met dien verstande dat het Dagelijks Bestuur niet gehouden is de Concessie Amsterdam aan GVB te verlenen;
2. De volgende voorwaarden te verbinden aan de verlening van de Concessie Amsterdam aan GVB:
 - a. de Vervoerregio Amsterdam en GVB sluiten een hoofdlijnenakkoord dat de basis vormt voor de afspraken in de Concessie Amsterdam, waaronder het Programma van Eisen, streefdatum: juli 2020;
 - b. GVB stemt onvoorwaardelijk in met het door het Dagelijks Bestuur vastgestelde Programma van Eisen dat gebaseerd is op het hoofdlijnenakkoord, streefdatum: december 2020;
 - c. GVB tekent de Uitvoeringsovereenkomst bij het door het Dagelijks Bestuur op basis van het hoofdlijnenakkoord vastgestelde Concessiebesluit en de Subsidiebeschikking, streefdatum: december 2020;

¹ Het Concessiegebied Amsterdam omvat het grondgebied van de gemeenten Amsterdam en Diemen, en het grondgebied van de gemeente Ouder-Amstel dat is gelegen ten oosten van de A2 (met name de kern Duivendrecht). De Concessie omvat tevens het recht, maar ook de plicht om grensoverschrijdend openbaar vervoer op een aantal routes in omliggende concessiegebieden te verrichten, waaronder de tramverbinding richting Amstelveen (en op termijn Uithoorn) en een busverbinding naar Schiphol.

- d. aan de voorwaarde uit de PSO-Verordening met betrekking tot doorslaggevende zeggenschap van de Vervoerregio Amsterdam over GVB wordt voldaan;
 - e. aan de voorwaarde uit de PSO-Verordening met betrekking tot compensatie aan een 'interne exploitant' wordt voldaan;
3. Indien aan een of meerdere van de onder 2. genoemde voorwaarden niet wordt voldaan of indien andere omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan het Dagelijks Bestuur besluiten de procedure van onderhandse gunning te staken, en een nieuwe concessieverleningsprocedure te starten. Daarbij zal het Dagelijks Bestuur opnieuw een keuze moeten maken over de te volgen procedure, waarbij het nadrukkelijk ook de optie van een (gedeeltelijke) aanbesteding in overweging zal nemen.

Aldus vastgesteld namens het Dagelijks Bestuur van de Vervoerregio Amsterdam op
12 februari 2020,

G. (Gerard) C.W.M.P. Slegers

Lid Dagelijks Bestuur

Ingevolge artikel 7 lid 2 van de PSO-Verordening nr. 1370/2007/EG is op 20 december 2019 een Vooraankondiging voor een openbaredienstcontract geplaatst in het Publicatieblad van de Europese Unie, met vermelding van de naam en het adres van de bevoegde instantie, de beoogde wijze van gunning, en de diensten en de gebieden waarop de gunning potentieel betrekking heeft. In het Blad Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam en op de website van de Vervoerregio Amsterdam zal kennisgeving worden gedaan van het Besluit van het Dagelijks Bestuur.

Bijlage 1

Behorend bij Besluit BBV/2019/8242 van het Dagelijks Bestuur van de Vervoerregio Amsterdam

Het Dagelijks Bestuur van de Vervoerregio Amsterdam heeft bij het Besluit om een procedure van onderhandse gunning te volgen voor de verlening van de concessie Amsterdam de volgende motivatie betrokken bij zijn overwegingen:

Beleidsmatige argumenten

- Het openbaar vervoer in de concessie Amsterdam heeft zich de afgelopen jaren op een positieve manier ontwikkeld. Het aantal reizigers is boven verwachting gegroeid: in de periode 2013-2018 met gemiddeld ruim 4% per jaar en in 2019 zelfs met ruim 8%. Dit is gerealiseerd zonder dat het OV-aanbod (als gevolg van de Rijksbezuinigingen in 2012) in termen van dienstregelingkilometers substantieel is uitgebreid², maar vooral door een slimmere en effectievere opzet van het lijnennet en inzet van de voertuigen. Ook de klanttevredenheid is in deze periode toegenomen van gemiddeld een 7,2 naar gemiddeld een 7,6. Deze positieve ontwikkelingen zijn mede toe te schrijven aan de prestaties van GVB. Daarnaast zijn de ingebruikname van de Noord/Zuidlijn en de daarbij behorende wijzigingen in het lijnennet op succesvolle wijze door GVB geïmplementeerd. Mede om deze redenen heeft het Dagelijks Bestuur op 10 september 2019 geconstateerd dat GVB zijn verplichtingen op grond van de concessie in voldoende mate is nagekomen, en dat de huidige concessie Amsterdam daarmee, conform de concessie-afspraken, tot eind 2024 loopt.
- Het Dagelijks Bestuur constateert daarnaast dat de afspraken in de huidige concessie - met name t.a.v. de financiële prikkels - de komende jaren niet meer aansluiten bij de gewenste en noodzakelijke inzet die van GVB zal worden gevraagd. Dit wordt hieronder nader toegelicht.
- De komende jaren wordt een verdere en misschien nog wel hogere groei dan in het verleden, van het OV-gebruik in de concessie Amsterdam voorzien. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:
 - de demografische ontwikkeling van de stad en de regio, in combinatie met de ambitieuze woningbouwopgave. In 2032 kent Amsterdam 1 miljoen inwoners, en in 2040 zijn er in de Metropoolregio naar verwachting 290.000 extra woningen gerealiseerd;
 - de verwachte economische ontwikkeling van de stad. De verwachting is dat het toerisme jaarlijks met circa 4% zal groeien, en dat er in 2040 circa 30% meer banen zullen zijn;
 - de plannen van de gemeente Amsterdam voor het autoluw maken van de stad. De ambitie is om Amsterdammers en bezoekers aan te moedigen in plaats van de auto te kiezen voor een ander vervoermiddel. Naast lopen en fietsen is de verwachting (en het streven) dat meer mensen van het openbaar vervoer gebruik gaan maken.De verwachting is dat de groei de komende jaren ver boven het niveau zal liggen dan waar in de huidige concessie van uit is gegaan³. Om deze groei te accommoderen is een schaa sprong in het openbaar vervoersysteem noodzakelijk, en daar past een nieuwe concessie bij.
- Het Dagelijks Bestuur heeft daarnaast de ambitie om voorop te lopen op het gebied van:
 - duurzaamheid, waaronder de realisatie van zero emissie OV;

² Met de komst van de Noord/Zuidlijn is een deel van het bovengrondse lijnennet gewijzigd, waarbij er enerzijds een verschuiving is geweest van bus & tram naar de metro, en waarbij anderzijds een deel van de trams die voorheen vooral van noord naar zuid reden (denk aan lijn 16) v.v. zijn ingezet om meer capaciteit te bieden op de oost-west verbindingen (denk aan lijn 1 en 19).

³ In de huidige concessie is voor de jaren 2022-2024 uit gegaan van jaarlijks 2% groei van de reizigersopbrengsten, en jaarlijks 1% groei van het aantal reizigerskilometers in de spits.

- innovaties van mobiliteitsdiensten, betalen en reisinformatie;
 - inclusiviteit: het verbeteren van de toegankelijkheid van het OV-systeem, met aandacht voor de aspecten nabijheid, directheid, betaalbaarheid en begrijpelijkheid.
- Bij dit alles geldt dat GVB marktconform moet werken. Dit is niet alleen een voorwaarde op grond van de PSO-verordening (zie hierna onder *Juridische argumenten*). Een marktconforme kostprijs van het openbaar vervoer is ook van belang, omdat - in tegenstelling tot de toenemende ambities en uitdagingen - de middelen voor het OV (vanuit het Rijk) niet meegroeien.
 - De ambitie van het Dagelijks Bestuur is dan ook om de komende jaren in te zetten op een Hoogwaardig, Inclusief en Duurzaam Openbaar Vervoersysteem in de Concessie Amsterdam, tegen een marktconforme prijs.
 - Zoals is beschreven in de notitie “Opties voor de concessie Amsterdam” die op 15 oktober en op 10 december 2019 met de Regioraad van de Vervoerregio Amsterdam is besproken, zijn de mogelijkheden om de noodzakelijke schaa sprong en ambities van het Dagelijks Bestuur te realiseren binnen de bestaande concessie, gering. Dit heeft voornamelijk te maken met juridische redenen en vanwege de kortere terugverdientijd van de wijzigingen die GVB moet doorvoeren en de investeringen die daarmee gepaard gaan. Een nieuwe concessie biedt hiertoe aanzienlijk meer mogelijkheden.
 - Om vervroegd - streefdatum is eind 2021 - een nieuwe concessie te kunnen laten ingaan zal de huidige concessie Amsterdam eerder moeten eindigen. Hiertoe zal het Dagelijks Bestuur te zijner tijd een besluit moeten nemen om de huidige concessie Amsterdam eerder te laten eindigen. GVB heeft zich bereid getoond hiermee in te stemmen onder de voorwaarde dat GVB het ‘voorkeursrecht’ krijgt op de nieuw te verlenen concessie, oftewel dat de Concessie Amsterdam in beginsel via een procedure van onderhandse gunning (‘inbesteding’) wordt verleend.
 - De hiervoor beschreven resultaten in de huidige concessie tonen aan dat een inbesteding een succesvol instrument kan zijn om een goed OV-aanbod voor reizigers te realiseren, en om invulling te geven aan de beleidsmatige wensen en ambities van het Dagelijks Bestuur. In de op 9 juli 2019 met de Regioraad besproken rapportage “Quickscan ervaringen concessieverlening in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht” wordt ook beschreven dat niet zozeer het proces van in- of aanbesteden bepalend is voor de kwaliteit en de kostprijs van het uiteindelijke OV-product en de dienstverlening, maar dat dit vooral wordt beïnvloed door de wijze waarop de concessieafspraken worden vormgegeven en tijdens de concessie worden beheerd, en de wijze waarop partijen tijdens de concessie looptijd met elkaar samenwerken om het OV door te ontwikkelen ten behoeve van de reizigers.
 - In de notitie “Opties voor de concessie Amsterdam” is ook ingegaan op het scenario van aanbesteding van de gehele (integrale, multimodale) concessie en op het scenario van aanbesteding van een deel/delen van de concessie. Bij deze scenario’s zijn de voor- en nadelen geschetst.
 - Alles afwegende gaat de voorkeur van het Dagelijks Bestuur uit naar het verlenen van een multimodale, integrale concessie door middel van het volgen van een procedure van onderhandse gunning. Het Dagelijks Bestuur meent dat het aanbesteden van de gehele (integrale, multimodale) concessie Amsterdam te veel risico’s met zich meebrengt, die niet opwegen tegen de potentiële voordelen van een aanbesteding. Voor de overige scenario’s, waarbij een deel/delen van de concessie wordt aanbesteed, geldt wat betreft het Dagelijks Bestuur eveneens dat de mogelijke voordelen van deze scenario’s niet opwegen tegen de mogelijke nadelen.

- Wat het Dagelijks Bestuur betreft komen deze scenario's echter als 'terugvaloptie' in beeld in geval niet aan de voorwaarden uit het Besluit voor de onderhandse gunning van de Concessie aan GVB wordt voldaan, dan wel indien andere omstandigheden aanleiding geven voor het staken van de procedure van onderhandse gunning. In dat geval loopt de huidige concessie tot eind 2024. Het Dagelijks Bestuur heeft dan voldoende tijd (vanaf januari 2021) om te starten met het voorbereiden van een aanbesteding van (een deel van) de concessie. Ervaring (zowel bij de Vervoerregio Amsterdam als bij de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag) leert dat een realistische terugvaloptie van belang is om een goed resultaat te bereiken in het inbestedingsproces.

Juridische argumenten

- Op grond van de Wet Personenvervoer 2000 en de Europese Public Service Obligations Verordening nr. 1370/2007/EG ('PSO-verordening') heeft het Dagelijks Bestuur bij het verlenen van een concessie voor het openbaar vervoer in Amsterdam de keuze om dit te doen via een procedure van (Europese) aanbesteding dan wel via een proces van onderhandse gunning aan een zogeheten 'interne exploitant';
- In de PSO-verordening is vastgelegd waaraan een gunning aan een 'interne exploitant' moet voldoen. In het kort stelt deze PSO-verordening dat het openbaar vervoer kan worden gegund aan een dienst, waarover een overheid, of een groep van overheden, net als over haar eigen dienst, doorslaggevende zeggenschap uitoefent.
- In een overeenkomst tussen de Vervoerregio Amsterdam en de gemeente Amsterdam d.d. 5 december 2013 is vastgelegd dat de Vervoerregio Amsterdam – via de gemeente Amsterdam in hoedanigheid van 100% aandeelhouder van GVB Holding N.V. - doorslaggevende zeggenschap uitoefent over GVB Exploitatie B.V. De overeenkomst biedt de mogelijkheid de overeenkomst voort te zetten na eindigen van de huidige concessie. In het kader van een onderzoek naar de organisatie, aansturing en samenwerking in de Amsterdam OV-keten onderzoekt het Dagelijks Bestuur thans een alternatieve mogelijkheid voor het uitoefenen van doorslaggevende zeggenschap over GVB die voldoet aan de vereisten van de PSO-Verordening. Besluitvorming hierover is voorzien in mei 2020.
- Daarnaast stelt de PSO-verordening dat bij onderhandse gunning aan een 'interne exploitant' geen sprake mag zijn van 'overcompensatie'. De PSO-verordening stelt hiervoor regels. Deze regels moeten in acht worden genomen bij de berekening van de subsidie (=compensatie) voor de Concessie Amsterdam. De Concessie Amsterdam dient onder andere efficiëntieprikkels te bevatten die zijn gericht op kostenbesparing en/of op verhoging van de kwaliteit of het niveau van de dienstverlening
- De Vervoerregio vertaalt de voorwaarde uit de PSO-verordening dat geen sprake mag zijn van 'overcompensatie' naar de eis dat de subsidie die het Dagelijks Bestuur beschikbaar stelt voor de uitvoering van een concessie moet zijn gebaseerd op een 'marktconform' kostenniveau, en rekening houdt met overige inkomsten die een concessiehouder ontvangt (waarvan de belangrijkste de reizigersopbrengsten zijn).
- Aanbesteden is in principe de meest zuivere en transparante vorm om dit doel te bereiken, maar marktconformiteit kan ook worden bereikt middels inbesteding, zoals ook is aangetoond tijdens de vorige concessieverlening in 2009/2010.
- In een niet-aanbestede concessie is het mogelijk om contractvormen en -prikkels op te nemen die in hun werking en output/outcome gelijk zijn aan die in een wel-aanbestede concessie. Zo heeft tijdens de huidige concessieperiode het contractmodel, met daarin prikkels om reizigers - en opbrengstengroei en een hoge klantwaardering te stimuleren, goed gefunctioneerd.