Nummer VN2024-000682
Directie rve verkeer en or

Gemeente Amsterdam

College van burgemeester en wethouders B&W

Voordracht voor de College vergadering van 27 februari 2024

Portefeuille: Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit (32)

Agendapunt: B3

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

**Onderwerp**

Inbesteden nieuw exploitatiecontract veren

**Het college van burgemeester en wethouders besluit**

1. Kennis te nemen van de belangrijkste eigenschappen van het huidige contract met GVB Veren.
2. Kennis te nemen van het presteren van GVB Veren in de huidige contractperiode met daarbij als belangrijkste conclusies:
   2.1. Het presteren van GVB Veren wordt als relatief goed tot goed beoordeeld: de reizigerstevredenheid is hoog, de uitvalpercentages en het aantal calamiteiten zijn relatief laag en de beheer- en onderhoudstaak wordt over het geheel naar behoren uitgevoerd.
   2.2. Wel is het aan GVB om verbetering aan te brengen in de reizigers-communicatie en in de werving van nieuwe schippers c.q. in strategisch personeelsbeleid. De recente uitval van een vijftal schepen vraagt mogelijk om aanvullende maatregelen t.a.v. onderhoud en beheer.
   2.3. De geleverde prestaties bieden (ruim) voldoende potentie om GVB Veren in ogenschouw te nemen als opdrachtnemer voor het nieuwe contract.
3. Kennis te nemen van de besluitvorming ten aanzien van in- of aanbesteden van het verencontract in het recente verleden, waarbij in het verleden is gekozen voor inbesteden.
4. Kennis te nemen dat inbesteden van de verenexploitatie, evenals aanbesteden, juridisch is toegestaan.
5. Kennis te nemen van het door Rebel Group opgestelde advies om het verencontract opnieuw in te besteden. Met als argumenten:
   5.1. Er valt weinig verschil te verwachting tussen (de resultaten van) een inbestedings- en een aanbestedingstraject. Op continuïteit en op transactiekosten scoort inbesteden zelfs beter.
   5.2. Belangrijker nog: het risico op een mislukte aanbesteding is - door het te verwachten gebrek aan interesse van marktpartijen - groot.
6. In te stemmen met het principebesluit om met GVB Veren een nieuw contract voor exploitatie, beheer, onderhoud en projecten voor de veren uit te onderhandelen, met als aandachtspunten:
   6.1. beter op elkaar aan laten sluiten van het rendement en het risicoprofiel voor GVB Veren.
   6.2. Het inbouwen van prikkels die GVB Veren stimuleren om resultaat te behalen op belangrijke thema's zoals het oplossen van de schipperstekorten en het terugbrengen van het fossiele brandstofverbruik.

Het concept-contract zal later in 2024 ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college.

**Kernboodschap**

GVB Veren is exploitant van de veren op het IJ en het Noordzeekanaal. Men verzorgt dit op basis van het huidige contract voor beheer, onderhoud en exploitatie van de veren. Dit

contract loopt begin 2025 af. Het presteren van de exploitant in de huidige contractperiode biedt (ruim) voldoende perspectief voor het aangaan van een nieuw contract met GVB Veren. Daarnaast adviseert Rebel Group, op basis van door hen uitgevoerd onderzoek, om het verencontract opnieuw in te besteden. Voorgesteld wordt om met GVB Veren een nieuw contract aan te gaan voor de periode vanaf 2025. Later in 2024 zal het nieuwe conceptcontract ter besluitvorming worden voorgelegd.

**Bestuurlijke achtergrond**

Op 18 december 2018 koos het college van B&W er op basis van een ambtelijk advies voor het nieuwe contract voor exploitatie en beheer van de veerdiensten over het IJ en het Noordzeekanaal 2019 - 2024 niet aan te besteden maar in te besteden aan GVB Veren B.V. Aan de keuze voor inbesteden ging een uitgebreid advies t.a.v. inbesteden of aanbesteden vooraf. Dit advies is ook voor de nieuwe contractperiode nog van toepassing. Zie tevens de toelichting bij Onderbouwing besluit Ad 3 en Ad 4.

**Bestuurlijke prioriteit**

Niet van toepassing

**Wettelijke grondslag**

Artikel 160 Gemeentewet

1 Het college is in ieder geval bevoegd:

a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast.

**Onderbouwing besluit**

**Ad 1. Kennisnemen van de belangrijkste eigenschappen van het huidige contract met GVB Veren.**

GVB Veren BV (onderdeel van GVB Holding) en de gemeente Amsterdam sloten op 13 december 2018 het contract 'Veren over het IJ en Noordzeekanaal – Contract voor Exploitatie en Beheer & Onderhoud 2019 -2024'. Dit contract werd aangegaan voor een periode van 6 jaar, lopende van 1 januari 2019 tot 7 januari 2025. Het contract had voor 2023 een waarde van € 18,075 mln. De gemeente heeft de optie(s) het contract twee maal te verlengen voor de duur van een half jaar.

GVB Veren exploiteert in opdracht van de gemeente Amsterdam de veerdiensten over het IJ en over het Noordzeekanaal. De lijnvoering, vaarfrequentie en dienstregeling wordt jaarlijks door de gemeente in overleg met GVB Veren vastgelegd. Het contract voorziet ook in het beheer en onderhoud van (vrijwel) alle onderdelen van het beheerareaal door GVB Veren. Dat beheerareaal bestaat in hoofdlijnen uit de schepen (totaal 20 ponten), de wal- en laadinfrastructuur, de ponthaven en diverse kleine assets.

Contractueel is tevens vastgelegd dat de brandstofkosten voor de veren door GVB op basis van daadwerkelijke kosten worden doorbelast aan de gemeente Amsterdam.

Het huidige contract bevat geen afspraken met betrekking tot de projectmatige werkzaamheden die GVB in opdracht van de gemeente uitvoert. Tot deze werkzaamheden behoren onder meer de aanbesteding van nieuwe veerponten, realisatie en renovatie van aanlandingen, renovatie en verduurzaming van schepen. Voor deze werkzaamheden worden maatwerkafspraken gemaakt.

Relevante context is verder: de gemeente Amsterdam is (vrijwel) in zijn geheel verantwoordelijk voor de dekking van zowel de exploitatielasten als de investeringen. De gemeente Amsterdam bepaalt, in samenspraak met GVB, of er extra veren moeten komen, extra verbindingen, waar en wanneer de verbindingen verduurzaamd worden, et cetera.

**Ad 2. Kennisnemen nemen van het presteren van GVB Veren in de huidige contractperiode.**

Het presteren van GVB Veren wordt door de opdrachtgever beoordeeld op twee hoofddomeinen, namelijk 1) beheer en onderhoud en 2) dienstverlening.

Voor een beoordeling van het presteren van GVB zie de Memo 'Prestatiebeoordeling GVB Veren'. De belangrijkste bevindingen en conclusies zijn:

*Beheer en onderhoud schepen en infrastructuur/andere assets*

Het beheer en onderhoud van zowel de schepen als de infrastructuur wordt beoordeeld aan de hand van jaarlijkse, onafhankelijke conditiemetingen. Hieruit blijkt dat zowel de schepen als de infrastructuur over het algemeen goed worden onderhouden en in relatief goede conditie verkeren. Wel dient GVB waar nodig maatregelen te nemen die de uitval van schepen voorkomt, zoals recent met de (kortstondige) uitval van vijf ponten.

Voor een aantal assets is groot onderhoud of vervanging nodig, maar dit is conform planning. Geconcludeerd wordt dat GVB Veren haar beheer- en onderhoudstaken naar behoren heeft vervuld in de lopende contractperiode.

*Dienstverlening*

De voornaamste indicatoren van de dienstverlening zijn de reizigerstevredenheid, het aantal calamiteiten (inclusief de genomen beheersmaatregelen) en de uitvalpercentages van de veren c.q. de mate waarin GVB aan de gevraagde dienstverlening kan voldoen.

In de huidige contractperiode heeft zich een beperkt aantal calamiteiten voorgedaan waarbij GVB als verantwoordelijke werd aangewezen. De calamiteiten die zich voordeden zijn door GVB naar tevredenheid aangepakt/opgelost.

De reizigerstevredenheid wordt jaarlijks getoetst door een onafhankelijk onderzoeksbureau via de OV-klantenbarometer. Uit de barometer blijkt dat reizigers tevreden tot zeer

tevreden zijn over de ponten. Van 2020 tot en met 2022 werden de veren jaar op jaar met een rapportcijfer 8,3 beoordeeld. In 2023 steeg het totaaloordeel over de vaart tot een gemiddeld rapportcijfer van 8,5.

In de reizigersbeoordeling op detailniveau komen ook aspecten terug waarop GVB minder goed scoort, namelijk: 1) reizigerscommunicatie/informatie bij vertraging (rapportcijfer 5,3) en 2) drukte (rapportcijfer 6,1).

GVB Veren is recent opgedragen om een verbeterplan op te stellen voor de reizigerscommunicatie. Op basis hiervan wordt momenteel o.a. gewerkt aan verbeteringen in de GVB app, die beter wordt ingericht op de pontreiziger en op betere informatieverstrekking aan wal.

Het relatief lage rapportcijfer voor het aspect drukte hangt samen met de uitval van diensten als gevolg van de schipperstekorten waar GVB sinds 2023 mee te kampen heeft. GVB Veren heeft in reactie hierop een strategisch Human Resource Managementplan (HRM) opgesteld, dat vanaf 2024 uitgevoerd zal worden. Daarnaast neemt GVB Veren - samen met V& OR - het voortouw bij strategische projecten die de schipperstekorten structureel moeten verminderen c.q. wegwerken. Het betreft het invoeren van een maatwerk opleidingstraject voor pontschippers – hiervoor is aanpassing van Europese regelgeving nodig. GVB lobbyt hier actief op. Ook zijn gemeente en GVB samen actief in pilotprojecten die uiteindelijk moeten leiden tot semi-autonoom, wat op termijn het aantal benodigde schippers wellicht kan terugbrengen.

Met de juiste implementatie van het strategische HRM-plan en met de al ingezette strategische projecten zal GVB in een nieuwe contractperiode in staat moeten zijn om de uitvalpercentages weer terug te dringen en - binnen de uitdagende arbeidsmarkt zo goed als mogelijk - te voldoen aan de door de gemeente gewenste (jaarlijks uit te breiden) dienstverlening.

NB aangezien de schipperstekorten in de gehele maritieme sector spelen, valt het niet te verwachten dat de keuze voor een andere dienstverlener zal leiden tot een verbetering van de schipperstekorten. Mogelijk is zelfs het tegendeel het geval.

*Conclusie*

Op grond van de geleverde prestaties is er (ruim) voldoende aanleiding om de onderhandelingen met GVB Veren aan te gaan voor het afsluiten van een nieuw contract.

**Ad 3. Kennisnemen van de besluitvorming ten aanzien van in- of aanbesteden van het verencontract in het recente verleden, waarbij in het verleden is gekozen voor inbesteden.**

Ook in het verleden is meerdere malen aan het gemeentebestuur de keuze voorgelegd ten aanzien van in- of aanbesteden van het verencontract. Dat heeft destijds geleid tot de volgende keuzes:

- In 2012 stemde het college van B&W in met het inbesteden (aan GVB) van de exploitatie en het beheer van de veren op het IJ en het Noordzeekanaal voor de periode 2013-2017. Daarbij werd ook besloten tot: "Het treffen van de voorbereidingen tijdens de nieuwe contractfase voor een openbaar aan te besteden contract in 2017; Hierbij nog nader te bepalen wanneer de definitieve keuze voor openbaar aanbesteden wordt gemaakt;"
- Het contract met GVB voor 2013 – 2017 werd tussentijds verlengd waardoor het ook in 2018 van toepassing bleef.
- In 2018 koos het college van B&W er op basis van een ambtelijk advies voor het nieuwe contract voor exploitatie en beheer van de veerdiensten over het IJ en het Noordzeekanaal 2019 - 2024 niet aan te besteden maar in te besteden aan GVB Veren B.V.
- Aan de keuze voor inbesteden ging een uitgebreid advies t.a.v. inbesteden of aanbesteden vooraf. Dit advies is ook voor de nieuwe contractperiode nog van toepassing en lichten we toe in beslispunt 5.

**Ad 4. Kennisnemen dat inbesteden van de verenexploitatie, evenals aanbesteden, juridisch is toegestaan.**

De gemeente kan voldoen aan de vereisten voor zowel een aanbesteding als een inbesteding, waarbij het eerste echter lastiger en duurder is. De gemeente kan en mag er voor kiezen een bepaalde activiteit niet aan een ander op te dragen, maar deze activiteit zelf te verrichten met eigen middelen (z.g. "inbesteden"). In de met het Teckal-arrest ingezette jurisprudentie is door het Hof van Justitie van de Europese Unie duidelijk gemaakt dat verstrekking van een opdracht aan een partij die weliswaar eigen rechtspersoonlijkheid bezit, maar toch organisatorisch nauw verbonden is aan een aanbestedende dienst als 'zelf uitvoeren' dient te worden aangemerkt. Er bestaat een aantal basisvoorwaarden om hiervoor in aanmerking te kunnen komen:

- de aanbestedende dienst moet op de partij aan wie zij de opdracht wil verstrekken invloed uitoefenen zoals zij die op haar eigen diensten uitoefent;
- de betreffende partij moet in hoofdzaak (minimaal 80%) werkzaam zijn voor de aanbestedende dienst.
- er mag geen sprake zijn van participatie van privékapitaal.

Als dochter van GVB Holding NV, waar de gemeente eigenaar van is en zeggenschap over heeft, kwalificeert GVB Veren BV op grond van de genoemde basisvoorwaarden als een 'in house dienstverlener' van de gemeente. NB Het vrij recente uitgeven van een prioriteitsaandeel in GVB aan de VRA heeft hier geen invloed op. Ook is er geen sprake van participatie van privékapitaal. Daarmee is inbesteding van de opdracht voor beheer, onderhoud, exploitatie en projecten voor zowel het IJ als het Noordzeekanaal bij GVB Veren BV mogelijk.

Openbare aanbesteding van de opdracht (in plaats van inbesteding) is tevens mogelijk.

GVB kan alleen meedoen aan de aanbesteding als er maatregelen genomen worden om een "level playing field" te creëren. Dit impliceert dat GVB Veren BV juist op afstand van de gemeente moet staan. GVB Veren B.V. mag niet over voorkennis beschikken die niet voor andere inschrijvers beschikbaar is. De informatievoorsprong van GVB Veren moet teniet worden gedaan door optimale informatiedeling met de inschrijvers en er moeten mogelijk personele scheidingen komen ("chinese walls") binnen de organisatie van opdrachtgever (V& OR) en binnen GVB Veren.

**Ad 5. Kennisnemen van het door Rebel Group opgestelde advies om het verencontract opnieuw in te besteden.**

Voor deze keuze is hernieuwd advies ingewonnen bij de concessie- en aanbestedingsexperts van Rebel Group. Het rapport Veren Amsterdam, In- of aanbesteden van de concessie: een actualisatie, Rebel Group, 2023 is bijgevoegd als bijlage.

Uit het vorige in 2018 door Rebel opgestelde advies kwam naar voren dat het risico op een mislukte aanbesteding, als gevolg van te weinig belangstelling van de markt, groot werd geacht. Ook werd een vergelijkende analyse uitgevoerd tussen aanbesteden en inbesteden.

Ook nu concludeert Rebel dat de conclusies uit het onderzoek van 2018 nog geldig zijn.

- Op de belangrijkste aanbestedingscriteria kwaliteit, prijs en duurzaamheid valt geen verschil te verwachten tussen in- en aanbesteden. Op continuïteit en transactiekosten scoort inbesteden zelfs beter.
- Ook de resultaten van de eveneens door Rebel Group uitgevoerde marktconformiteitstoets gelden nog steeds: het kostenniveau van GVB is 'in zekere mate marktconform': het ligt aan de bovenkant, maar binnen de bandbreedte van andere op punten vergelijkbare veerdiensten.
- Wellicht belangrijker nog: Er heeft zich geen verandering van de marktsituatie voorgedaan waardoor er nu meer marktwerking zou zijn. Oftewel, ook nu geldt dat het risico op een mislukte aanbesteding door gebrek aan interesse van marktpartijen, groot wordt geacht.

Ook op operationeel niveau pleit een aantal zaken voor inbesteden van het verencontract, namelijk:

- reizigers zijn tevreden over de kwaliteit van dienstverlening en het beheer en onderhoud is op orde;
- inbesteding heeft tot gevolg dat de verwevenheid en afstemming tussen bus, tram en metro enerzijds en veren anderzijds beter geborgd is, alle vervoer en bijkomende aspecten is immers bij één partij belegd (GVB);
- de continuïteit van de dienstverlening is bij inbesteding aan GVB Veren gewaarborgd. Dit is ook van belang gezien de ontwikkelingen in de stad, meer specifiek de sterke groei van stadsdeel Noord en de daarmee gepaard gaande verdere groei van het aantal reizigers.

**Ad 6. Instemmen met het principebesluit om met GVB Veren een nieuw contract voor exploitatie, beheer, onderhoud en projecten voor de veren uit te onderhandelen.**

*NB De wethouder Deelnemingen dient zich vanwege het gemeentelijk belang in GVB Holding te onthouden van stemming bij deze besluitvorming.*

Op grond van de voorgaande bevindingen wordt geadviseerd om te kiezen voor inbesteden van het nieuwe verencontract.

Gemeente en GVB zullen in de eerste helft van 2024 onderhandelen over een nieuw contract. Het nieuwe contract zal niet alleen betrekking hebben op exploitatie, beheer en onderhoud, maar - in tegenstelling tot het huidige contract - ook op de projectmatige werkzaamheden (zie ook de toelichting bij ad 1). Door ook de projecten aan het contract toe te voegen, wordt voorkomen dat gemeente en GVB Veren per project moeten onderhandelen over de voorwaarden.

De looptijd van het nieuwe contract is een van de aspecten die bij de nieuwe contractvorming wordt uitgewerkt. Het ter besluitvorming voor te leggen nieuwe contract krijgt ten minste een doorlooptijd van zes jaar, wat overeenkomt met het huidige contract. Een termijn korter dan zes jaar is niet wenselijk gezien de diverse langlopende, strategische projecten waar GVB Veren en gemeente Amsterdam samen aan werken (bijvoorbeeld rondom verduurzaming en uitbreiding van de vloot). Mogelijkerwijs zal worden voorgesteld de looptijd gelijk te schakelen aan die van de opnieuw aan GVB uit te geven OV-concessie.

Belangrijke aandachtspunten bij het nieuwe contract zijn:

1. Het beter op elkaar aan laten sluiten van het rendement en het risicoprofiel voor GVB Veren. Het rendement voor GVB Veren op het huidige contract, in combinatie met de rendementen op de losse projectencontracten wordt door zowel opdrachtgever als Rebel als relatief hoog beoordeeld, ook gezien het feit dat nagenoeg alle risico's en onzekerheden bij de gemeente liggen.
2. Het inbouwen van prikkels die GVB Veren stimuleren om resultaat te behalen op belangrijke thema's zoals het oplossen van de schipperstekorten en het terugbrengen van het fossiele brandstofverbruik. Daarbij zullen SMART-doelen worden opgesteld.

Het nieuwe contract zal door de gemeente Amsterdam en GVB onder begeleiding van externe experts worden opgesteld. Naar verwachting wordt het (concept)contract begin Q4 2024 ter besluitvorming voorgelegd aan het college van B&W.

NB Mochten de onderhandelingen met GVB Veren traag verlopen of zelfs vastlopen, dan biedt het huidige contract de mogelijkheid om het te verlengen met tweemaal een half jaar verlengen (tot maximaal 7 januari 2026). Zodoende kan tijd gekocht worden om het verencontract indien nodig alsnog aan te besteden.

**Volgende processtappen**

Februari t/m september 2024: Opstellen en uitonderhandelen nieuw concept-contract.

Oktober/november/december 2024: Definitieve besluitvorming over het nieuwe contract door college van B&W. Commissie MOW wordt geïnformeerd.

7 januari 2025: streefdatum ingangsdatum nieuw contract.

**Participatie**

Het onderwerp (contractvorming/inbesteding) leent zich niet voor directe burgerparticipatie. Wel vindt er jaarlijks een reizigerstevredenheidonderzoek plaats. De resultaten van dit onderzoek zijn meegenomen in het advies om in te besteden.

Voornemen tot inbesteden is afgestemd met portefeuillehouder Stadsdeel Noord: geen bezwaar op inbesteden. Idem voor afdeling Deelnemingen, gemeente Amsterdam.

**Financiële onderbouwing**

**Conclusie**

De genoemde beslispunten in de voordracht hebben geen financiële consequenties.

**Communicatie**

Binnen de gemeente

Opnemen in de te publiceren besluitenlijst

Buiten de gemeente

N.v.t.

**Documenten**

| Registratienr. | Naam |
|---|---|
| AD2024-006774 | 231205 Rapport Veren Amsterdam defv2.pdf (pdf) |
| AD2024-006778 | Advies (pdf) |
| AD2024-002681 | College van B&W Voordracht (pdf) |
| AD2024-006775 | Prestatiebeoordeling GVB Veren 2019 - 2024 def.docx (msw12) |

**Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)**

Informatie niet beschikbaar

**Besluit college van burgemeester en wethouders**

Conform besloten