

Vergaderjaar 2006–2007

**30 421**

**Evaluatie Wet Personenvervoer 2000**

**Nr. 13**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2007

Op 17 april 2007 (kamerstuk 30 421/30 800 XII, nr. 12) spraken wij over de aanbestedingen in het openbaar vervoer en over de relatie van de Europese wetgeving met de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). Tijdens het overleg heb ik u, naar aanleiding van de discussie over de aanbestedingsverplichting voor met name het vervoer in de vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, en Utrecht), een brief toegezegd over de relevante Europese regelgeving na de uitkomst van de plenaire stemming van het Europees Parlement (EP) over de verordening betreffende het openbaar vervoer personenvervoer per spoor en over de weg (ook wel de Public Services Obligations- of PSO-verordening genoemd).

Met deze brief wil ik deze toezegging gestand doen, waarbij ik refereer aan mijn brief van 27 juni 2006, waarin ik u al eerder uitgebreid informeerde over de PSO verordening<sup>1</sup>.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de Europese regelgeving, de eventuele mogelijkheden die deze biedt en tenslotte geef ik mijn reactie daarop.

**Europese juridische kader**

*Europese regelgeving: vertrekpunt is aanbesteden*

Na een aantal jaar onderhandelen heeft het EP op 10 mei 2007 de PSO-verordening in tweede lezing aangenomen. In de fase vóór de stemming in het EP zijn nog vele (compromis-)amendementen ingediend en bediscussieerd tussen het voorzitterschap van de Transportraad, de Europese Commissie en het EP, en binnen het EP zelf. Nu is de verordening nagenoeg definitief. De verwachting is dat de Raad zal instemmen met de amendementen uit het compromisvoorstel. Formele bekrachtiging in de Raad zal naar verwachting nog enkele maanden in beslag nemen. De PSO-verordening zal twee jaar na de publicatie van de definitieve tekst in het Publicatieblad van de EU in werking treden. De PSO-verordening

<sup>1</sup> Brief van 27 juni 2006 betreffende aanbestedingsverplichting stad- en streekvervoer in relatie tot de Europese verordening betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg.

bevat de spelregels voor het toekennen van exclusieve rechten op het exploiteren van publieke diensten in het personenvervoer (zoals concessies) en het financieel compenseren (subsiëren) van deze diensten.

In Europa staat een open markt voorop en in de PSO-verordening is openbare aanbesteding daarom het uitgangspunt. Zodra de PSO-verordening in werking is getreden, geldt dat het stad- en streekvervoer in Nederland in principe openbaar aanbesteed moet worden<sup>1</sup>. Op deze hoofdregel zijn een aantal uitzonderingsmogelijkheden (zie onder). Een openbare aanbestedingsprocedure is volgens de verordening een procedure die openstaat voor alle exploitanten en open en eerlijk verloopt, met inachtneming van de beginselen van transparantie en niet-discriminatie<sup>2</sup>. In bijlage 1 is uitgebreider ingegaan op het Europese recht.<sup>3</sup>

Er zijn in de PSO-verordening uitzonderingsmogelijkheden op het uitgangspunt van aanbesteding voor:

1. interne exploitanten,
2. treinvervoer,
3. kleine contracten en
4. situaties waarin OV dreigt uit te vallen door bijvoorbeeld een faillissement van een vervoerder.

Als gevolg van het aanbestedingsuitgangspunt en de uitzonderingsmogelijkheden van de PSO-verordening is het in zijn totaliteit wegnemen van de aanbestedingsverplichting voor stads- en streekvervoer feitelijk geen optie, als niet voldaan wordt aan de voorwaarden van de uitzonderingsmogelijkheid voor interne exploitanten. Gelet op de discussie rondom de aanbestedingsplicht voor het GVB-vervoer in de grote steden, ga ik onderstaand in op de uitzonderingsmogelijkheid voor interne exploitanten.

#### *Interne exploitanten*

In de PSO-verordening bestaat ruimte voor het onderhands gunnen van contracten aan interne exploitanten. Om een contract onderhands gegund te krijgen, schetst de PSO-verordening dat onder de volgende voorwaarden gebruik kan worden gemaakt van de uitzondering (artikel 5, tweede lid PSO-verordening)<sup>4</sup>:

- nationale wetgeving verbiedt onderhandse gunning niet;
- het moet gaan om openbare dienstcontracten in de vorm van concessieovereenkomsten;
- het is een uitzondering voor geïntegreerde (onderling verbonden) diensten voor lokaal en regionaal openbaar personenvervoer per bus, tram, metro of per spoor;
- de bevoegde plaatselijke overheid oefent zeggenschap uit over het vervoerbedrijf als over haar eigen diensten of;
- in geval van een groepering van overheden moet er sprake zijn van tenminste één bevoegde plaatselijke overheid die zeggenschap uitoefent over het vervoerbedrijf als over haar eigen diensten;
- zeggenschap wordt beoordeeld overeenkomstig artikel 5, tweede lid, onder a, PSO-verordening;
- het vervoerbedrijf en eventuele dochtervennootschappen nemen niet deel aan openbare aanbestedingen voor het verrichten van openbaar personenvervoer buiten het grondgebied van de bevoegde plaatselijke overheid.

Ook bij een onderhandse gunning aan een interne exploitant zal moeten worden voldaan aan de algemene uitgangspunten van transparantie, te weten:

- voorafgaand aan de gunning aan een interne exploitant moet de bevoegde plaatselijke overheid vaststellen of niet wordt overgecom-

<sup>1</sup> Voor openbare-dienstcontracten die geen concessie zijn, geldt voor bus en tram dat er aanbesteed moet worden volgens de aanbestedingsrichtlijn.

<sup>2</sup> Idem voetnoot 1, blz. 1

<sup>3</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>4</sup> Artikel 5, lid 2 luidt: Als de nationale wetgeving het niet verbiedt, kan een bevoegde plaatselijke overheid, ongeacht of gaat om een afzonderlijk overheidslichaam dan wel een groepering van overheidslichamen die geïntegreerde diensten voor openbaar personenvervoer aanbiedt, besluiten zelf openbare personenvervoerdiensten aan te bieden of onderhands een openbare-dienstcontract te gunnen aan een juridisch onafhankelijke entiteit waarover de bevoegde plaatselijke overheid – of in geval van een groepering van overheidslichamen, ten minste één bevoegde plaatselijke overheid – net als over haar eigen diensten zeggenschap uitoefent (hierna «interne exploitant» genoemd); zie verder onderdeel a t/m d van dit artikellid.

penseerd. Dit gebeurt aan de hand van Europese parameters die van tevoren op objectieve en transparante wijze zijn vastgesteld.

- 1 jaar van tevoren moet de bevoegde plaatselijke overheid bekend maken dat de concessie zal worden gegund.  
Deze voorwaarden gelden niet alleen voor de onderhands gegunde contracten, maar ook voor de aan te besteden concessies.

### **Mogelijkheden: wel of geen aanbestedingsverplichting GVB'en in Wp2000**

Feitelijk zijn er twee mogelijkheden voor het vervoer van de GVB'en: wél of géén aanbestedingsverplichting houden in de Wp2000. Hieronder worden deze opties nader toegelicht.

#### *Aanbestedingsverplichting voor de grote steden met GVB'en uit Wp2000*

Gelet op bovenstaande uitleg zou Nederland ervoor kunnen kiezen de ruimte die de PSO-verordening biedt voor de interne exploitanten voor de grote steden met GVB'en te benutten<sup>1</sup>. Onderstaand schets ik de consequenties van een keuze voor deze optie.

- Indien de Kamer ervoor wil kiezen de genoemde ruimte van de PSO-verordening te benutten is een *wijziging van de Wp2000 en het Bp2000 nodig*, waardoor een *Stadsregio de keuzevrijheid* krijgt om het openbaar vervoer in concessiegebieden aan te besteden, zoals afgelopen jaren door regering en parlement in wetgeving is neergelegd, of daar vanaf te wijken en te kiezen voor de onderhandse gunning aan een interne exploitant, onder de voorwaarden van de PSO-verordening.
- *Het is dan aan de stadsregio zelf om te beoordelen of de voor die stadsregio specifieke situatie onder de (Europese) uitzondering voor de gunning aan een interne exploitant zou kunnen vallen. Het risico voor die beoordeling ligt dus bij de stadsregio. En bij die beoordeling zijn er diverse onzekerheden.* Ik heb bij de landsadvocaat en leden van Europese Commissie navraag gedaan of de uitzonderingsmogelijkheid toepasbaar is in de Nederlandse situatie, maar heb daar geen eenduidige reacties op gekregen. Allereerst laat de tekst van artikel 5, tweede lid, in relatie tot artikel 2, onderdelen b en c, van de PSO-verordening ruimte voor interpretatie. Onduidelijk is bijvoorbeeld of de uitzondering ook geldt als de gemeente niet bevoegd is tot concessieverlening inzake openbaar vervoer (zoals in de Nederlandse situatie het geval is). Volgens vaste rechtspraak moeten uitzonderingen strikt worden uitgelegd. Bij een letterlijke interpretatie zou kunnen worden betoogd dat de gemeente die zeggenschap heeft over het vervoerbedrijf, ook moet beschikken over de bevoegdheid om concessie te verlenen voor openbaar vervoer, teneinde gebruik te mogen maken van onderhandse gunning aan een interne exploitant zoals bedoeld in artikel 5, tweede lid van de PSO-verordening.

Gelet op de bovenstaande voorwaarden, de interpretatieruimte in de tekst van de PSO-verordening en de specifieke situaties in de grote steden bestaat, ook indien de stadsregio's een keuzevrijheid wordt geboden, de mogelijkheid dat de (Europese) rechter een beroep op de uitzondering voor gunning aan een interne exploitant niet honoreert.

- *Gelet op bovenstaande zou, zoals tijdens het debat in uw Kamer aangegeven, de uiterste consequentie kunnen zijn dat de stadsregio tot de conclusie komt dat organisatiestructuren moeten worden aangepast (zoals vergroting van de invloed in het GVB) om aan de randvoorwaarden te voldoen waarbinnen het is toegestaan onderhands te gunnen of zelf openbaar vervoer aan te bieden.* Ook andere ingrijpende wijzigingen kunnen worden overwogen, zoals de aanbestedingsbevoegdheid bij de Stadsregio weghalen en bij de

---

<sup>1</sup> De steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben nog een GVB, het GVB van Utrecht is in 2006 verkocht.

grootste gemeente te leggen (waar het GVB aan verbonden is) of het GVB onderbrengen bij de stadsregio.

- De stadsregio dient bij onderhandse gunning ook te *voorkomen dat er sprake is van overcompensatie c.q. ongeoorloofde steun*. Het risico van overcompensatie is bij onderhandse gunning immers groter dan bij een openbare aanbesteding.

#### *Doorzetten aanbestedingenbeleid OV; aanbesteden in de grote steden met GVB'en*

Tijdens het algemeen overleg van 17 april 2007 heb ik reeds enkele argumenten voor deze lijn aan u aangegeven. Ik noem nogmaals:

- *Terugdraaien is geen consistent bestuur*: in 2006 is de aanbestedingsplicht definitief door de Tweede Kamer aangenomen en vastgelegd in de Wp2000 en het Bp2000. Nu afzien van aanbesteden doet afbreuk aan de betrouwbaarheid van de overheid. Belanghebbenden leven in het de wetenschap dat aanbesteden van het openbaar vervoer in de grote steden een feit is, en zij handelen daarnaar: zij zijn reeds begonnen met ontvlechting van infrastructuur en vervoer (gemeente Rotterdam/RET en gemeente Den Haag/HTM), verzelfstandigingen (gemeente Amsterdam/GVB Amsterdam) en verkoop van GVB'en (gemeente Utrecht en gemeente Nijmegen) en voorbereidingen van aanbestedingen (in de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden zijn de aanbestedingen voor het busvervoer al in een vergevorderd stadium en een gunning kan niet zonder meer worden teruggedraaid). Daarnaast leeft de verwachting bij marktpartijen dat de openbaar vervoermarkt in de grote steden binnen afzienbare tijd wordt geopend. Aanpassingen in beleid en wet- en regelgeving zouden mogelijk tot gerechtelijke procedures kunnen leiden, ingezet door vervoerders.
- *Beter OV door marktwerking*: in Nederland hebben we er voor gekozen de marktwerking voor het stads- en streekvervoer beheerst en geleidelijk te introduceren. De resultaten van het aanbesteden in de eerste jaren – beter en meer openbaar vervoer – leidden eind 2006 tot het wettelijk vastleggen van de aanbestedingsplicht voor het stads- en streekvervoer. Indicatief zijn de volgende prestaties:
  1. *Klantentevredenheid*: cijfer gemiddeld 7,3 in de aanbestede gebieden, versus gemiddeld 6,8 in de niet aanbestede gebieden in de periode 2000–2006<sup>1</sup>;
  2. *Kostenefficiency*: 10–20% lagere kosten in aanbestede, versus 0–10% in de ondershands aanbestede gebieden, waarbij de besparingen veelal zijn gebruikt om meer openbaar vervoer in te kopen en waardoor het openbaar vervoer betaalbaar blijft, en burgers er niet teveel voor betalen;
  3. *Vernieuwing wagenpark*: in de aanbestede gebieden heeft een vernieuwing van het wagenpark plaatsgevonden, ondanks de incidentele problematiek in Noord-Brabant,<sup>2</sup> wat heeft geleid tot luxere, toegankelijker, schonere en stillere bussen.

Een andere belangrijk reden om door te gaan op de ingeslagen weg is de *mogelijkheden die er zijn binnen de bestaande kaders van de Wp2000*: naar aanleiding van de invoering van de aanbestedingsverplichting in de grote steden kwamen tijdens het algemeen overleg met de vaste kamercommissie op 17 april 2007 verschillende bedenkingen over marktwerking naar voren. Ik ben van mening dat deze binnen de huidige wetgeving al kunnen worden ondervangen. Ik denk aan de volgende feiten:

1. Publieke belangen, zoals toegankelijkheid, sociale veiligheid, integratie, kunnen een plek krijgen in het bestek van de aanbestedingen en de concessievoorschriften. Ik voer op dit punt een proactieve koers en voer hierover overleg met de decentrale overheden.

<sup>1</sup> Bron: Klantenbarometer KpVV, klantenonderzoek onder 80 000 reizigers in heel Nederland.

<sup>2</sup> Problemen met bussen in Noord-Brabant zijn van tijdelijke aard, ingegeven door een te korte implementatie termijn.

2. Werknemers in het openbaar vervoer genieten, in vergelijking met andere sectoren waar marktwerking is ingevoerd, een bijzondere bescherming. Dat sociale partners in het openbaar vervoer in het kader van de CAO-onderhandelingen recent hebben afgesproken per 1 januari 2008 tot één CAO in het streekvervoer te willen komen, is verheugend.
3. Steeds vaker krijgen kwaliteitselementen een plaats in het programma van eisen en de concessievoorschriften. Op onderdelen moet nog steeds bijgeleerd en bijgestuurd worden. Ik heb in dit kader, samen met decentrale overheden, een project opgestart om kwaliteitselementen nog meer te betrekken bij de gunning en het monitoren van een concessie. Zoals ook tijdens het overleg op 17 april 2007 aan u aangegeven wil ik bij het verbeteren van de uitvoering van de aanbestedingen de decentrale overheden nog sterker gaan faciliteren en zelf een vinger aan de pols te houden.

### **Mijn standpunt**

Ik realiseer me de bijzondere situatie van de GVB'en, vooral vanwege de positie van het tram- en metrovervoer en de relatie met de infrastructuur. De PSO-verordening biedt de mogelijkheid om onderhands te gunnen aan een interne exploitant, maar de PSO-verordening laat óók de mogelijkheid deze optie niet te gebruiken. Ik ben van mening dat ons huidige systeem van aanbestedingen met voldoende waarborgen is omkleed en bovendien voor kwalitatief goed OV zorgt. Ook al biedt Europa de ruimte tot uitzonderingen, ik vind het alles overwegend niet verstandig om de ontwikkelingen in Nederland terug te draaien, waarbij voor mij met name de bestuurlijke betrouwbaarheid zwaar meeweegt.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben. Nadat de Europese Raad, zoals eerder aangegeven, de PSO-verordening formeel heeft bekrachtigd, zal ik u een brief doen toekomen met de consequenties ervan voor de Nederlandse wetgeving.

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