

Vergaderjaar 2006–2007

30 683

Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met de bijzondere positie van gemeentelijke vervoerbedrijven in relatie tot de aanbestedingsverplichting in het openbaar vervoer en enkele technische wijzigingen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 oktober 2006

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft uitgebracht ten aanzien van onderliggend wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2005/06, 30 683, nrs. 1–3). Het verheugt mij dat de fracties in het algemeen niet afwijzend tegenover het voorstel staan, en dat enkele fracties een blanco verslag hebben ingediend.

De leden van de PvdA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij betreuren het dat de regering blijft vasthouden aan de aanbestedingsverplichting om te komen tot kwalitatief beter en meer marktconform openbaar vervoer. Wel wordt op prijs gesteld dat de ingangsdatum voor de aanbestedingsverplichting voor het openbaar vervoer dat door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt verricht naar achteren is geschoven. De PvdA-fractie vraagt zich verder af of de oorspronkelijke doelstellingen van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) gerealiseerd zullen worden met de voorliggende wijzigingen in het wetsvoorstel.

In aanvulling op de vragen van de PvdA-fractie zijn de leden van de SP-fractie van mening dat de vrijheden die het wetsvoorstel ten aanzien van de aanbestedingsverplichting voor het openbaar vervoer dat wordt verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven te beperkt zijn en dat deze voorbij gaan aan de doelstelling van goed openbaar vervoer. Zij vragen waarom de regering de keuze over aanbestedingen niet overlaat aan decentrale overheden.

De wijzigingen in onderhavig wetsvoorstel vloeien onder andere voort uit het kabinetsstandpunt over het aanbestedingenbeleid in het openbaar vervoer dat wordt verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven (Kamerstukken II, 2004/05, 23 456, nr. 87) en de beraadslagingen daarover in de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2004/05, 23 456, nr. 319). In dat kabinetsstandpunt is geconcludeerd, waarna instemming van de Tweede Kamer is gevolgd, dat de aanbestedingsverplichting definitief wordt ingevoerd, ook voor het openbaar vervoer dat verricht wordt door gemeentelijke vervoerbedrijven.

Zoals beschreven is in het daarop volgende kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Wp2000 (Kamerstukken II, 2005/06, 30 421, nr. 1), is de

functie van de wet het op hoofdlijnen ordenen van de markt en het borgen van nationale publieke belangen en van de eerlijke mededinging. De aanbesteding van vervoerconcessies door concessieverlenende overheden (provincies en WGR+-regio's) maakt dat mogelijk. Vervoerbedrijven zullen efficiënt en innovatief moeten presteren om concessies te verkrijgen. De betwistbaarheid van de markt moet leiden tot kwalitatief hoogstaande en tegelijk kosten-efficiënte dienstverlening door vervoerbedrijven. Uit de evaluatie van de wet blijkt dat de vervoerkundige en financiële effecten van de aanbestedingen positief zijn: het aanbod is doorgaans verbeterd, de kwaliteit is toegenomen en de kosten per eenheid zijn afgenomen. Er is concurrentie tussen vervoerbedrijven en de relaties tussen vervoerbedrijven en concessieverlenende overheden zijn, geheel in de geest van de wet, verzakelijkt.

Ook met de wijzigingen in het onderhavig wetsvoorstel worden de doelstellingen van de Wp2000 gerealiseerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in hoeverre de huidige Europese regelgeving maar ook de huidige ontwikkelingen op het gebied van openbare aanbestedingen van vervoerbedrijven de aanbestedingsverplichting overeind houdt. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar de ruimte die de nieuwe Europese «richtlijn» biedt ten aanzien van beleid en onderhandse gunningen aan gemeentelijke vervoerbedrijven.

In juli jl. heb ik u geïnformeerd over het bereikte politieke akkoord over een voorstel voor een *verordening* betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg¹. De verordening beoogt meer zekerheid in de openbaar vervoermarkt te geven door meer duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop exclusieve rechten, zoals een concessie voor openbaar vervoer, dienen te worden verleend.

Het voorstel voor de verordening in relatie tot onderhavig wetsvoorstel schrijft voor dat het exclusieve recht voor het verrichten van openbaar vervoer, door middel van een openbare aanbesteding dient te worden verleend, tenzij sprake is van een zogenaamde «in house operator». Er bestaat voor een lokale autoriteit – vertaald naar de Nederlandse situatie: een concessieverlenende overheid – de mogelijkheid om een uitzondering te maken op deze (Europese) aanbestedingsverplichting en het exclusieve recht via een onderhandse gunning te verlenen. Voorwaarde is daarbij wel dat een concessieverlenende overheid volledige zeggenschap of controle heeft over een «in house operator», op een vergelijkbare wijze als de controle zoals uitgeoefend wordt op eigen diensten. In Nederland komt een dergelijke situatie echter niet voor: de concessieverlenende overheden die concessies verlenen hebben geen volledige zeggenschap of controle over bijvoorbeeld gemeentelijke vervoerbedrijven. In het voorstel staat ook dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen (en de daarin opgenomen aanbestedingsverplichtingen) steeds als uitgangspunt dienen te worden genomen. Het is slechts in beperkte gevallen (zoals de stringente bepaling over «in house operator» of openbaar vervoer per spoor) dat daarop een uitzondering kan worden gemaakt.

De aanbestedingsverplichting zoals opgenomen in de Wp2000 blijft daarmee overeind.

Verder merken de leden van de PvdA-fractie op dat een interne verzelfstandiging mogelijk moet zijn en dat deze verzelfstandiging niet per se door de verkoop van aandelen tot stand dient te komen.

Ook de leden van de SP-fractie maken een dergelijke opmerking. Met het wetsvoorstel worden de grote gemeenten geprikkeld het (gemeentelijk) vervoerbedrijf uit handen te geven. De leden van de SP-fractie vragen waarom dit noodzakelijk is aangezien in buurlanden van Nederland vervoerbedrijven veelal nog in handen van de overheid zijn.

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 21 501-33, nr. 103.

Een verzelfstandiging van een gemeentelijk vervoerbedrijf hoeft inderdaad niet *per se* tot stand te komen door middel van de verkoop van aandelen. Gemeenten bepalen, als eigenaar van een gemeentelijk vervoerbedrijf, op welke manier een gemeentelijk vervoerbedrijf zich door middel van verzelfstandiging of privatisering voorbereidt op de ingangsdatum van de aanbestedingsverplichting. Ook de concessieverlener bereidt zich voor op een eerlijke en transparante aanbesteding. De infrastructuur moet worden ontvlochten van de exploitatie van het vervoer, de concessieverlener moet een onafhankelijke, onbevooroordeelde positie hebben ten opzichte van de aanbesteding. Het gemeentelijk vervoerbedrijf moet kunnen concurreren met andere vervoerders. Door verzelfstandiging van het gemeentelijk vervoerbedrijf kan dat proces worden vormgegeven terwijl tegelijkertijd de concurrentiekracht van het gemeentelijk vervoerbedrijf wordt versterkt.

De Wp2000, en de wijzigingen die in onderhavig wetsvoorstel zijn opgenomen, leggen slechts de aanbestedingsverplichting op aan concessieverlenende overheden. Er worden geen verplichtingen opgelegd aan gemeenten of aan gemeentelijke vervoerbedrijven. Het is aan de gemeenten hoe zij hun gemeentelijke huishouding willen vormgeven. Het opleggen van de aanbestedingsverplichting heeft echter wel gevolgen voor de gemeenten en de gemeentelijke vervoerbedrijven, met name indien men aanspraak wil maken op uitstel van de aanbestedingsverplichting. Door de driehoeksrelatie tussen concessieverlenende overheden, gemeenten en gemeentelijke vervoerbedrijven wordt vaak ten onrechte uitgegaan van het feit dat uitstel van de aanbestedingsverplichting een keuze is voor gemeenten of gemeentelijke vervoerbedrijven.

Deze keuze is echter aan de concessieverlenende overheden op wie de aanbestedingsverplichting rust. Daarmee is aan hen de bevoegdheid gegeven om te beoordelen of aanspraak gemaakt kan worden op uitstel van de verplichting indien aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt. Met name die voorwaarden raken de gemeentelijke huishouding, meer in het bijzonder de gemeentelijke vervoerbedrijven.

Zowel de leden van de PvdA-fractie als de VVD-fractie zijn benieuwd naar het antwoord van de minister op de vraag hoe het onderbrengen van aandelen in een stichting zich verhoudt tot de letter van de Wp2000, met name in relatie tot de mogelijkheid tot uitstel van de aanbestedingsverplichting met drie jaar tot 2012.

Voor wat betreft de beantwoording van deze vraag verwijs ik ook naar de beantwoording van de vragen die door het lid Hermans van de LPF-fractie zijn gesteld in het kader van het voornemen van de gemeente Den Haag om de aandelen van de HTM-bustak onder te brengen in een stichting. In de vorig jaar door de Tweede Kamer en kabinet overeengekomen beleidslijn¹ is een bepaalde tijdlijn van ingangsdata van de aanbestedingsverplichting opgenomen. Deze tijdlijn ziet er als volgt uit:

1. per 1 januari 2007 geldt de aanbestedingsverplichting voor het openbaar vervoer (dat niet door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt uitgevoerd: zogenaamd streek-openbaar vervoer)
2. voor het openbaar vervoer dat door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt verricht gelden verschillende opties:
 - a. 1 januari 2009 voor het busvervoer en 1 januari 2017 voor het openbaar vervoer per metro en tram, of
 - b. 1 januari 2012 voor het gehele openbaar vervoer.

Deze tijdlijn is vastgelegd in een wijziging van het Besluit personenvervoer 2000. Eveneens is op basis van de overeengekomen beleidslijn tussen Tweede Kamer en kabinet besloten dat uitstel van de aanbestedingsverplichting onder bepaalde omstandigheden mogelijk is.

Eén van die mogelijkheden, waar door de leden van de VVD-fractie op

¹ Zie Kamerstukken II, 2004/05, 24 036 en 23 645, nrs. 319 en 320.

gedoeld wordt, is dat onder de voorwaarde dat vóór 1 januari 2007 de beslissende invloed van een gemeente op een gemeentelijk vervoerbedrijf wordt overgedragen aan een private partij, de concessieverlenende overheid gebruik mag maken van uitstel van de aanbestedingsverplichting van het busvervoer dat wordt verricht door een gemeentelijk vervoerbedrijf. Dat betekent dat de ingangsdatum van die aanbestedingsverplichting verschuift van 2009 naar 2012. Door het opnemen van de voorwaarde van het overdragen van de beslissende invloed van een gemeente op een gemeentelijk vervoerbedrijf, wordt bewerkstelligd dat op een andere manier invloed van de markt op het gemeentelijk vervoerbedrijf ontstaat. De manier waarop de beslissende invloed van een gemeente wordt overgedragen, wordt – zoals hierboven ook aangegeven – aan de gemeente zelf als eigenaar van een gemeentelijk vervoerbedrijf overgelaten. De beslissende invloed kan bijvoorbeeld worden weggenomen door het overdragen van een meerderheid van de aandelen voor 1 januari 2007 aan een ander vervoerbedrijf.

Het lijkt niet logisch om aandelen over te dragen aan een stichting aangezien een stichting (immers zonder winstoogmerk) niet de geëigende ondernemingsvorm is om te kunnen concurreren met andere vervoerbedrijven. De constructie die het college van burgemeester en wethouders van Den Haag voorstelt, lijkt de plaatselijke vervoermarkt te frustreren en in strijd te zijn met de wens van eerdergenoemde beleidslijn dat er hoe dan ook in 2009 meer marktspanning dient te komen.

De voorwaarde zoals gesteld bij het uitstel van de aanbestedingsverplichting, zoals is opgenomen in eerdergenoemde wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 is zo ruim dat een gemeente op geen enkele manier financiële, bestuurlijke, organisatorische of anderszins beslissende invloed mag en kan behouden of anderszins bepaalde voorrechten voor nu en in de toekomst mag bedingen ten aanzien van de op te richten stichting. Indien dat toch op enigerlei wijze het geval is of blijkt te zijn, wordt niet voldaan aan de voorwaarde gesteld bij het uitstel van de aanbestedingsverplichting en zal per 1 januari 2009 het busvervoer dat wordt verricht door het gemeentelijk vervoerbedrijf moeten worden aanbesteed.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie of de minister het niet onheus acht dat eerder gemaakte afspraken met de gemeente Den Haag over RandstadRail als dreigement worden gebruikt om Den Haag te dwingen tot aandelenverkoop.

Een dergelijke bewering is mij onbekend. Ik heb afspraken gemaakt met het Stadsgewest Haaglanden over RandstadRail en de uitvoering van de aanbestedingsverplichting in het algemeen. Zoals ik in mijn eerdere beantwoording heb aangegeven rust de aanbestedingsverplichting immers op concessieverlenende overheden en niet op gemeenten. Het is niet mijn intentie om van de met Stadsgewest Haaglanden gemaakte afspraken af te wijken.

De leden van de SP-fractie geven aan dat het verbod voor vervoerbedrijven, die (deels) in handen zijn van de overheid, om andere vervoerbedrijven op te kopen niet doordacht lijkt te zijn. Gevraagd wordt hoe wordt omgegaan met vervoerbedrijven die in een ander land een beschermde markt hebben of (deels) in handen zijn van de overheid.

Door de leden van de SP-fractie wordt bedoeld op het zogenaamde reciprociteitsbeginsel. In artikel 109, eerste lid, onderdeel b en c, van de Wp2000 is het reciprociteitsbeginsel in Europees verband neergelegd. Indien een Europees vervoerbedrijf in het land van herkomst openbaar vervoer verricht op een gesloten thuismarkt, dat wil zeggen dat op die markt het openbaar vervoer niet concurrerend is aanbesteed, mag door

dat vervoerbedrijf niet worden meegedongen naar concessies in Nederland die door middel van een aanbestedingsprocedure worden gegund. Ook in het eerder aangehaalde ontwerp voor een Europese verordening wordt het reciprociteitsbeginsel nader ingevuld. In het ontwerp is opgenomen dat vervoerbedrijven die door middel van een onderhandse gunning openbaar vervoer verrichten, niet buiten het concessiegebied waarvoor de onderhandse gunning geldt, mogen meedingen naar aanbestedingen.

In onderhavig wetsvoorstel wordt echter geen verbod voor vervoerbedrijven neergelegd om andere vervoerbedrijven te kopen of verkopen. Zoals ook in diverse debatten over de mogelijke verkoop van Novio aan HTM¹ is aangegeven is het niet mogelijk om in de Wp2000 regels over de koop of verkoop van vervoerbedrijven op te nemen. Door de werking van het (Europese) reciprociteitsbeginsel kan de koop of verkoop van een vervoerbedrijf echter wel worden geminimaliseerd.

Overigens is niet de minister de handhavende instantie voor wat betreft het reciprociteitsbeginsel maar zijn dat in de eerste plaats de concessieverlenende overheden die besluiten een bepaald vervoerbedrijf wel of niet toe te laten in een aanbestedingsprocedure; ten tweede kunnen andere vervoerbedrijven een rechterlijke procedure starten indien een bepaald vervoerbedrijf met een gesloten thuismarkt bij een aanbesteding meedingt.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

¹ Zie o.a. kamerstukken II, 2004/05, 23 645, nr. 113.