

36 569

Voorstel van wet van de leden De Hoop en Olger van Dijk tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met het mogelijk maken van provinciale inbesteding van openbaar vervoerconcessies (Wet provinciale inbesteding vervoerconcessies)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Vastgesteld 2 juni 2025

Inhoudsopgave

Algemeen	1
Aanleiding	2
Huidige situatie	4
Probleem	6
Verhouding tot hoger recht	14
Werking wet	15
Extra instrument	16
Nut en noodzaak	16
Voor- en nadelen	19
Gevolgen voor het huidige stelsel	22
Uitvoering	23
Relatie tot Europese regelgeving	24
Financiële gevolgen	25
Reactie Staatssecretaris	27
Consultatie	28
Provincies	28

Algemeen

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de initiatiefwet Wet provinciale inbesteding vervoersconcessies en willen de indieners daarvoor bedanken. Deze leden staan in eerste aanleg niet negatief tegenover het wetsvoorstel. Toch willen deze leden de indieners nog enkele vragen voorleggen, alvorens de fractie een besluit neemt.

De initiatiefnemers danken de leden van de PVV-fractie voor hun positieve grondhouding richting het wetsvoorstel. De initiatiefnemers willen de nog levende vragen graag beantwoorden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden De Hoop en

Olger van Dijk inzake de Wet provinciale inbesteding vervoersconcessies. Deze leden hebben op dit moment geen verdere vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zien tegenstrijdigheden in het wetsvoorstel en constateren dat sprake is van een onvoldoende op feiten gebaseerde onderbouwing. Bovendien lijkt er geen zicht te zijn op de financiële consequenties van dit wetsvoorstel.

De initiatiefnemers danken de leden van de VVD-fractie voor hun uitgebreide inbreng. Zij beantwoorden gestelde vragen graag en wijzen erop dat er in de memorie van toelichting uitvoerig wordt verwezen naar feitelijke onderzoeken.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben geen verdere vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden waarderen de inzet van de indieners voor goed en betaalbaar openbaar vervoer. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De initiatiefnemers danken de leden van de D66-fractie voor hun complimenten ten aanzien van de inzet van de initiatiefnemers voor goed en betaalbaar openbaar vervoer. Zij beantwoorden de gestelde vragen graag.

De leden van de CDA-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden complimenteren de indieners met het op tafel leggen van de discussie over of provincies de mogelijkheid zouden moeten krijgen tot inbesteding van het openbaar vervoer. Deze leden zijn in principe voorstander van de mogelijkheid dat provincies hun eigen vervoersbedrijven kunnen oprichten. Deze leden achten het van cruciaal belang dat het publieke belang en de publieke waarden van het openbaar vervoer worden geborgd. Deze leden hebben nog diverse vragen.

De initiatiefnemers verwelkomen de positieve houding van het CDA ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel en delen het uitgesproken belang van deze leden om het publieke belang van het openbaar vervoer goed te borgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet provinciale inbesteding vervoersconcessies. Deze leden bedanken de initiatiefnemers voor de moeite die zij genomen hebben om de pen ter hand te nemen en de voorliggende wet bij de Kamer in te dienen. Deze leden hebben nog enkele vragen over dit voorstel.

De initiatiefnemers danken de leden van de ChristenUnie-fractie voor hun complimenten ten aanzien van de inzet voor het voorliggende wetsvoorstel en beantwoorden de gestelde vragen graag.

Aanleiding

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners nauwgezet en per individuele provincie kunnen aangeven welke provincie wel of geen behoefte heeft aan dit wetsvoorstel. Deze leden vragen of de indieners nauwgezet en per individuele provincie kunnen aangeven welke provincies wel of niet concreet hebben uitgesproken dat zij behoefte hebben aan dit wetsvoorstel omdat zij een eigen busbedrijf willen

oprichten, of dat overwegen. Deze leden vragen de indieners nauwgezet en per individuele provincie aan te geven welke provincie dit wetsvoorstel ziet als de optimale oplossing voor het vervoersprobleem dat indieners zeggen te constateren. Deze leden vragen de indieners nauwgezet en per individuele provincie aan te geven welke provincie de voorkeur geeft aan dit wetsvoorstel boven andere oplossingen zoals meer financiële middelen die zij aan het regionaal openbaar vervoer kunnen besteden.

De initiatiefnemers begrijpen dat de leden van de VVD-fractie graag een nader beeld zouden krijgen van welke provincies al dan niet behoefte hebben aan het voorliggende wetsvoorstel. De initiatiefnemers beogen met het voorliggende wetsvoorstel provincies de mogelijkheid te geven om een eigen busbedrijf op te richten. Dit wetsvoorstel verplicht provincies op geen enkele manier om dit te doen. Wanneer dit wetsvoorstel zou worden aangenomen, krijgen provincies – net als de twee bestaande vervoersregio's op dit moment – de wettelijke mogelijkheid om een eigen busbedrijf op te richten.

Het inventariseren van de behoefte bij provincies is lastig omdat provinciebesturen relaties met huidige of toekomstige concessiehouders niet onnodig onder druk willen zetten, zeker wanneer er nog geen wettelijke mogelijkheid bestaat om over te gaan tot inbesteding. Uit de consultatie blijkt dat de mogelijkheid tot het oprichten van een eigen vervoersbedrijf in elk geval in de provincie Limburg positief wordt beoordeeld. Er zijn geen provincies die aan gegeven hebben de mogelijkheid tot inbesteding op voorhand af te wijzen. In een brief aan de Staatssecretaris pleit de provincie Utrecht onomwonden voor het mogelijk maken van inbesteding. Het Zeeuwse college heeft eveneens aangegeven de optie tot inbesteding in de toekomst als een mogelijke oplossing te zien voor de moeizame aanbestedingen en het gebrek aan flexibiliteit. In de provinciale staten van Overijssel is er recent opgeroepen om de mogelijkheid tot inbesteding uit te gaan werken. Hiermee wordt echter gewacht omdat het pas zinnig is deze optie te verkennen wanneer dat ook wettelijk mogelijk is.

De initiatiefnemers constateren derhalve dat er bij een aantal provincies serieus gekeken zal worden naar de mogelijkheid van inbesteden, wanneer dit wettelijk mogelijk zou zijn. Dit sterkt hen in hun overtuiging dat het goed zou zijn wanneer de de mogelijkheid van inbesteding in de wet wordt opgenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners te reflecteren op de afgeronde aanbesteding van het busvervoer in Zeeland. Deze leden vragen of het feit dat het inmiddels gelukt is de OV-concessie aan te besteden nut en noodzaak van voorliggend voorstel beïnvloedt. Deze leden vragen wat het wetsvoorstel na van kracht concreet nog kan betekenen voor de bereikbaarheid van Zeeland.

De initiatiefnemers vinden het positief dat de provincie Zeeland inmiddels alsnog een nieuwe concessie heeft kunnen afsluiten met een vervoerder. Hiermee is het openbaar vervoer in Zeeland ook voor de duur van de komende concessieperiode geborgd. Dit is uiteraard goed nieuws voor de provincie Zeeland en voor de OV-reizigers in deze provincie. Voor de initiatiefnemers is het feit dat het de provincie Zeeland alsnog gelukt is om een nieuwe concessie af te sluiten geen reden om geen zorgen te hebben over het toekomstige OV-aanbod. Juist de situatie in Zeeland is voor de initiatiefnemers reden om het belang te blijven benadrukken van de mogelijkheid voor provincies om een eigen busbedrijf te starten. Wanneer de provincie Zeeland deze mogelijkheid had gehad ten tijde van de aanbesteding van de nieuwe concessieperiode, dan had de provincie

ervoor kunnen kiezen om het OV in te besteden. Mocht de provincie hiervoor gekozen hebben, dan had er sneller duidelijkheid kunnen zijn over een toekomstbestendige borging van het regionale OV. Dit wordt bevestigd door de verantwoordelijk gedeputeerde.¹

Huidige situatie

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners uiteen kunnen zetten waarom volgens hen sprake is van een beperkte mogelijkheid om aanvullende eisen te stellen aan het vervoer. Kunnen zij daarbij ook ingaan op het gegeven dat er ook contracten zijn waarbij de dienstregeling door de provincie wordt voorgeschreven, of waarbij de dienstregeling vooraf door de provincie moet worden goedgekeurd? Deze leden vragen de indieners om gedetailleerd uiteen te zetten waarom het beter benutten van die mogelijkheden door provincies niet het gestelde probleem al toereikend zou oplossen. Deze leden vragen de indieners ten slotte of zij gedetailleerd kunnen toelichten waarom het standpunt van de Raad van State, dat provincies in vergaande mate kunnen sturen op de dienstverlening en op de mate waarin zij zelf (financieel) betrokken zijn en risico's dragen, niet zou kloppen en respectievelijk waarom bij inbesteding die sturing beter zou zijn dan bij aanbesteding.

De initiatiefnemers wijzen de leden van de VVD-fractie er op dat beloofde diensten door busvervoerders niet waar worden gemaakt, zoals uitgebreid omschreven in de memorie van toelichting. Het instrumentarium van de provincies is nog niet breed genoeg om dit effectief tegen te gaan. Formeel heeft de provincie als concessieverlener veel mogelijkheden om tot oplossingen te komen, maar in de praktijk blijken deze ontoereikend, zoals uitgebreid omschreven in de memorie van toelichting. Omdat concessies langjarig uitgegeven worden blijkt het lastig om bij onvoorziene veranderingen, zoals corona of hoge energieprijzen, de dienstregeling bij te sturen in het belang van alle reizigers. Dat verandert wanneer een publieke partij in provinciaal bezit de diensten uitvoert, omdat er directere regie is op de nodige aanpassingen. In overleg kan er dan afgesproken worden niet alleen onrendabele lijnen te schrappen en zijn boetes niet nodig. Dit laat desalniettemin niet onverlet dat de initiatiefnemers erkennen dat goed concessiebeheer vanuit concessieverleners wel degelijk kan helpen in gevallen waar de prestaties van de concessienemer achterblijven. Hierbij valt specifiek te denken aan constructieve dialoog tussen concessieverlener en -nemer.

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners vervolgens te concretiseren: welke aanvullende eisen provincies zouden willen stellen, hoe vaak de behoefte om die aanvullende eisen te stellen is gebleken over de afgelopen jaren, inclusief een opgave van de concrete gevallen (onder vermelding van in elk geval het betrokken jaartal, provincie, redenen, openbare vindplaats) waar dat uit blijkt, welke van die eisen daadwerkelijk oplosbaar zijn met het onderhavige wetsvoorstel en welke van die eisen niet ook op te lossen zijn via het bestaande stelsel van aanbesteding (inclusief de bevoegdheden van provincies als opdrachtgever, de eisen die zij kunnen stellen via PvE's (Programma van eisen), de handhaving die zij kunnen uitoefenen via aanbestedingsbestekken, de mogelijkheid om te voorzien in wijzigingsclausules op basis waarvan provincies aanvullende eisen kunnen stellen of door overleg aanvullende wensen kunnen laten invullen).

¹ Eigen Zeeuws busvervoer kan oplossing zijn voor moeizame aanbesteding: «We willen graag zelf aan het stuur zitten» – Omroep Zeeland

De initiatiefnemers begrijpen de richting van de vraagstelling, maar hechten eraan hier te benadrukken dat de inzet van dit wetsvoorstel slechts is om de mogelijkheid tot inbesteding te bieden, wanneer een tender, dan wel uitbesteding, van een vervoersconcessie faalt. En specifieker in het geval dat er geen inschrijvingen zijn op een aanbesteding. Desalniettemin verwijzen de initiatiefnemers in antwoord op deze vraag naar de concessie IJssel-Vecht, waar op de B en C lijnen gekort wordt als gevolg van de te ambitieuze biedingen van EBS. De initiatiefnemers stellen dat in het geval van een provinciaal vervoersbedrijf een andere afweging gemaakt had kunnen worden ten aanzien van het schrappen van buslijnen. Het desbetreffende programma van eisen laat op dit moment namelijk relatief veel ruimte voor vervoersbedrijven om onrendabele lijnen als eerste te schrappen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat door groeiende onzekerheden in de markt aanbestedingsprocedures niet altijd meer lopen zoals ze theoretisch zouden moeten lopen. Deze leden vragen de indieners deze groeiende onzekerheden te specificeren. Deze leden vragen welke onzekerheden in de markt een rol spelen bij aanbestedingsprocedures.

De genoemde onzekerheden zijn vooral te vinden in externe invloeden zoals de corona-pandemie en de toegenomen energie- en brandstofprijzen waardoor private vervoerders over zijn gegaan tot het schrappen in onrendabele buslijnen. Deze onzekerheden zijn niet volledig te voorzien in vastgestelde programma's van eisen waardoor bedrijven de vrijheid voelen om hierin te schrappen. De huidige geopolitieke omstandigheden vergroten deze onzekerheden. Het lijkt erop dat boetes die gegeven worden hiervoor niet hoog genoeg zijn geweest om het gedrag aan te passen.

Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat tijdens de coronacrisis provincies noodgedwongen de opbrengstverantwoordelijkheid op zich moesten nemen. Zijn de indieners het met deze leden eens dat de coronacrisis bestempeld kan worden als een uitzonderlijke situatie, die moeilijk als voorbeeld genomen kan worden door zijn uitzonderlijke aard?

De initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de corona-pandemie een uitzonderlijke situatie was. Tegelijkertijd zien de initiatiefnemers juist hierin ook een vraagstuk rondom de wenselijkheid van een situatie waarin de kosten van dergelijke uitzonderlijke situaties afgewenteld op de belastingbetaler, terwijl winsten in goede tijden volledig toekomen aan private bedrijven. Openbaar vervoer is immers een collectieve voorziening waarbij het van belang is dat overheidsmiddelen die hiervoor bestemd zijn ook daadwerkelijk worden ingezet voor het organiseren van openbaar vervoer.

De leden van de VVD-fractie lezen dat ook na de coronacrisis het enthousiasme op de markt voor het Nederlandse streekvervoer uitbleef. Wat zijn volgens de indieners de voornaamste redenen voor het uitblijven van dit enthousiasme?

De initiatiefnemers zien dat private bedrijven, door afgenomen concurrentie, een sterkere onderhandelingspositie hebben gekregen richting concessieverleners dan gewenst. Dat wordt bevestigd door de hoge HHI-score die er toegerekend kan worden tot de Nederlandse regionale openbaar vervoersmarkt. Hierdoor zien concessieverleners zich gedwongen om mee te gaan in de eisen van flexibilisering van het beperkt aantal bedrijven dat actief is op de Nederlandse markt. Getuige ook de case Zeeland.

Bovendien lezen de leden van de VVD-fractie dat de provincie Zeeland met een alternatief vervoersplan, waarin flexibeler vervoer en minder vaste busdiensten zijn voorgesteld, veel heeft toegegeven aan de wensen van de markt. Deze leden vragen waarom de indieners van mening zijn dat het iets negatiefs heeft dat de provincie Zeeland hun wensen beter heeft laten aansluiten op de wensen van de markt?

De initiatiefnemers vinden het toegeven aan de wensen van de markt an sich niet per se verkeerd. Zij hechten er in dit geval aan te benoemen dat het van groot belang is dat openbaar vervoer een toegankelijke publieke dienst is waardoor reizigers op een toegankelijke en betaalbare manier met het OV kunnen reizen. Hierbij zou wat de initiatiefnemers het publieke belang en de vraag vanuit de samenleving het uitgangspunt moeten zijn en niet vooral het aanbod vanuit de markt.

Tevens lezen de leden van de VVD-fractie dat er becijferd is dat er de afgelopen vijf jaar 527 bushaltes zijn verdwenen. Deze leden vragen of bij de indieners bekend is wat de bezettingsgraad van buslijnen was bij deze verdwenen bushaltes?

De initiatiefnemers vinden het van belang dat dorpen, wijken, buurt, onderwijslocaties, gezondheidslocaties en werklocaties voor mensen op een goede manier bereikbaar zijn per OV. Dit draagt bij aan de regionale bereikbaarheid en voorkomt bijvoorbeeld dat mensen vereenzamen. Dit betekent dat er ook in landelijke gebieden en in dorpen waar relatief weinig mensen wonen OV beschikbaar zou moeten zijn. Hierbij zou wat de initiatiefnemers betreft het belang van de leefbaarheid van deze locaties voorop moeten staan en niet louter het commerciële rendement.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of en hoe het provinciaal inbesteden van busvervoer kan bijdragen aan de betaalbaarheid van het openbaar vervoer in Nederland. Deze leden vragen dit met name in verband met de plannen van de huidige regering om stevig te bezuinigen op het regionaal openbaar vervoer. Deze leden vragen of de indieners ook van mening zijn dat, naast de mogelijkheid om busvervoer in eigen beheer te nemen, extra middelen vereist zijn om het busvervoer in de provincies op peil te houden.

De initiatiefnemers zijn het met de leden van de fractie van de ChristenUnie eens dat de mogelijkheid van het inbesteden van het OV door provincies alleen niet zorgt voor betaalbaar OV. Omdat de meeste buslijnen op zichzelf niet financieel rendabel zijn, zal er ook een passende overheidsbijdrage beschikbaar moeten worden gesteld om betaalbaar OV te waarborgen. De betaalbaarheid van het OV staat onder druk. De initiatiefnemers spreken de hoop uit dat de Kamer samen met de regering, de provincies en de vervoersregio's blijven zorgen voor voldoende middelen en investeringen in kwalitatief en betaalbaar OV.

Probleem

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners gedetailleerd in kunnen gaan op het standpunt van de Raad van State dat het wetsvoorstel vrijwel alle problemen in de OV-sector van de afgelopen jaren aan elkaar verbindt. Achten zij die onderlinge verbinding tussen elk van de problemen in de OV-sector legitiem en zo ja, kunnen zij voor elk van die problemen gedetailleerd uiteenzetten waarom die allemaal onderling zijn verbonden?

De initiatiefnemers hebben het voorliggende wetsvoorstel ingediend om provincies de mogelijkheid te geven om ervoor te kiezen om het regionale

OV in te besteden. Uiteraard is dit niet de oplossing voor alle problemen die in het OV spelen. Was dat maar waar, dan waren de problemen en uitdagingen vrij eenvoudig op te lossen. In hun reactie op het Raad van State advies hebben deze leden ook aangegeven dat zij niet in de veronderstelling verkeren dat dit wetsvoorstel alle problematiek in het openbaar vervoer op zal lossen. Wel zijn de initiatiefnemers ervan overtuigd dat het beschikbaar maken van het inbestedingsinstrumentarium aan provinciale overheden en vervoersregio's een oplossing kan bieden wanneer er geen geïnteresseerde partijen gevonden kunnen worden om de rol van concessienemer op te pakken. Daarnaast biedt dit wetsvoorstel een middel om provinciale overheden die verantwoordelijk zijn voor het regionale OV, waar zij dat wenselijk achten, weer meer regie op het OV te geven. Op deze manier kan het publieke belang van het OV beter worden geborgd.

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners gedetailleerd in te gaan op het standpunt van de Raad van State dat het wetsvoorstel niet altijd duidelijk is over de vraag of sprake is van een lokaal of tijdelijk probleem, of van structurele problemen. Ook vragen deze leden in welke gevallen het onderhavige wetsvoorstel dus een te generiek middel is om lokale of tijdelijke problemen op te lossen. Of omgekeerd, waarom is het wetsvoorstel nodig om tijdelijke of lokale problemen aan te pakken?

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners daarbij in elk geval te specificeren: in welke gevallen volgens indieners sprake is van een lokaal probleem, in welke gevallen sprake is van een tijdelijk probleem, en in welke gevallen sprake is van structurele problemen.

De initiatiefnemers zien het voorliggende wetsvoorstel niet als een maatregel om een tijdelijk probleem op te lossen. Zij zien dit wetsvoorstel als structurele mogelijkheid voor provincies om, net als de vervoersregio's nu al kunnen, het OV in publieke handen te brengen en op die manier via een eigen busbedrijf te exploiteren. Op deze manier wordt derhalve structureel de regie van de provincies op het regionale OV versterkt. Marktconcentratie is binnen het Nederlandse regionaal openbaar vervoer tevens een toenemend structureel probleem, gezien het aantal aanbieders tussen 2015 en 2023 gestaag gekrompen is. Hierbij blijft wel de kanttekening gelden dat in een functionerende markt, waarbij voldoende marktpartijen zich inschrijven op een concessie, de optie tot investering geen voor de hand liggende optie is. Dit is, wederom, naar oordeel van de initiatiefnemers, vooral een optie die naar voren komt in gevallen waarin de markt het laat afweten.

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners gedetailleerd in te gaan op het standpunt van de Raad van State dat het wetsvoorstel oorzaak en gevolg onvoldoende onderscheidt. Kunnen zij op een rij zetten welke oorzaken zij zien en welke gevolgen zij zien? Deze leden vragen voor die gevolgen ook of de indieners kunnen aangeven: waarom dit wetsvoorstel bij uitstek de oplossing daarvoor is, welke andere oplossingen voorhanden zijn, en waarom die volgens indieners toch niet de voorkeur zouden genieten boven de oplossing die dit wetsvoorstel voorstelt.

De initiatiefnemers zien dit wetsvoorstel, zoals eerder ook in antwoorden op andere vragen aangegeven, zeker niet als de enige oplossing voor alle problemen en uitdagingen in het OV. Dit wetsvoorstel biedt provincies, wat de initiatiefnemers betreft, bij uitstek de mogelijkheid om het regionale OV te organiseren op een manier waarbij zij denken dat dit het beste kan worden georganiseerd.

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners gedetailleerd in te gaan op het standpunt van de Raad van State dat het wetsvoorstel vooral niet duidelijk maakt of de genoemde (deelaspecten van) problemen door het stelsel van openbare aanbesteding worden veroorzaakt, of daar los van staan. Kunnen zij per gesteld probleem beargumenteren waarom sprake zou zijn van een causaal verband tussen dat probleem en het stelsel van openbare aanbesteding? Kunnen zij dat causale verband ook voorzien van kwalitatief en kwantitatief bewijs?

De initiatiefnemers zijn het met de Raad van State eens dat financiële moeilijkheden die zich recent en thans nog steeds voordoen, zeker ook (grote) effecten hebben op het aanbesteden van het regionale OV. Het staat buiten kijf dat zonder voldoende financiële middelen ook een inbesteding er niet voor zal zorgen dat er een voldoende dekkend en betaalbaar OV-aanbod zal zijn. Zoals eerder opgemerkt verkeren de initiatiefnemers dan ook niet in de veronderstelling dat dit wetsvoorstel een oplossing is voor alle problemen en uitdagingen in het OV. Dit wetsvoorstel zorgt er evenwel voor dat provincies in de toekomst zelf de afweging kunnen maken of zij een concessie willen aanbesteden of inbesteden. Iets dat naar hun oordeel wenselijk is in gevallen waarin de markt het laat afweten. De initiatiefnemers achten de provincies uitstekend in staat om deze afweging te maken. Daarnaast gaan zij ervan uit dat provincies zich ook zullen blijven inzetten – of het nu over de eigen provinciale begroting gaat of over de rijksbijdrage – voor voldoende middelen om goed en betaalbaar OV te kunnen blijven waarborgen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de indieners kijken naar de kritiek van de Raad van State dat er geen aandacht is besteed aan oplossingen die nu al mogelijk zijn binnen het huidige stelsel van openbare aanbesteding.

Het huidige systeem gaat in beginsel uit van openbare aanbesteding. De PSO-verordening kent voor bepaalde gevallen uitzonderingen op deze aanbestedingsplicht. De in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van inbesteding is toegestaan op grond van de PSO-verordening, het is toegestaan als de nationale regelgeving het niet verbiedt.² Deze mogelijkheid mag enkel worden toegepast om de vervoersbehoeften van stedelijke agglomeraties of plattelandsgebieden, of beide, te dekken. Het wetsvoorstel zal door de uitbreiding van deze mogelijkheid toepasbaar zijn voor de plattelandsgebieden. Wat onder «plattelandsgebieden» in de PSO-verordening wordt verstaan, is niet uitgewerkt. Aangenomen kan worden dat hiermee wordt bedoeld op dunbevolkte gebieden.³ Door deze mogelijkheid is het dus niet zo dat provincies voor al het openbaar vervoer in hun provincie kunnen overgaan tot inbesteding. Voor de meeste concessies, die provincies verlenen, zal openbare aanbesteding nog steeds de aangewezen procedure zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners nauwgezet en voorzien van een kwalitatieve en kwantitatieve analyse in te gaan op de mogelijke gevolgen van dit wetsvoorstel en het inroepen van de rechten daaruit voor het stelsel zoals we dat nu kennen. Deze leden vragen of zij daarbij in elk geval in kunnen gaan op: de verhouding tussen budget en beschikbaar vervoersaanbod en de vraag of dat aanbod zal toe- of afnemen bij gelijkblijvende budgetten; waarom, bij gelijkblijvende budgetten van Rijk en provincies, inbesteding beter zou zijn dan aanbesteding en tot meer

² Artikel 5 lid 2 van de PSO-verordening

³ In de Engelse tekst van verordening (EU) 2016/2338 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor wordt de term «rural» gebruikt.

openbaar vervoer zou leiden; de bewering van indieners dat sprake zou zijn van teruglopende concurrentie (respectievelijk een dalend aantal aanbieders) in de markt in relatie tot de beperkingen en onaantrekkelijkheid van wetsvoorstellen zoals deze die geen uitnodiging vormen voor andere vervoerders om de markt juist te betreden en de vraag of de indieners aldus niet zelf een neerwaartse spiraal creëren die juist leidt tot verschraling van de aanbodzijde van de markt.

Anders dan de leden van de VVD-fractie lijken te vrezen zijn de initiatiefnemers niet bang dat met het voorliggende wetsvoorstel een neerwaartse spiraal wordt veroorzaakt. Het wetsvoorstel creëert de wettelijke mogelijkheid voor provincies om een concessie in te besteden. Dit wetsvoorstel past de concessiegebieden in Nederland niet aan. Het is dan ook niet mogelijk om op voorhand precies aan te geven welk effect in welke provincie er precies plaats zou kunnen vinden. Alvorens provincies een eventuele keuze voor inbesteding maken, zullen zij een grondige analyse maken van de situatie in hun regio en daarbij alle voor- en nadelen van een inbesteding en aanbesteding goed afwegen. De punten die de leden van de VVD-fractie in hun vraag aan de orde stellen, zullen daar dan ongetwijfeld onderdeel van uitmaken.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners in het verlengde daarvan kunnen reflecteren op de opmerking van de Raad van State dat ook sprake kan zijn van een mogelijk tegenovergesteld effect, namelijk dat er voor marktpartijen onzekerheid ontstaat over de markt die er voor hen resteert en dat zij zich terugtrekken uit de Nederlandse markt, waardoor er juist minder in plaats van meer concurrentie resteert als provincies kunnen kiezen voor inbesteding in plaats van openbare aanbesteding.

De leden van de VVD-fractie vragen of indieners dit argument onderzocht hebben en zo ja, tot welke conclusie zij kwamen. Deze leden vragen of de indieners dat onderliggende onderzoek kunnen delen met de Kamer en uiteenzetten welke kwalitatieve of kwantitatieve analyse hieraan ten grondslag ligt. Deze leden vragen de indieners ook aan te geven of en waarom (of waarom niet) zij contact hebben gezocht met de betrokken vervoersbedrijven in Nederland om het door de Raad van State gestelde risico te toetsen, evenals de potentiële gevolgen daarvan. Zo nee, waarom niet en zijn zij bereid om dit alsnog te doen voordat zij tot beantwoording van de vragen overgaan?

De initiatiefnemers zijn, anders dan de leden van de fractie van de VVD, niet van mening dat concurrentie per definitie altijd goed is voor het OV. Het door de Afdeling Advisering van de Raad van State genoemde mogelijke tegenovergestelde effect valt uiteraard nooit helemaal uit te sluiten. De initiatiefnemers zijn echter niet bevreesd dat provincies niet zelf goed zouden kunnen inschatten welke keuze zij, mocht dit wetsvoorstel worden aangenomen, straks zouden willen maken: een aanbesteding of een inbesteding. De initiatiefnemers wijzen erop dat provincies al geruime tijd op goede wijze het OV in hun provincie (laten) organiseren en dat zij altijd de keuze zullen maken die het meest in het belang is van hun OV-reizigers.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners de opvatting delen dat binnen beperkte budgetten en budgetschaarste, per definitie de meest efficiënte oplossing gezocht moet worden zodat zoveel mogelijk openbaar vervoer beschikbaar komt voor het beschikbare budget.

De initiatiefnemers zijn van mening dat altijd de maatschappelijk meest gewenste oplossing gezocht dient te worden en dat de vraag hoe groot de budgetschaarste is een politieke keuze is en geen automatisch vaststaand

gegeven. Wanneer provincies louter voor de meest efficiënte oplossing zouden kiezen, zou dit betekenen dat het OV in veel regio's grotendeels wegbezuinigd zou moeten worden. Dat zou niet de keuze van de initiatiefnemers zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen, aangezien Decisio de conclusie heeft getrokken dat de efficiëntie in het regionaal vervoer juist is toegenomen door de komst van aanbestedingen van het regionaal busvervoer, hoe de indieners het risico beoordelen dat bij oprichting van eigen busbedrijven door provincies, die situatie van inefficiënties weer tot leven komt.

De initiatiefnemers vinden de vraag hoe het regionaal OV in een provincie precies zou moeten worden georganiseerd een provinciale keuze. Uiteraard is het logisch dat provincies alle maatschappelijke belangen goed wegen en op basis daarvan de meest gewenste oplossing kiezen. Dit betekent wat initiatiefnemers betreft echter niet automatisch dat altijd voor de meest economisch efficiënte oplossing zou moeten worden gekozen, wanneer deze oplossing zou inhouden dat dorpen en buurten niet meer per OV bereikbaar zouden zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners elk van de voorgaande vragen gedetailleerd te beantwoorden en te voorzien van een kwalitatief en kwantitatief bewijs, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de efficiëntie over de afgelopen jaren, maar waarbij ook een gedetailleerde vergelijking gemaakt wordt tussen de vijf jaren vóór inwerkingtreding van de Wet Personenvervoer 2000 en de tien jaren ná inwerkingtreding van die wet.

De leden van de fractie van de VVD stellen veel begrijpelijke vragen, maar een deel van deze vragen gaan zo gedetailleerd in op de geschiedenis van het regionale OV, dat ze volgens de initiatiefnemers buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. Zoals reeds meermaals opgemerkt wijzigt dit wetsvoorstel niet het gehele stelsel van regionaal OV, maar krijgen provincies – net als de vervoersregio's reeds in de huidige wet al hebben – de mogelijkheid om in hun provincie het OV in te besteden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners kunnen garanderen dat het aanbod aan regionaal openbaar vervoer juist afneemt omdat er voor hetzelfde budget minder bussen en dienstregelingen beschikbaar zullen zijn als die oude situatie van inefficiënties herleeft. Deze leden vragen of zij hun antwoord gedetailleerd kunnen toelichten en voorzien van een kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing ingeval zij deze opvatting niet delen.

De leden van de fractie van de VVD lijken de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel erg ruim in te schatten met hun vraag over de omvang van het regionale OV-aanbod. Zoals deze leden vermoedelijk ook weten is het aan provincies om te bepalen hoe het regionale OV precies wordt uitgevoerd en wat de exacte lijnvoeringen en frequenties zijn. Het voorliggende wetsvoorstel doet niet meer en niet minder dan de provincies de mogelijkheid geven om het regionale OV in te besteden. De precieze omvang van het aanbod zal voornamelijk afhankelijk zijn van het precieze budget voor het OV.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners de opvatting van de Raad van State delen dat veel van de recente financiële moeilijkheden nauw samenhangen met tijdelijke schokken, veroorzaakt door de Coronapandemie en de inflatie. Zo ja, kunnen zij aangeven waarom gegeven die tijdelijke schokken, een structurele oplossing zoals het

wetsvoorstel aandraagt, bij uitstek de oplossing is, welke andere oplossingen voorhanden zijn en waarom die niet de voorkeur genieten?

De initiatiefnemers zijn van mening dat het voor kwalitatief en betaalbaar OV vooral van groot belang is dat reizigers, maar bijvoorbeeld ook werkgevers, ervan op aan kunnen dat er een frequent en betaalbaar OV aanbod is. Reizigers en daarmee het gehele OV – een publieke voorziening – hebben belang bij structurele investeringen en structureel voldoende aanbod.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indieners stellen dat sprake is van beperkte mogelijkheden om eisen aan (emissiearm) materieel te stellen. Kunnen zij toelichten welke beperkingen zij precies zien op dit punt en waarom investering van busvervoer de enige oplossing is om dat gestelde probleem op te lossen? Deze leden vragen of zij sluitend uiteen kunnen zetten waarom dit niet oplosbaar is bij aanbesteding, bijvoorbeeld door aanscherping van de eisen.

Bussen hebben doorgaans een langere economische levensduur dan de duur van concessieperiodes. Daardoor bestaat er een prikkel bij private bedrijven om niet de beste bussen aan te schaffen, maar de goedkoopste. Hierdoor ontstaan problemen voor reizigers en chauffeurs zoals dat in de concessie IJssel-Vecht het geval was. Deze prikkel kan niet makkelijk weggenomen worden binnen een programma van eisen. Een publiek vervoersbedrijf kan makkelijker investeringen doen voor de lange termijn, omdat korte termijnwinsten van minder belang zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners tevens kunnen reflecteren op de enorme stap die Nederland gemaakt heeft in het rijden van emissiearm materieel, in het bijzonder in de provincies, doordat de inzet daarvan als eis bij aanbestedingen is gesteld. Kunnen zij over de tijdspanne van de afgelopen 15 jaar aangeven hoeveel zero-emissie-bussen zijn ingevoerd in provincies en met welk tempo en daarnaast hoeveel zero-emissiebussen in de drie steden zijn ingevoerd en met welk tempo, waar vervoersconcessies onderhands gegund werden? Klopt het volgens de indieners dat het vooral juist (en zeker in aantallen) de provincies waren die vooropliepen in de ingebruikname van zero-emissiebussen, vergeleken met de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag? Erkennen de indieners dat dit rechtstreeks verband houdt met de eisen die provincies konden stellen bij aanbesteding van het regionaal vervoer, zoals de eis dat uitsluitend met zero-emissiematerieel gereden mag worden? Deze leden vragen of de indieners hun antwoorden in detail kunnen toelichten.

Uit de website van het Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer per Bus blijkt dat de instroom van nieuwe zero-emissiebussen achterblijft. Deels omdat er vanwege de aankoop van slechte elektrische bussen noodgedwongen gereden moet worden met bussen met verbrandingsmotoren, zoals in IJssel-Vecht.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners in kunnen gaan op het standpunt van de Raad van State dat een provinciaal vervoersbedrijf minder schaalvoordelen kan creëren dan marktpartijen die op grotere (ook internationale) schaal kunnen opereren en dat het bereiken van voldoende schaal een belangrijke randvoorwaarde is voor het bereiken van de noodzakelijke omvang van investeringen. Hebben de indieners dit argument onderzocht en zo ja, tot welke conclusie kwamen zij? Kunnen de indieners dat onderliggende onderzoek delen met de Kamer en uiteenzetten welke kwalitatieve of kwantitatieve analyse hieraan ten grondslag ligt? Kunnen indieners ook aangeven, zo vragen deze leden, of zij contact

hebben gezocht met de betrokken vervoersbedrijven, provincies en vervoersautoriteiten in Nederland om het door de Raad van State gestelde risico te toetsen, evenals de potentiële gevolgen daarvan? Zo nee, waarom niet en zijn zij bereid om dit alsnog te doen voordat zij tot beantwoording van de vragen overgaan?

Het klopt dat schaalvoordelen makkelijker te behalen zijn voor internationale bedrijven dan voor publieke bedrijven die alleen actief zijn op de Nederlandse markt. De initiatiefnemers concluderen echter ook dat de voordelen hiervan niet landen in betaalbare kaartjes, betere arbeidsvoorwaarden of uitgebreidere dienstregelingen. Provincies kunnen zich door de gebrekkige marktwerking gedwongen zien om veel ruimte laten in de desbetreffende programma's van eisen voor kostenreducties die neerslaan op reizigers en personeel.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners een kwalitatieve en kwantitatieve vergelijking kunnen maken van inbesteding volgens hun wetsvoorstel, versus de instrumenten waarover provincies momenteel beschikken, waaruit blijkt (zoals indieners stellen) dat de bereikbaarheid van het openbaar vervoer door inbesteding beter gewaarborgd zou worden.

De initiatiefnemers merken op dat ze niet pleiten voor het gebruik van inbesteding in alle concessies. Ze wensen slechts een extra instrument toe te voegen om provincies te helpen bij het inregelen van het openbaar vervoer. In sommige concessiegebieden zal aanbesteding beter werken, in andere inbesteding. Dit ruimer instrumentarium geeft provincies meer mogelijkheden om de bereikbaarheid van het openbaar vervoer te waarborgen. Daarbij mag op grond van de PSO-verordening de uitzondering op de aanbestedingsplicht alleen gebruikt worden om de vervoersbehoeften van stedelijke agglomeraties of plattelandsgebieden, of beide, te dekken. Indieners zijn ervan overtuigd dat provincies gelet op de expertise die zij in huis hebben goed in staat zijn om zelf deze keuze te maken voor hun eigen concessiegebied.

De leden van de D66-fractie merken op dat de indieners stellen dat als gevolg van groeiende onzekerheid er weinig tot geen inschrijvingen van vervoerders voor concessies zijn. Zo waren er in Zeeland geen aanbieders. Deze leden vragen of er naast het voorbeeld in Zeeland nog andere situaties zijn waarin niet afdoende vervoerders waren en er onvoldoende marktwerking was. Herkennen provincies zich in het beeld dat er onvoldoende concurrentie plaatsvindt?

Buiten Zeeland, zijn er bij de initiatiefnemers geen concessies bekend waarbij zich geen enkele aanbieder heeft gemeld. De ACM constateerde dat het aantal private vervoerders die meedingen in aanbestedingen van vervoersconcessies met 40% is gedaald tussen 2015 en 2020, van tien naar zes. Per 1 januari 2023 zijn er nog maar vijf vervoerders actief, naast de gemeentelijke vervoersbedrijven in de stadsregio's. Voor plattelandsconcessies zijn recentelijk maar twee of drie bedrijven die een bod uitbrengen. Voor de concessies in verstedelijkt gebied is er animo van vier of vijf aanbieders. Gemiddeld nam het aantal inschrijvers per concessie tussen 2001 en 2020 af van 2,92 tot 2,5. Het is lastig om de marktinteresse voor niet-stedelijke vervoersconcessies over de tijd te vergelijken, vanwege veranderende concessiegrenzen. De interesse lijkt tanende. Zo waren er voor concessie Fryslân in 2015 nog vier gegadigden, in 2023 waren dit er drie. Voor Zeeland waren het er in 2014 drie, terwijl er recentelijk nul aanbieders geïnteresseerd waren. Het lijkt de initiatiefnemers goed om de provincies in de aanloop naar de Plenaire behan-

deling van onderhavige wet expliciet uit te vragen hoe zij kijken naar de werking van de concurrentie.

De leden van D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de concrete problemen voor indieners zijn dat buslijnen wegvallen en de kosten van openbaar vervoer voor mensen stijgen. Deze leden vragen de indieners of zij meer subsidiaire maatregelen zien om deze specifieke problemen op te lossen. Zou bijvoorbeeld het subsidiëren van specifieke lijnen het gewenste effect kunnen behalen?

De initiatiefnemers vinden dat de leden van de D66-fractie een interessante oplossing aandragen in het subsidieren van specifieke lijnen teneinde de bereikbaarheid van bepaalde gebieden in stand te houden. Tegelijkertijd wijzen ze erop dat OV een nutsvoorziening is die niet alleen de winsten van private bedrijven zouden moeten dienen. Een bedrijf wat veel winst kan maken op een buslijn in een stad zou niet gestimuleerd moeten worden om een buslijn naar een dorp niet meer aan te bieden omdat er geen subsidie voor gegeven wordt.

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners op welke manier dit voorstel de belangrijkste problemen in het openbaar vervoer te lijf gaat. Deze leden vragen of de indieners die vraag voor de verschillende problemen afzonderlijk willen beantwoorden. Als eerste de gevolgen van de bezuinigingen op de brede doel uitkering en het studentenreisproduct. Als tweede de gevolgen hiervan op beschikbaarheid en betaalbaarheid van het openbaar vervoer in het algemeen, en de gevolgen hiervan voor de verschraling in de regio in het bijzonder.

De initiatiefnemers zijn van mening dat onderhavig wetsvoorstel geen oplossing is voor de bezuinigingen op de brede doel uitkering en het studentenreisproduct. Het beschikbare geld voor het regionaal OV vermindert door deze bezuinigingen en die bezuinigingen slaan neer op zowel private bedrijven als eventuele publieke bedrijven.

Op de gevolgen hiervan op de beschikbaarheid en betaalbaarheid van het OV in het algemeen verwachten de initiatiefnemers wel effect als gevolg van onderhavig wetsvoorstel. Ten eerste zien de initiatiefnemers in dit wetsvoorstel een mogelijke oplossing voor gevallen waarin er geen inschrijvingen zijn op een concessie. In dergelijke gevallen zou een provincie ertoe kunnen besluiten over te gaan tot inbesteding en op die manier te voorzien in OV-aanbod. Ten tweede wordt de concurrentie op de markt verstevigd waardoor bedrijven gedwongen worden betere biedingen te doen om een aanbesteding te winnen. Bedrijven kunnen zich genoodzaakt zien een deel van hun marges op te offeren om betere dienstverleningen aan te bieden. Ten derde kan een publiek bedrijf er makkelijker voor kiezen om de pijn van bovengenoemde bezuinigingen eerlijker te verdelen over rendabele en onrendabele lijnen, waardoor de bereikbaarheid in het algemeen minder hard achteruit gaat.

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners hoe groot zij het risico inschatten dat dit voorstel afleidt van de belangrijkste problemen in het openbaar vervoer, en daarmee aandacht, tijd en geld weghaalt bij aanpak van deze problemen. Deze leden vragen de indieners naar een reflectie op de mogelijkheid dat over een paar jaar het op papier mogelijk is om openbaar in te besteden, maar dat ondertussen het hele openbaar vervoer uitgekleeft is. Deze leden vragen of de indieners bereid zijn het terugdraaien van de bezuinigingen op en het tegengaan van verschraling van het openbaar vervoer, randvoorwaardelijk te maken voor doorvoering van dit wetsvoorstel.

De initiatiefnemers zijn het met de leden van de CDA-fractie eens dat het voorliggende wetsvoorstel niet zou moeten afleiden van discussie over de bezuinigingen op het OV. Zij wijzen erop dat dit wetsvoorstel losstaat van de beperkte middelen die er voor het OV worden vrijgemaakt door het Rijk. Die discussie zal in de Kamer ongetwijfeld verder worden gevoerd. Dit wetsvoorstel is bedoeld om de positie van provincies ten opzichte van de marktpartijen te verstevigen en de mogelijkheid tot inbesteding te bieden in het geval van marktfalen. Provincies krijgen met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om zelf meer regie te nemen en zelf meer te bepalen hoe zij het OV willen organiseren. In de meeste gevallen zal een provincie niet direct overgaan op een inbesteding, waardoor het probleem van beperkte financiële middelen blijft voortbestaan. De initiatiefnemers onderstrepen dat voldoende financiële middelen een noodzakelijke voorwaarde is om het OV goed te organiseren. Dit geldt uiteraard ook wanneer een provincie zou kiezen voor een inbesteding.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het advies van de Raad van State over de (on)helderheid van de probleemanalyse. De leden willen de indieners met nadruk vragen de causaliteit tussen oplossing van de belangrijkste problemen in het openbaar vervoer en hoe dit wetsvoorstel daarvoor een oplossing biedt, verder uit te werken.

Het probleem wat de initiatiefnemers met onderhavig wetsvoorstel wensen te bestrijden ligt primair in het oplossen van marktfalen. Er zijn steeds minder aanbieders te vinden waardoor marktconcentratie op de loer ligt. Dat is voor geen enkele markt wenselijk. Met de optie tot inbesteding hebben provincies altijd de optie om over te gaan op het zelf inregelen van openbaar vervoer als de marktuitsluiting maatschappelijk onwenselijk is. Dat kan wanneer de biedingen van private vervoerders niet voldoen aan de wensen van de concessieverlener, wanneer gedurende een concessie blijkt dat private vervoerders hun beloftes niet nakomen, of wanneer er überhaupt geen inschrijvingen zijn op een concessie. De initiatiefnemers verwachten daarmee vooral plattelandsgebieden tegemoet te komen die steeds vaker met verschrapping te maken hebben omdat private bedrijven ervoor kiezen om onrendabele lijnen te schrappen. Een publiek vervoersbedrijf heeft geen winstoogmerk en heeft daartoe meer beleidsruimte om keuzes te maken in het belang van de bereikbaarheid van het platteland.

Verhouding tot hoger recht

De leden van de D66-fractie constateren dat er geen uitgesproken brede steun is vanuit provincies of het interprovinciaal overleg voor dit initiatiefwetsvoorstel. Deze leden vragen de indieners te reflecteren waarom dat zo is. Daarnaast vragen deze leden de indieners van welke provincies zij verwachten dat zij binnen vijf jaar een provinciaal vervoersbedrijf oprichten.

Het inventariseren van de behoefte bij provincies is lastig omdat provinciebesturen relaties met huidige of toekomstige concessiehouders niet onnodig onder druk willen zetten, zeker wanneer er nog geen wettelijke mogelijkheid bestaat om over te gaan tot inbesteding. Uit de consultatie blijkt dat de mogelijkheid tot het oprichten van een eigen vervoersbedrijf in elk geval in de provincie Limburg positief wordt beoordeeld. Er zijn geen provincies die aan hebben gegeven de mogelijkheid tot inbesteding af te wijzen. In een brief aan de Staatssecretaris pleit de provincie Utrecht onomwonden voor het mogelijk maken van inbesteding. Het Zeeuwse college heeft eveneens aangegeven de optie tot inbesteding in de toekomst als een mogelijke oplossing te zien voor de moeizame aanbestedingen en het gebrek aan flexibiliteit. In de provinciale

staten van Overijssel is er recent opgeroepen om de mogelijkheid tot investering uit te gaan werken. Hiermee wordt echter gewacht omdat het pas zinnig is deze optie te verkennen wanneer dat ook wettelijk mogelijk is. Gegeven het bovenstaande verwachten de initiatiefnemers dat in elk geval de provincies Utrecht, Limburg en Zeeland de optie tot investering serieus zullen verkennen zodra een nieuwe concessieperiode aanbreekt.

Werking wet

Allereerst merken de leden van de PVV-fractie op dat de Raad van State kritisch is als het gaat om de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de gevolgen van deze wetswijziging. Tevens merken deze leden op dat de indieners antwoorden dat de wetswijziging enkel de optie tot investering beschikbaar maakt en daarmee niet inhoudelijk ingaat op de door de Raad van State aangevoerde bezwaren. Deze leden vragen of de indieners inhoudelijk in kunnen gaan op alle de door de Raad van State, in punt 4 van het advies, gestelde kritiek. Meer specifiek, maar dus niet uitsluitend, willen deze leden daarbij dat zeker ingegaan wordt op de beheersing van (financiële) risico's, de exploitatie(kosten) en de opties van provinciaal-grensoverschrijdend busvervoer.

De initiatiefnemers zijn het met zowel de Raad van State als de leden van de PVV-fractie eens dat het van belang is om oog te hebben voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wettelijke mogelijkheid om provincies de mogelijkheid te geven om het OV in te besteden. Ten aanzien van de financiële risico's en de exploitatiekosten geldt dat voordat een provincie zou besluiten om over te gaan tot een investering het van groot belang is om de potentiële risico's goed in kaart te brengen en een goede governance structuur op te zetten, zodat de risico's beheerst kunnen worden. Dit zal bijvoorbeeld betekenen dat een provinciaal busbedrijf – net als de reeds bestaande gemeentelijke vervoersbedrijven GVB, RET en HTM – goed risicomangement moet organiseren en scenario's klaar moet hebben liggen hoe geanticipeerd kan worden als de risico's zich in de praktijk voordoen. De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat provincies – die nu ook al veel OV-expertise in huis hebben – deze risico's goed in kaart kunnen brengen en hier op kunnen anticiperen. Overigens zijn de initiatiefnemers ook in de veronderstelling dat, mocht het voorliggende wetsvoorstel in werking treden, diverse provincies direct een eigen busbedrijf zullen starten. Het zal een weloverwogen besluit moeten zijn waar eerst een grondige analyse aan vooraf zal gaan, waarbij alle aspecten, dus ook de door de leden van de PVV-fractie genoemde risico's aan de orde zullen moeten komen.

De leden van de fractie van de PVV vroegen voorts naar de grensoverschrijdende lijnen. De initiatiefnemers herkennen dit punt en constateren dat dit ook nu vaak een ondergeschoven punt is. Het is van groot belang dat provincies en vervoersregio's veel en nadrukkelijk aandacht hebben voor grensoverschrijdende lijnen die door twee of meer concessiegebieden rijden. Mocht het voorliggende wetsvoorstel in de wet worden opgenomen, dan zal dat in die zin niet anders zijn. Wel is het van belang dat hiervoor bij plannen voor eventuele provinciale busbedrijven expliciete aandacht komt. Daarnaast zien de initiatiefnemers hierbij ook een rol weggelegd voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om dit onderwerp continu onder de aandacht te brengen van de provincies.

Extra instrument

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners en de regering aan te geven in welke mate provincies op dit moment bereid zijn gebruik te maken van de inbesteding van het openbaar vervoer.

Het inventariseren van de behoefte bij provincies is lastig omdat provinciebesturen relaties met huidige of toekomstige concessiehouders niet onnodig onder druk willen zetten, zeker wanneer er nog geen wettelijke mogelijkheid bestaat om over te gaan tot inbesteding. Uit de consultatie blijkt dat de mogelijkheid tot het oprichten van een eigen vervoersbedrijf in elk geval in de provincie Limburg positief wordt beoordeeld. Er zijn geen provincies die aan hebben gegeven de mogelijkheid tot inbesteding af te wijzen. In een brief aan de Staatssecretaris pleit de provincie Utrecht onomwonden voor het mogelijk maken van inbesteding. Het Zeeuwse college heeft eveneens aangegeven de optie tot inbesteding in de toekomst als een mogelijke oplossing te zien voor de moeizame aanbestedingen en het gebrek aan flexibiliteit. In de provinciale staten van Overijssel is er recent opgeroepen om de mogelijkheid tot inbesteding uit te gaan werken. Hiermee wordt echter gewacht omdat het pas zinnig is deze optie te verkennen wanneer dat ook wettelijk mogelijk is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners nader toe te lichten hoe de inbesteding van openbaar vervoer vormgegeven wordt op het moment dat een aanbesteding gefaald heeft. Deze leden vragen of het noodzakelijk is dat altijd een aanbesteding plaatsvindt. Deze leden vragen of en hoe voorwaarden voor de inbesteding worden bepaald. Deze leden vragen of een inbesteding altijd onder dezelfde voorwaarden moet als aanbesteding, en hoe omgegaan wordt als een provincie meer middelen beschikbaar besluit te stellen voor inbesteding dan bij een initiële aanbesteding. Deze leden vragen of dit onder huidige mededingingsregeling toegestaan is.

Of een provincie in een concreet geval kiest voor inbesteding moet degelijk worden gemotiveerd. Het is daarvoor niet vereist dat er sprake is van marktfalen. De PSO-verordening stelt deze eis niet aan inbesteding. Uiteraard kan een tekort aan aanbod vanuit de markt wel (mede) de reden vormen om te kiezen voor inbesteding. Het is daarbij aan de provincies om per geval te beoordelen of zij voor een aanbesteding of inbesteding kiezen. Conform de PSO-verordening is dit in lijn met het Europees (aanbestedings)recht.

Nut en noodzaak

De leden van de PVV-fractie merken op dat de indieners stellen dat de wetswijziging enkel inbesteding in de context van marktfalen toelaat. Deze leden vragen of dit inhoudt dat inbesteding pas een optie is nadat de marktwerking niets heeft opgeleverd of dat inbesteding parallel met marktwerking kan lopen.

Of een provincie in een concreet geval kiest voor inbesteding moet degelijk worden gemotiveerd. Hiervoor is het niet vereist dat er sprake is van marktfalen. De PSO-verordening stelt deze eis niet aan inbesteding. Uiteraard kan een tekort aan aanbod vanuit de markt wel (mede) de reden vormen om te kiezen voor inbesteding.

De leden van de PVV-fractie lezen dat de indieners beogen om provincies een extra instrument aan te reiken door middel van dit wetsvoorstel. Deze

leden willen weten of er signalen zijn dat provincies hier op zitten te wachten of juist niet en welke signalen dit dan zijn.

Het inventariseren van de behoefte bij provincies is lastig omdat provinciebesturen relaties met huidige of toekomstige concessiehouders niet onnodig onder druk willen zetten, zeker wanneer er nog geen wettelijke mogelijkheid bestaat om over te aan tot inbesteding. Uit de consultatie blijkt dat de mogelijkheid tot het oprichten van een eigen vervoersbedrijf in elk geval in de provincie Limburg positief wordt beoordeeld. Er zijn geen provincies die aan hebben gegeven de mogelijkheid tot inbesteding af te wijzen. In een brief aan de Staatssecretaris pleit de provincie Utrecht onomwonden voor het mogelijk maken van inbesteding. Het Zeeuwse college heeft eveneens aangegeven de optie tot inbesteding in de toekomst als een mogelijke oplossing te zien voor de moeizame aanbestedingen en het gebrek aan flexibiliteit. In de provinciale staten van Overijssel is er recent opgeroepen om de mogelijkheid tot inbesteding uit te gaan werken. Hiermee wordt echter gewacht omdat het pas zinnig is deze optie te verkennen wanneer dat ook wettelijk mogelijk is.

De leden van de VVD-fractie lezen dat in dit deel van de toelichting Zeeland wordt aangehaald als situatie waarbij er geen inschrijving op een aanbesteding was en wordt gesteld dat op basis daarvan de markt niet goed functioneert. Deze leden vragen of de indieners zich ervan bewust zijn dat het mislukken van de aanbesteding andere oorzaken had. Deze leden vragen waarom de indieners niet verwijzen naar onderzoek waaruit blijkt wat de oorzaken van het uitblijven van aanbestedingen waren. Deze leden vragen of de indieners in overleg zijn getreden met OV-bedrijven om te vernemen welke oorzaken hieraan ten grondslag lagen. Zo nee, waarom niet en zo ja, waarom hebben zij daar niets mee gedaan in de motivering voor het wetsvoorstel?

De initiatiefnemers wijzen erop dat de oorzaken voor de mislukte aanbesteding deels wel degelijk te maken hadden met de druk van de markt om meer flexibiliteit aan te bieden in de concessie dan voorheen het geval was. De door vervoerders gewenste flexibilisering ondermijnt de maatschappelijke basisbehoefte van toegankelijke mobiliteit voor iedereen. Scholieren en ouderen dreigen op die manier in te boeten op hun autonomie. Bovendien neemt de leefbaarheid op met name het platteland verder af wanneer jongeren besluiten om mede als gevolg van de slechte bereikbaarheid hun woonplaats te verlaten. Er wordt in de memorie van toelichting uitgebreid ingegaan op de zorgen van vervoersbedrijven.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners zich ervan bewust zijn dat bij het opnieuw onder andere voorwaarden aanbesteden van het Zeeuws busvervoer, de aanbesteding wél meerdere inschrijvers opleverde en een succesvolle, winnende bieding. Deze leden vragen hoe zij kijken naar die feiten in het licht van hun wetsvoorstel. Deze leden vragen of de indieners kunnen verklaren waarom de provincie Zeeland ondanks het mislukken van de eerste aanbesteding, toch afwijzend reageerde op een voorstel vanuit de Staten om een eigen busbedrijf op te richten. Deze leden vragen welke betekenis de indieners toekennen aan dit gegeven.

In de aangepaste concessievereisten valt te lezen dat enkele bottlenecks die niet direct gerelateerd zijn aan marktfalen, zoals de concessieduur en het budget zijn aangepast. Echter valt er ook te lezen dat het mes flink wordt gezet in de dienstverlening en dat er minder strenge eisen aan het emissievrije vervoer komen. Dit kan geïnterpreteerd worden als concessies van de concessieverlener om ervoor te zorgen dat er alsnog

concessienemers zich melden. Dat an sich is niet verkeerd. Men zou hierbij wel de vraag kunnen stellen of dit ook in gelijke mate was gebeurd als de optie tot inbesteding op tafel had gelegen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners de opvatting delen dat één (door andere oorzaken) mislukte aanbesteding onvoldoende bewijs oplevert om te stellen dat de markt niet functioneert en/of dat inbesteding van busvervoer noodzakelijk is. Kunnen zij hun antwoord gedetailleerd toelichten?

De initiatiefnemers wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat de situatie in Zeeland, waaraan in de memorie van toelichting gerefereerd wordt, slechts een aangehaald voorbeeld is. Andere gebieden waar sprake is van marktfalen, zoals Gelderland, Flevoland en Overijssel worden ook aangehaald. De vraag die hier centraal zou moeten staan, naar oordeel van de initiatiefnemers, is niet of er sprake is van marktfalen, maar of het wenselijk is dat wanneer er sprake is van marktfalen, het instrumentarium van inbesteding op tafel ligt. De initiatiefnemers stellen van wel.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners kunnen toelichten wat de redenen zijn waarom Utrecht, die behoort tot de uitzonderingen van de plicht tot openbaar aanbesteden, evenals Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, toch voor openbaar aanbesteden van hun OV-diensten en niet voor inbesteden heeft gekozen. Deze leden vragen hoe kan het dat het argument dat het een complex netwerk betreft met verschillende modaliteiten als bus, tram en metro blijkbaar niet geldt voor Utrecht?

De initiatiefnemers hechten er waarde aan te herhalen dat inbesteding niet per definitie beter is dan aanbesteding. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dan ook alleen dat alle vervoersregio's de mogelijkheid krijgen tot het volledige instrumentarium van aanbesteding en inbesteding, zoals de grote steden en andere landen dat nu ook al kennen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de indieners stellen dat arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden door inbesteding beter te borgen zijn dan door aanbesteding, in de wetenschap dat arbeidsomstandigheden onderdeel kunnen vormen van een Programma van Eisen (PvE) bij aanbesteding en in de wetenschap dat provincies zélf dat PvE vaststellen?

De initiatiefnemers zijn het met de leden van de VVD-fractie eens dat vereisten aan arbeidsvoorwaarden nu ook kunnen worden geregeld in een programma van eisen. Dat gebeurt echter nog niet overal. De initiatiefnemers wijzen erop dat private vervoerders goede arbeidsvoorwaarden vaak niet als uitgangspunt in de bedrijfsvoering hebben staan. Bij de optie tot inbesteding zouden provincies andere afwegingen kunnen maken bij publiek vervoersbedrijven waarvan zij grootaandeelhouder zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de indieners kijken naar het argument van de Raad van State dat betere arbeidsvoorwaarden ook bij aanbesteding betekent dat additioneel publiek geld vrij moeten worden gemaakt. Deze leden vragen of de indieners hebben onderzocht of en in welke mate efficiëntie daarbij een rol speelt, doordat een groter budget voor verbetering van arbeidsvoorwaarden beter (efficiënter) benut kan worden dan bij inbesteding. Als dit onderzoek niet verricht is, vragen deze leden waarom niet en zijn indieners dan alsnog bereid om daartoe over te gaan voordat zij deze vragen beantwoorden? Als het onderzoek wel verricht is vragen deze leden of de indieners dat met de Kamer kunnen delen, inclusief de onderliggende kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing. Deze leden vragen tevens of zij kunnen aangeven in hoeverre zij

hun standpunt en het eventueel bijbehorende onderzoek getoetst hebben bij vervoerders, provincies en vervoersautoriteiten.

De initiatiefnemers zijn constateren dat de druk op efficiëntie en winst bij private bedrijven er vaak voor zorgt dat er wordt gezocht naar kostenbesparingen in het personeelsbestand. Omdat een publiek bedrijf niet winstgevend hoeft te zijn, komt er meer ruimte voor het behouden van goede arbeidsvoorwaarden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen, wat betreft beheer van assets, of het voorliggend voorstel het mogelijk of niet onmogelijk maakt dat provincies de bussen in eigen beheer houden en slechts het rijden van de bussen in een concessie uitgeven. Deze leden vragen of voorliggend voorstel het mogelijk maakt of niet onmogelijk maakt dat buschauffeurs bij provincies in dienst zijn en slechts het rijden van de bussen in een concessie uitgeven.

De initiatiefnemers zijn het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat de mogelijkheid om bussen in eigen beheer te houden, los van het rijden van bussen, in stand moet blijven. Ze wijzen er graag op dat het toevoegen van het instrument van investering niets afdoet aan deze mogelijkheid.

Voor- en nadelen

De leden van de PVV-fractie merken op dat een succesvolle investering ertoe kan leiden dat werknemers van het provinciale busbedrijf ambtenaren worden. Deze leden willen weten of dit zo is, waarom wel of waarom niet, en wat dit in beide scenario's betekent voor het totale kostenplaatje voor de provincie ten opzichte van een privaat busbedrijf.

De PSO-verordening staat bij deze investering twee constructies toe⁴:

- 1. een bevoegde plaatselijke overheid kan besluiten zelf openbare personenvervoersdiensten aan te bieden,*
- 2. onderhands een openbare dienstcontract gunnen aan een juridisch onafhankelijke entiteit waarover de bevoegde plaatselijke overheid – of in geval van een groepering van overheden, ten minste één bevoegde plaatselijke overheid – net als over haar eigen diensten zeggenschap uitoefent.*

Of werknemers van het vervoerbedrijf bij een investering ambtenaren zijn, hangt af van de gekozen constructie. Bij constructie 1 zijn de werknemers ambtenaren wanneer ze direct in dienst zijn bij de betreffende overheid.

Bij de investeringen door de 3 grote steden is gekozen voor constructie 2. De vervoerregio Amsterdam heeft bijvoorbeeld door middel van aandeelhouderschap zeggenschap over de vervoerder, GVB Holding N.V.⁵ Het GVB is een zelfstandig bedrijf. De werknemers bij het GVB zijn geen ambtenaren omdat zij niet direct in dienst zijn bij een overheid.

De leden van de PVV-fractie vergelijken een potentieel toekomstig provinciaal busbedrijf met de huidige situatie bij NS, waar het Rijk weinig te vertellen heeft. Deze leden willen weten hoe voorkomen wordt dat de provincie straks ook geen invloed meer heeft op het eigen busbedrijf en hoe we dergelijke schijnconstructies kunnen voorkomen. Deze leden willen dit graag in een uitgebreid en vergelijkend antwoord.

⁴ art. 5 lid 2, 1e alinea, van de PSO-verordening

⁵ <https://www.vervoerregio.nl/document/7d1842c4-32c0-4b9b-84b3-d48c8f8ba6ca>

Provincies kunnen bij een mogelijke investering kijken naar de wijze waarop de drie grote steden de investering hebben georganiseerd. Daarnaast stelt de PSO-verordening strenge eisen ten aanzien van de zeggenschap die door de betrokken overheid wordt uitgeoefend op de vervoerder. Het is uiteraard van belang dat de provincies, wanneer zij gebruik zouden maken van de mogelijkheid tot investering, dit goed vormgeven.

De leden van de PVV-fractie lezen dat de indieners verwijzen naar andere EU-landen, waar een optie tot investering al mogelijk is. Daardoor willen deze leden graag weten in welke EU-landen dit systeem al bestaat, sinds wanneer, hoeveel gevallen daarvan succesvol zijn en hoeveel onsuccesvolle gevallen van soortgelijke investering er in die landen zijn geweest.

Landen waar de optie tot investering, op basis van de PSO, mogelijk is zijn onder andere Italië, Spanje, Frankrijk en Duitsland. Zo rijdt de TPER niet alleen in de stad Bologna, maar ook in de provincies Ferrara, Modena en Ravenna. Ook in Frankrijk hebben lokale overheden de mogelijkheid om openbaar vervoer in te besteden. Onderzoek van Decisio geeft aan dat investering daar in toenemende mate gehanteerd wordt. Juist ook in kleinere steden als gevolg van tegenvallende resultaten van de markt. In Duitsland wordt via het Personenbeförderungsgesetz (PBefG) investering door regionale overheden toegestaan. In Nedersaksen en Beieren wordt hier breed gebruik van gemaakt.

De leden van de PVV-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat dit wetsvoorstel de vershraling van openbaar vervoer op het platteland zal voorkomen. Deze leden willen dat de indieners in een uitgebreide lijst doen toekomen welke inhoudelijke argumenten voor deze stelling pleiten.

Oligopolistische competitie in het openbaar vervoer leidt tot relatief wenselijke maatschappelijke uitkomsten voor drukke trajecten, maar juist tot slechte service en onnodig hoge prijzen op minder drukke trajecten. De optie tot investering kan voor concessiegebieden op het platteland dus een welkome verbetering teweegbrengen. In een markt waar het aantal aanbieders zeer gering is, kan de gewenste concurrentie onder druk komen te staan. Het hebben van een optie tot investering versterkt de onderhandelingspositie van overheden richting vervoersbedrijven. Tegelijkertijd versterkt het hebben van de optie tot aanbesteding de druk bij een publiek vervoersbedrijf om hoge kwaliteit te leveren. Onderzoek toont aan dat provincies inmiddels goed ervaren zijn met het aanbestedingsproces, waardoor de inschatting of investering wenselijk is goed gemaakt kan worden. Ook voor het opvangen van marktonzekerheid in tijden van pandemie of geopolitieke tegenspoed is een publiek OV-bedrijf een nuttig alternatief om achter de hand te hebben. Onderzoek naar de kwaliteit van het openbaar vervoer tijdens de COVID-crisis wijst uit dat landen waar overheden een sterke en regisserende rol hadden in het openbaar vervoer, sneller herstel in reizigersaantallen ondervonden, dan landen waar private partijen dominant zijn, zoals in Nederland.

De leden van de PVV-fractie hebben waargenomen dat in de memorie van toelichting stellen dat de mogelijkheid tot investering een extra prikkel voor private bedrijven is om beter te presteren. Deze leden twijfelen hieraan en denken dat de aanwezigheid van de kapitaalkrachtige overheid voor bedrijven een reden zal kunnen zijn om niet langer mee te dingen naar provinciale busconcessies. Deze leden willen weten waarom de indieners ervan overtuigd zijn dat de optie tot investering een positieve prikkel zal zijn en waarom. Daarbij willen deze leden niet dat de indieners de beantwoording van deze vraag afdoen op

dezelfde wijze als in de reactie op het advies van de Raad van State onder punt 3.a.

Uit onderzoek van van Buiren et al. (2012) blijkt dat inbestede concessies in kwaliteit zijn gestegen sinds de Wp2000 is ingevoerd. Betreft de vraag of private aanbieders niet worden afgeschrikt, wijzen de initiatiefnemers op de Europese wetgeving. Vanaf 2007 hebben de drie grote steden hun stadsvervoer «inbesteed» conform de eisen die het Europese mededingingsrecht stelt: als de concessie niet wordt gegund op basis van een openbare aanbestedingsprocedure, dan moet de subsidie worden gebaseerd op de kosten die een «gemiddelde, goed beheerde onderneming» zou maken bij de exploitatie van diezelfde concessie. De stadsregio's Amsterdam en Rotterdam hebben hieraan voldaan door de subsidie te berekenen op basis van een benchmarkanalyse, waarbij de kosten van respectievelijk het GVB en de RET zijn afgezet tegen die van vergelijkbare andere West-Europese stadsvervoerders (Van Buiren en Gerritsen 2008; Gerritsen 2009). Met deze wijze van inbesteden – conform het Europese staatssteunrecht – hebben de stadsregio's hun overheidsbijdrage aan het OV doelmatiger besteed: de berekening van de kosten van de gemiddelde, goed beheerde onderneming heeft geresulteerd in een neerwaartse aanpassing van de exploitatiebijdrage bij een gelijkblijvend aanbod, uitgedrukt in het product van het aantal vervoerde kilometers en het aantal plaatsen van het vervoersmiddel («plaatskilometers»). Publieke vervoersbedrijven hebben vanwege het Europees staatssteunrecht eveneens een prikkel om te presteren en worden daarbij op dezelfde manier gewogen als andere bedrijven. Daarbij merken de initiatiefnemers op dat veruit de meeste bedrijven die actief zijn op de Nederlandse vervoersmarkt in handen zijn van overheden en dus evengoed toegang hebben tot vergelijkbaar kapitaal.

De leden van de PVV-fractie concluderen dat provincies niet over de expertise beschikken om een busbedrijf te organiseren of exploiteren. Deze leden voorzien daarbij de situatie dat provincies in de praktijk alsnog de hulp van ervaren private bedrijven moeten vragen of kennis en personeel moeten weggapen. In het eerste geval leidt dat tot de situatie waarin private bedrijven feitelijk alsnog aan het roer staan ten aanzien van het busvervoer in de desbetreffende provincie. In het tweede geval zal dit er toe leiden dat de kapitaalkrachtige provincies kennis en werknemers weggapen bij private bedrijven en dat dit dus, in navolging van de vorige vraag, een negatieve prikkel is voor de concurrentie. Deze leden willen dat de indieners op beide gevallen uitgebreid ingaan en in hun antwoord verwerken hoe deze hypothesen voorkomen kunnen worden.

De initiatiefnemers snappen de zorg van de leden van de PVV-fractie. Wat betreft de eerste zorg, wijzen de initiatiefnemers erop dat ook wanneer expertise van private bedrijven wordt ingehuurd, tegen een vaste som, de publieke belangen nog altijd kunnen worden gewaarborgd zolang er een publiek bedrijf met maatschappelijke doelen aan het roer staat van de concessie. De invulling van de dienstregeling of arbeidsvoorwaarden hoeven dan niet alleen ingericht te worden met het oog op winstmaximalisatie. Daarnaast is het niet zo dat overheden geen ervaring hebben met bedrijfsvoering in het algemeen. Overheden hebben al veel langer bedrijven op het gebied van bijvoorbeeld netinfrastructuur. Daarbij hebben provinciale overheden in het verleden ook eigen bedrijven in de energie of vervoerssector gehad. Bovendien komt het in de huidige praktijk ook al voor dat voor het proces rondom het uitschrijven van een nieuwe concessie en rondom concessiebeheer specialistisch advies ingewonnen wordt. Aan die praktijk zal naar verwachting geen verandering komen, wanneer een provincie tot inbesteding zou besluiten. Betreft de tweede zorg wijzen de initiatiefnemers erop dat op dit moment

personeel, net zoals soms ook het materieel, vaak ook (bijna) volledig overgaat van bedrijf naar bedrijf wanneer een nieuwe vervoerder aantreed in een concessiegebied.

De leden van de PVV-fractie merken op dat een provinciale inbesteding zou kunnen leiden tot politieke inmenging. Deze leden willen weten hoe indieners denken te voorkomen dat zittende bestuurders, en diens politieke partijen, misbruik kunnen maken van het feit dat zij het lokale busvervoer in beheer hebben.

De initiatiefnemers zijn het met de leden van de PVV-fractie eens dat politieke inmenging moet worden voorkomen. Omdat vervoersbedrijven, net zoals dat nu in de grote steden is geregeld, op afstand komen te staan van de politiek zien de initiatiefnemers hier geen direct risico. Hiernaast zal er feitelijk niet veel veranderen. De Provinciale en gedeputeerde staten blijven op dezelfde manier betrokken bij het opstellen van een programma van eisen waaraan het provinciaal vervoerbedrijf zou moeten voldoen. Hier zien de initiatiefnemers geen additioneel risico.

De leden van de VVD-fractie vragen welke prikkel inbestede OV-bedrijven zouden hebben om te innoveren volgens de indieners. Zijn de indieners ervan overtuigd dat overheidsbedrijven net zo kunnen innoveren, zoals op het gebied van arrangementen en het aanbod en de marketing van kortingsproducten, samenwerkingen en technologische innovaties, als marktpartijen? Hoe zien de indieners de innovaties die zijn bereikt en waaraan wordt gewerkt in het kader van bijvoorbeeld OV-Pay, waarin juist marktpartijen het voortouw nemen? Deze leden vragen of de indieners het voor zich zien dat dergelijke innovaties bijvoorbeeld via het Interprovinciaal Overleg (IPO) tot stand zouden kunnen komen?

De initiatiefnemers constateren dat publieke bedrijven, gezien de benchmarktoets die gedaan moet worden om blijvend te kunnen opereren, evengoed de prikkel zullen ervaren om te innoveren als private bedrijven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het nodig of wenselijk is provincies nader te ondersteunen bij het inbesteden van openbaar vervoer.

De initiatiefnemers zien zeker een meerwaarde in kennisdeling naar provincies die onderzoeken of inbesteding voor hen een goede optie kan zijn. Het is onwenselijk dat iedere provincie het wiel opnieuw moet uitvinden. Daarbij kan een rol weggelegd zijn voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om bestaande kennis en ervaring van publieke vervoersbedrijven te koppelen aan provinciale vervoersbedrijven die in ontwikkeling zijn.

Gevolgen voor het huidige stelsel

De leden van de PVV-fractie hebben gelezen dat de Raad van State aangeeft dat het effect van inbesteding op het huidige systeem onvolgende toelichting is. Deze leden willen daarom weten of de indieners deze inhoudelijke toelichting alsnog kunnen geven.

Het huidige systeem gaat in beginsel uit van openbare aanbesteding. De PSO-verordening kent voor bepaalde gevallen uitzonderingen op deze aanbestedingsplicht. De in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van inbesteding is toegestaan op grond van de PSO-verordening, het is

toegestaan als de nationale regelgeving het niet verbiedt.⁶ Deze mogelijkheid mag enkel worden toegepast om de vervoersbehoeften van stedelijke agglomeraties of plattelandsgebieden, of beide, te dekken. Het wetsvoorstel zal door de uitbreiding van deze mogelijkheid toepasbaar zijn voor de plattelandsgebieden. Wat onder «plattelandsgebieden» in de PSO-verordening wordt verstaan, is niet uitgewerkt. Aangenomen kan worden dat hiermee wordt gedoeld op dunbevolkte gebieden.⁷ Door deze mogelijkheid is het dus niet zo dat provincies voor al het openbaar vervoer in hun provincie kunnen overgaan tot inbesteding. Voor de meeste concessies, die provincies verlenen, zal openbare aanbesteding nog steeds de aangewezen procedure zijn.

De leden van de D66-fractie lezen dat de indieners stellen dat de mogelijkheid voor provincies om hun eigen vervoersbedrijf op te richten zal leiden tot extra prikkel voor de markt zal om kwaliteit te leveren. Deze leden vragen de indieners dit verder te onderbouwen. Deze leden vragen of deze wetswijziging mogelijk ook negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de concurrentie tussen vervoersbedrijven. Daarnaast vragen deze leden of de indieners maatregelen zien waarmee de overheid marktwerking in het openbaar vervoer zou kunnen stimuleren, naast of in plaats van het oprichten van een publiek vervoersbedrijf.

Uit onderzoek van van Buiren et al. (2012) blijkt dat inbestede concessies in kwaliteit zijn gestegen sinds de Wp2000 is ingevoerd. Betreft de vraag of private aanbieders niet worden afgeschrikt, wijzen de initiatiefnemers op de Europese wetgeving. Vanaf 2007 hebben de drie grote steden hun stadsvervoer «inbesteed» conform de eisen die het Europese mededingingsrecht stelt: als de concessie niet wordt gegund op basis van een openbare aanbestedingsprocedure, dan moet de subsidie worden gebaseerd op de kosten die een «gemiddelde, goed beheerde onderneming» zou maken bij de exploitatie van diezelfde concessie. De stadsregio's Amsterdam en Rotterdam hebben hieraan voldaan door de subsidie te berekenen op basis van een benchmarkanalyse, waarbij de kosten van respectievelijk het GVB en de RET zijn afgezet tegen die van vergelijkbare andere West-Europese stadsvervoerders (Van Buiren en Gerritsen 2008; Gerritsen 2009). Met deze wijze van inbesteden – conform het Europese staatssteunrecht – hebben de stadsregio's hun overheidsbijdrage aan het OV doelmatiger besteed: de berekening van de kosten van de gemiddelde, goed beheerde onderneming heeft geresulteerd in een neerwaartse aanpassing van de exploitatiebijdrage bij een gelijkblijvend aanbod, uitgedrukt in het product van het aantal vervoerde kilometers en het aantal plaatsen van het vervoersmiddel («plaatskilometers»). Publieke vervoersbedrijven hebben vanwege het Europees staatssteunrecht eveneens een prikkel om te presteren en worden daarbij op dezelfde manier gewogen als andere bedrijven.

De initiatiefnemers zien in het toevoegen van bedrijven in de markt een belangrijke knop om marktwerking te versterken. Strenger optreden tegen fusies van bedrijven en meer controleren op onrealistische biedingen zouden andere opties zijn om hieraan bij te dragen.

Uitvoering

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners denken dat inbestede, provinciale OV-bedrijven net zoveel kennis en expertise hebben over de

⁶ Artikel 5 lid 2 van de PSO-verordening

⁷ In de Engelse tekst van verordening (EU) 2016/2338 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor wordt de term «rural» gebruikt.

waardeketen achter zero-emissie-technologie, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling en techniek van zero-emissiebussen, batterijtechniek, laadinfrastructuur, inkoop, risico's en bijbehorende financiële aspecten.

De initiatiefnemers denken niet dat nieuw op te richten bedrijven direct op hetzelfde expertiseniveau zullen zitten als bestaande bedrijven. Dat geldt echter ook voor nieuw op te richten private bedrijven. De initiatiefnemers wijzen er nogmaals op dat het slinkende aantal bedrijven actief in de markt vraagt om meer concurrentie. Het mogelijk maken van inbesteden kan daaraan bijdragen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de indieners stellen dat het oprichten van een eigen vervoersdienst financieel en organisatorisch complex is. Deze leden vragen de indieners een inschatting te maken van wat er nodig is in de bedrijfsvoering van een provincie om een eigen vervoersbedrijf op te richten en daarbij minimaal een inschatting te maken van de incidentele en structureel benodigde fte en daaruit voortvloeiende kosten.

De kosten per concessie verschillen sterk. Ervanuit gaande dat een publiek vervoersbedrijf personeel van bestaande bedrijven overneemt, zoals dat nu vaak ook geregeld is zal het voor de meeste concessies gaan om enkele honderden FTE's en enkele tientallen miljoenen euro's aan kosten. Omdat provincies deze kosten al maken voor de afdracht aan private vervoersbedrijven zal dit geen grote financiële gevolgen hebben voor de begroting van provincies.

De leden van de CDA-fractie wijzen ook op de vele opmerkingen van de Raad van State over de uitvoerbaarheid. Deze leden vragen of de indieners de uitvoerbaarheid met betrekking tot concessies die provinciegrenzen overschrijden nader willen duiden en uitwerken. Deze leden vragen ook of inbesteding kostentechnische voordelen heeft, en vragen de indieners naar een reflectie op hoe de schaalgrootte van OV-bedrijven hierop van invloed is.

Concessiegebieden in Nederland worden steeds groter en gaan ook steeds vaker over provinciegrenzen heen. Zo delen de provincies Overijssel, Gelderland en Flevoland de kosten voor de concessie IJssel-Vecht nu ook al. Op dezelfde manier kunnen provincies de afdrachten aan publieke vervoersbedrijven delen. Inbesteding heeft kostentechnische voordelen daar waar een provincie meerdere concessies bedient met een publiek vervoersbedrijf.

Relatie tot Europese regelgeving

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners om aan te geven in hoeverre dit wetsvoorstel conform Europees recht is nu blijkt dat er sprake is van een functionerende markt. Delen zij de opvatting van deze leden dat inbesteding niet per definitie een toegestane oplossing is als de markt voldoende aanbod oplevert en kunnen zij hun antwoord toelichten?

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld en ook door de Raad van State wordt onderschreven, is de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid tot inbesteding in lijn met het Europees recht. Of een provincie in een concreet geval kiest voor inbesteding moet degelijk worden gemotiveerd. Anders dan de leden veronderstellen is daarvoor niet vereist dat er sprake is van marktfalen. De PSO-verordening stelt deze eis niet aan inbesteding. Uiteraard kan een tekort aan aanbod vanuit de markt wel (mede) de reden vormen om te kiezen voor inbesteding.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners contact hebben gezocht met de Europese Commissie (EC) om hun wetsvoorstel te laten beoordelen op in elk geval (i) juridische houdbaarheid, (ii) praktische werkbaarheid en uitvoerbaarheid en (iii) maatschappelijke wenselijkheid? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunnen de indieners dan gedetailleerd aangeven welke reactie zij van de EC ontvingen?

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners kunnen aangeven of de EC de kennelijke opvatting van de indieners deelt, dat inbesteding van busvervoer leidt tot betere resultaten, meer openbaar vervoer en meer efficiëntie?

De EU-regelgeving kent geen verplichting voor de lidstaat om de EC te betrekken bij het wettelijke mogelijk maken van inbesteding door provincies.

De leden van de CDA-fractie vragen of in kaart kan worden gebracht welke (financiële) risico's er zijn met betrekking tot staatssteun-discussies.

Bij een inbesteding zal voldaan moet worden aan de PSO-verordening, dit geldt ook voor compensaties (subsidies) aan een interne exploitant. De PSO-verordening stelt dat een compensatie niet hoger mag zijn dan het zogeheten netto financieel effect (kort gezegd, kosten minus baten en redelijke winst).⁸ De PSO verbiedt overcompensatie. Als de financiering van de vervoerder bij een inbesteding voldoet aan de PSO-verordening dan zal er sprake zijn van geoorloofde staatssteun en dan geldt er ook geen verplichte melding aan de EC van staatsteun.⁹

Financiële gevolgen

De leden van de PVV-fractie constateren dat de indieners niet ingaan op de gevolgen van deze wetswijziging. Deze leden vragen zich af wat de financiële nadelen voor medeoverheden, en dus de belastingbetaler, kunnen zijn en willen dit in een uitgebreide analyse ontvangen.

In de laatste herziene versie van de memorie van toelichting gaan de indieners in op de te verwachte financiële effecten van dit wetsvoorstel. Wanneer dit wetsvoorstel doorgang vindt zijn er minimale gevolgen te verwachten als gevolg van de invoering van dit wetsvoorstel. Getuige ook de zienswijze van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op dit wetsvoorstel. Ook voor provincies zijn er geen directe financiële gevolgen. Dat verandert wanneer provincies ervoor kiezen om op basis van deze wet een vervoersbedrijf op te richten. De ACM geeft daarbij aan dat, indien er door een provincie besloten zou worden tot inbesteding, zij inschatten dat haar kosten voor het houden van toezicht structureel zullen toenemen met € 89.000 per jaar. Dit wetsvoorstel is dus voor de Rijksbegroting in eerste instantie budgetneutraal, tot het moment waarop een provincie besluit gebruik te maken van de optie tot inbesteding, daarna zullen de door de ACM beschreven kosten relevant worden.

Voor medeoverheden is dit wetsvoorstel ook budgetneutraal, tenzij zij actief zouden besluiten gebruik te maken van de optie tot inbesteden. Daarna zullen de kosten omtrent het opzetten van een eigen vervoersbedrijf opspelen. Dit is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van de desbetreffende medeoverheden zelf. Het spreekt voor zich dat zij in een dergelijk geval aan de lat staan om een deugdelijke afweging te maken ten aanzien van de financiële gevolgen van zo'n stap.

⁸ Artikel 6 lid 1 en bijlage van de PSO-verordening.

⁹ Artikel 9 lid 1 van de PSO-verordening.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners nader onderzoek hebben verricht naar de financiële gevolgen die door de provincie gedragen worden als de provincie besluit tot investering. Hebben zij daarbij onderzocht of de uitkomst voor de provincies voordeliger of juist duurder uitpakt? Kunnen zij het onderzoek (inclusief kwalitatieve en kwantitatieve analyses) delen met de Kamer en hebben zij het onderzoek en de uitkomsten getoetst bij regionale overheden, vervoersautoriteiten en regionale vervoerders vóórdat zij tot vaststelling van het onderzoek zijn overgegaan? Kunnen zij eventuele bevestiging van de conclusies door die partijen ook met de Kamer delen?

De initiatiefnemers hebben hier geen uitgebreid onderzoek naar kunnen doen. Zij constateren wel dat de resultaten van stedelijke vervoersbedrijven goed zijn en niet onderdoen voor private vervoersbedrijven. Alvorens er daadwerkelijk overgegaan wordt tot investering zullen er markttoetsen gedaan moeten worden om de haalbaarheid van een dergelijke investering te verantwoorden.

De leden van de VVD-fractie vragen, als bovengenoemd onderzoek niet is verricht, waarom niet? Delen de indieners dan de opvatting dat sprake is van een onvoldoende onderbouwde motivering die mogelijk grote negatieve gevolgen voor de provincies veroorzaakt en geen bijdrage levert aan verbetering van het regionaal openbaar vervoer, maar wellicht juist een verslechtering? Kunnen zij het antwoord op deze vraag toelichten?

De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de VVD-fractie niet. Deze wet verplicht overheden niet om over te gaan tot investering, maar geeft hen slechts het instrument. Dat betekent dus ook dat dit wetsvoorstel geen negatieve gevolgen voor provincies veroorzaakt. Wanneer een provincie besluit om dit instrument in te zetten dient zij in het kader van behoorlijk bestuur bij de onderbouwing van de keuze tot investering inzichtelijk te maken dat zij de investering verkiest boven een openbare aanbesteding omdat de markt het gewenste openbaar vervoer niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden kan leveren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners inmiddels actie ondernomen hebben op de opmerking van de Raad van State dat zij niet in kaart hebben gebracht welke praktische gevolgen de oprichting of verwerving van een eigen OV-bedrijf heeft voor de provincies zelf, welke tijd, kennis en (zeker in de opstartfase) financiële middelen dat vraagt en of dat praktisch uitvoerbaar is. Is hier nader onderzoek naar verricht en is dat ook getoetst bij de provincies en vervoersautoriteiten? Zo nee, waarom niet en welke consequenties verbinden de indieners daaraan in relatie tot de waarde van dit wetsvoorstel?

Juist omdat dit in het verleden de normale gang van zaken was. Meerdere provincies hebben inmiddels aangegeven uit de voeten te kunnen met het instrument van investering, en deze route verder te willen onderzoeken. Provincies hebben ervaring met deelnemen in netbeheerbedrijven en warmtenetbedrijven en kunnen daartoe volgens de initiatiefnemers goed inschatten wat er nodig is voor het oprichten van een vervoersbedrijf. Dit wetsvoorstel schept slechts de mogelijkheid tot investering. De afweging over de wenselijkheid en haalbaarheid daarvan zal verschillen per casus en is nadrukkelijk ook de verantwoordelijkheid van de desbetreffende medeoverheid.

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners ermee bekend zijn dat vervoersbedrijven die zich inschrijven bij de aanbesteding van concessies vaak grote voorinvesteringen doen om een passende inschrijving te

kunnen doen. Deze leden vragen ook hoe de indieners dit hebben meegewogen in het wetsvoorstel, de bijbehorende financiële consequenties als provincies een eigen OV-bedrijf oprichten en het feit dat vergelijkbare voorbereidingen dus aanvullend voor rekening van de provincie zullen komen.

De initiatiefnemers erkennen dat voorinvesteringen nodig zijn van enkele tientallen miljoenen. Deze investeringen hoeven echter niet telkens opnieuw te worden gedaan omdat er bij overgaan tot inbesteding geen aanbestedingsronde nodig is.

De leden van de D66-fractie lezen dat de indieners stellen dat voor de Rijksfinanciën er minimale gevolgen zijn te verwachten als gevolg van de invoering van dit wetsvoorstel en dat ook voor provincies er geen directe financiële gevolgen zullen zijn. Tegelijkertijd erkennen de indieners dat het oprichten van een publiek vervoersbedrijf een ingrijpende en kostbare organisatorische verandering is. Deze leden vragen de indieners een inschatting te maken van de incidentele en structurele kosten voor de overheid van een publiek vervoersbedrijf.

De kosten voor het rijden van een concessie bedragen doorgaans enkele tientallen miljoenen per jaar. Dit bedrag zijn overheden ook kwijt wanneer een concessie gereden wordt door een privaat bedrijf. Voor de oprichting en voorbereiding van een bedrijf verwachten de initiatiefnemers een additionele investering van enkele tientallen miljoenen voor werving van personeel en het voorbereiden van de concessies. Dit is een eenmalige investering en past binnen begrotingen die provincies kennen. Wederom benoemen de initiatiefnemers dat dit wetsvoorstel slechts de mogelijkheid tot inbesteding schept. De afweging over de wenselijkheid en haalbaarheid daarvan zal verschillen per casus en is nadrukkelijk ook de verantwoordelijkheid van de desbetreffende medeoverheid.

Reactie Staatssecretaris

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de indieners voorsorteren op een scenario waarin de marktomstandigheden verslechteren, in antwoord op de reactie van de Staatssecretaris. Zijn de indieners niet van mening dat de marktomstandigheden op korte dan wel lange termijn kunnen verbeteren?

De initiatiefnemers zien in de toegenomen geopolitieke onrust een grotere kans op onzekere energieprijzen. Op de langere termijn is het zeker mogelijk dat de marktomstandigheden weer verbeteren. Echter zien de initiatiefnemers de trend van opschaling en een afnemend aantal actieve marktpartijen niet snel veranderen. De drempel om ertussen te komen in een oligopolie wordt immers steeds hoger. Wanneer de mogelijkheid tot inbesteding in de wet zou staan, in het geval dat er gunstigere marktomstandigheden zijn, kan dit betekenen dat in die context er geen gebruik gemaakt zal worden van de optie tot inbesteding. De initiatiefnemers zijn er van overtuigd dat het in het geval van een dergelijke uitkomst geen schade aanricht als de optie tot inbesteding is opgenomen in de Wet personenvervoer 2000.

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners om een risico-inschatting te maken van het risico op juridificering door inbesteding van het openbaar vervoer.

Indien een provincie overgaat tot inbesteding van openbaar vervoer dan zal dat besluit in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur goed gemotiveerd moeten worden. De provincie zal dan moeten

onderbouwen waarom overgegaan wordt tot inbesteding. Aangezien inbesteding organisatorisch ingrijpend is, zal een provincie daar naar verwachting niet lichtzinnig toe overgaan. Ook zal bij de besluitvorming omtrent de inbesteding onderzocht moeten worden hoe voldaan gaat worden aan de vereisten op grond van de PSO-verordening die gelden bij een inbesteding, bijvoorbeeld dat er voldoende zeggenschap over de vervoerder kan worden uitgeoefend. Als de provincie het bovenstaande in acht neemt, schatten de initiatiefnemers het risico op juridificering bij inbesteding door provincies vergeleken met een openbare aanbesteding niet bijzonder hoog in. Daarnaast merken zij nog op dat het proces van aanbesteding ook al in behoorlijke mate gejuridificeerd is in die zin dat het een proces is met strikte formele vereisten.

Consultatie

Provincies

De leden van de CDA-fractie vragen of de indieners bereid zijn bij provincies een behoeftepeiling te doen naar dit voorstel. De leden vragen daarnaast of in overleg met provincies nader kan worden geduid of het creëren van de mogelijkheid tot inbesteding de invoering van innovatieve vervoerssystemen in de weg kan zitten of juist kan helpen. Deze leden zouden het logisch vinden om deze vraag in ieder geval in overleg met de provincie Zeeland te beantwoorden, met het oog op hun vervoerssysteem.

De initiatiefnemers staan positief tegenover het voorstel van de leden van de CDA-fractie om een behoeftepeiling onder provincies te doen. Daarbij lijkt het de initiatiefnemers wel goed om dit geanonimiseerd te doen om te voorkomen dat provincies zich niet vrij voelen eerlijk te zijn uit angst om de verhoudingen met bestaande vervoerders onder druk te zetten.

Omdat publieke vervoersbedrijven gebenchmarkt zullen worden tegenover private vervoersbedrijven, waarbij efficiëntie en innovatie worden meegenomen, verwachten de initiatiefnemers niet dat inbesteding innovatie in de weg zal zitten. De initiatiefnemers stellen vast dat de provincie Zeeland heeft aangegeven in de toekomst de optie tot inbesteding wenselijk te vinden.

De Hoop
O. van Dijk