

Vergaderjaar 2023–2024

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Boodschappen doen, tijdig bij je werk komen, naar school gaan of het ziekenhuis bezoeken: om actief deel te nemen aan de maatschappij is goede mobiliteit van cruciaal belang. Niet iedereen heeft genoeg financiële middelen of plaats voor een auto. Het is daarom belangrijk dat alle gebieden in Nederland worden ontsloten met betaalbaar, toegankelijk en kwalitatief openbaar vervoer. Ook voor het halen van de klimaatdoelen is het van belang om het openbaar vervoer de komende jaren te versterken.

Ondanks het evidente belang van het openbaar vervoer in Nederland, staat deze sterk onder druk. Het stads- en streekvervoer heeft te kampen met forse kostenstijgingen terwijl het passagiersniveau nog niet terug is op het niveau van 2019 (vóór corona).¹ Tegelijkertijd groeit het provinciefonds niet voldoende mee². Hierdoor kunnen provincies, welke bevoegd gezag zijn voor het regionale OV, vervoerders niet genoeg compenseren om winstgevend te blijven. De vervoerders zijn op hun beurt genoodzaakt om kaartjes fors duurder te maken en onrendabele buslijnen te schrappen. De bereikbaarheid van de regio wordt daardoor snel slechter en het passagiersaantal daalt. Deze ontwikkelingen maken het voor marktpartijen steeds minder interessant om mee te dingen in de aanbesteding voor concessies.

¹ NOS. (2023). Nog steeds minder reizigers in openbaar vervoer dan voor corona (NOS.nl)

² IPO. (2023). VNG en IPO: geef gemeenten en provincies een goede uitgangspositie. Position paper.

Hoewel onderzoek naar marktwerking in het openbaar vervoer gemixte resultaten laat zien³, lijkt marktwerking in het openbaar vervoer de bereikbaarheid in Nederland efficiënter te hebben gemaakt.⁴ Bij nader onderzoek van de data, is het aannemelijk dat dit effect vooral afkomstig is als gevolg van de initiële introductie van de marktwerking in 2006. Voor concessies die niet zijn aanbesteed is overigens eenzelfde efficiëntie- en tevredenheidstoename te ondervinden. Bij wisseling van concessiehouder daalt de klanttevredenheid doorgaans zelfs.⁵ Ook heeft marktwerking het gebruik van het OV niet aantoonbaar vergroot.⁶

Doorgesloten efficiëntie kan leiden tot maatschappelijk onwenselijke uitkomsten. Buslijnen die niet rendabel zijn worden op grote schaal geschrapt,⁷ waardoor de bereikbaarheid met het openbaar vervoer met name in landelijke dunbevolkte gebieden verslechtert.⁸ Het is problematisch dat juist daar essentiële voorzieningen minder bereikbaar worden door het wegvallen van buslijnen. Een ander probleem voor het openbaar vervoer is dat een absolute randvoorwaarde voor een efficiënte marktuitkomst is, dat er eerlijke prijsvorming tot stand moet komen als gevolg van goed werkende concurrentie. Daarvoor is een afdoende aantal aanbieders nodig, welke concurreren om de concessierechten te winnen. Er zijn echter voor sommige provinciale concessies soms nog maar twee of zelfs helemaal geen aanbieders die met een bod voor de invulling van een concessie komen⁹. Het voordeel van efficiënte prijsvorming als gevolg van marktwerking staat in die situaties sterk onder druk. Daarom is het van belang om te zoeken naar extra mogelijkheden om ons openbaar vervoer op niveau te houden.

Door de optie tot inbesteding met een provinciaal vervoerbedrijf aan het instrumentarium van provincies toe te voegen, kan de stabiliteit en bereikbaarheid van alle regio's gewaarborgd worden. Initiatiefnemers stellen voor deze toevoeging wettelijk vast te leggen middels een aanpassing van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000). De wetwijziging uit 2011, in de Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden¹⁰ waarbij voor de vier grote steden inbesteding mogelijk werd gemaakt, geldt daarbij als voorbeeld.

2. Aanleiding

2.1 Huidige situatie

Binnen de huidige marktordening in het streekvervoer worden middels een aanbestedingsprocedure door provincies exclusieve concessierechten uitgegeven voor een bepaalde regio (concessiegebied). Dit houdt in dat vervoerders zich kunnen inschrijven met hun plannen voor het openbaar vervoer in die regio. De vervoerders dienen zich daarbij te houden aan het door de provincie opgestelde programma van eisen, waarin de minimale

³ Wegelin (2018). «Is the mere threat enough? An empirical analysis about competitive tendering as a threat and cost efficiency in public bus transportation». *Research in Transportation Economics*.

⁴ Decisio. (2020). Effecten van openbaar aanbesteden in het Openbaar Vervoer

⁵ Mouwen en Rietveld. (2013). «Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands». *Transportation Research Part A: Policy and Practice*.

⁶ Van de Velde en Savelberg. (2016). «Competitive tendering in local and regional public transport in the Netherlands». *International Transport Forum Discussion Paper*.

⁷ PVmagazine. (2022). In de nieuwe dienstregeling worden vooral veel buslijnen geschrapt vanwege «onrendabel»; Vervoersarmoede neemt toe.

⁸ PBL. (2022). Toegang voor iedereen?

⁹ <https://www.volkskrant.nl/economie/niemand-wil-de-zeeuwse-bus-rijden-hoe-kan-dat~b6e17963/>

¹⁰ Staatsblad, 556. (2012).

verwachtingen met betrekking tot de dienstverlening staan vermeld. De provincie kiest na het beoordelen van alle inschrijvingen een vervoerder die het openbaar vervoer vervolgens mag uitvoeren voor een bepaalde periode. Deze periodes variëren tussen de vijf en vijftien jaar.

Door groeiende onzekerheden in de markt lopen aanbestedingsprocedures niet altijd meer zoals het volgens de theorie zou moeten lopen. Tijdens de coronacrisis moesten provincies noodgedwongen de opbrengstverantwoordelijkheid op zich nemen¹¹, terwijl deze in goede tijden bij de private bedrijven lag. Maar zelfs met dergelijke toezeggingen stonden aanbieders nog niet in de rij.¹² Als gevolg van de gegroeide onzekerheid kwamen er maar enkele of geen inschrijvingen voor nieuwe concessies in diezelfde periode. Hierdoor moesten er noodconcessies worden uitgeschreven tot een nieuwe vervoerder werd gevonden.

Ook na de coronacrisis blijft het enthousiasme op de markt voor het Nederlands streekvervoer uit. Recentelijk is er geen enkel bedrijf bereid gevonden om de concessie in Zeeland te vervullen vanaf 2025. Bedrijven geven onder andere aan de exploitatiebijdrage te laag te vinden, de concessieperiode te kort.¹³ Dat terwijl de provincie Zeeland met een alternatief vervoersplan, waarin flexibeler vervoer en minder vaste busdiensten worden voorgesteld, al veel heeft toegegeven aan de wensen van de markt¹⁴. Dat blijkt dus niet genoeg.¹⁵ 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.

De flexibilisering van vaste buslijnen is een bredere trend in Nederland. Provincies hebben weinig zeggenschap over de dienstregeling, zolang ze geen extra geld op tafel leggen. De financiën van provincies zijn op hun beurt afhankelijk van het door het Rijk gefinancierde provinciefonds. De regering heeft deze echter niet dusdanig aangevuld om de kostenstijgingen in het OV volledig te kunnen compenseren. Dit leidt ertoe dat vervoerders zonder consequenties in lopende concessies buslijnen kunnen schrappen of besluiten dorpen over te slaan.^{16 17 18 19} Pointer becijferde een afname van 527 bushaltes in 5 jaar. Vooral in dunbevolkte gebieden is deze afname significant. 11% van de Drentse haltes verdween in die korte periode.²⁰ Het voorzieningenniveau is door alle bovengenoemde ontwikkelingen inmiddels met 30% gedaald ten opzichte van het jaar 2019.²¹

¹¹ Provincie Gelderland. Statenbrief Openbaar Vervoer onder druk concessie Arnhem-Nijmegen en Veluwe Zuid. (2022). link Statenbrief

¹² De Gelderlander. (2020). Toekomst valleilijn onzeker door corona, geen vervoerder durft het aan.

¹³ GS-brief Zeeland. (2023). Busconcessie aanbesteding Zeeland 2025. Zaaknummer 372348.

¹⁴ Regionale Mobiliteitsstrategie Zeeland (2021)

¹⁵ NOS (2023). Geen enkele vervoerder wil vanaf 2025 busvervoer in Zeeland verzorgen

¹⁶ Omroep Zeeland. (2023). Reizigersorganisatie maakt zich zorgen over geschrapte buslijnen in Zeeland.

¹⁷ Omroep West. (2023). 10 procent van bushaltes in regio geschrapt. Bekijk de situatie in jouw woonplaats.

¹⁸ Omroep Gelderland. (2023). Dorp baalt. Buslijn 46 verdwijnt ondanks petitie.

¹⁹ Tubantia. (2021). PvdA volgt met actie per rode dubbeldekker spoor van bus 56 van Borculo naar Deventer.

²⁰ Pointer (2023). Ruim 500 bushaltes verdwenen in 5 jaar tijd, vooral in Drenthe en Groningen

²¹ IPO. (2022). Position paper hoorzitting beschikbaarheidsvergoeding.

In de verslaggeving rondom de geflopte aanbesteding in Zeeland valt te lezen dat inwoners zich geen zorgen hoeven te maken of er überhaupt nog bussen blijven rijden.²² Middels eerdergenoemde noodconcessies kunnen provincies inderdaad altijd vervoer garanderen, ook wanneer er geen inschrijvingen zijn voor de reguliere concessie. Deze noodconcessies bleken in het verleden echter prijzig en staan vaak niet in dienst van het optimaal functioneren van het openbaar vervoer op de lange termijn. Aanbieders zijn in een noodconcessie immers niet langdurig verbonden aan de concessie: slechts twee jaar. Dat is te kort om investeringen te doen in hoogwaardige toekomstgerichte service, ook moeten de transitiekosten om een aanbestedingsronde te vervolmaken worden verspreid over minder jaren, zowel voor de overheid als voor de aanbieder. Dat geeft een opwaartse druk op de prijs. Noodconcessies gaan doorgaans gepaard met opbrengstenverantwoordelijkheid voor de concessieverlener in economisch onzekere en daardoor dure tijden. Dat leidt tot hoge kosten die later niet gecompenseerd worden door hogere opbrengsten. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt tevens een duidelijke correlatie tussen een langere contractduur en een hogere kostenefficiëntie.²³

2.2 Probleem

De huidige situatie zorgt voor een nederwaartse spiraal wat betreft OV-aanbod en vervoerskosten voor reizigers. Door het verslechterde aanbod en hogere prijzen nemen minder mensen het openbaar vervoer, waardoor OV-verbindingen onrendabel worden. Deze worden wegbetuigd wat weer leidt tot een verslechtering van het aanbod. Dit speelt voornamelijk in dunbevolkte gebieden, terwijl de afstanden en gebrek aan alternatieve vervoersmethoden daar juist het grootst zijn. Vervoersarmoede ligt daardoor voor veel mensen op de loer.

De gebrekkige marktwerking versterkt de nederwaartse spiraal. Doordat er geen gezonde concurrentie meer is tussen de buitenlandse vervoersbedrijven, bepalen de bedrijven de randvoorwaarden van de concessie. De overheid is geen marktmeester meer en ziet vervoersbedrijven hun positie meer en meer uitbaten. Dit kwam bijvoorbeeld aan de oppervlakte toen provincies tijdens de corona pandemie tijdelijk de opbrengstverantwoordelijkheid en financiële risico's op zich namen in een aantal concessies toen deze sterk verlieslijdend waren.²⁴ ²⁵ Dat terwijl de winsten in goede tijden volledig toekwamen aan de vervoerders. Ook het feit dat de provincies de ambitie om vaste lijnen in stand te houden moeten loslaten om de markt tegemoet te komen wekt sterk de indruk dat bedrijven de regie hebben, niet de overheid.²⁶ De overmacht van private vervoerders blijkt ook uit de manier waarop busbedrijven met onrealistisch goede biedingen recente concessies hebben gewonnen. De beloften die worden gedaan blijken vervolgens onuitvoerbaar. Het is voor overheden blijkbaar lastig om tijdens het aanbestedingsproces te beoordelen of de beloften wel waargemaakt kunnen worden. Later intrekken van een concessierecht als gevolg van wanprestaties is een complexe operatie, heeft grote gevolgen voor de stabiliteit van het openbaar vervoer en verhoogt

²² NOS (2023). Geen enkele vervoerder wil vanaf 2025 busvervoer in Zeeland verzorgen

²³ Veeneman et al. (2014). «Efficient frontier analysis of Dutch public transport tendering: A first analysis».

²⁴ Provincie Gelderland. (2021). Statenbrief Herijking uitgangspunten openbaar vervoer OV-Oost. link Statenbrief

²⁵ Provincie Gelderland. (2020). Statenbrief Noodconcessies Arnhem-Nijmegen en Valleilijn. link Statenbrief

²⁶ Omroep Zeeland. (2023). Tegenslag in aanloop naar nieuw vervoersplan. Geen enkele vervoerder wil met bus in Zeeland rijden.

onzekerheid voor personeel.²⁷ Het ligt voor de hand dat deze optie door provinciebesturen zoveel mogelijk wordt vermeden. Er is daarmee sprake van lock-in. De boetes die worden opgelegd aan vervoerders zijn de enige andere manier om tijdens een concessieperiode bij te sturen.^{28 29}

Wanneer er op de huidige manier wordt doorgedaan, wordt de nederwaartse spiraal niet gekeerd. Onrendabele lijnen zullen verder geschrapt worden, wat leidt tot minder reizigers. In ultimo leidt dat tot dure kaartjes en nauwelijks OV-aanbod. De leefbaarheid en brede welvaart van het platteland zullen snel achteruitgaan als er niet wordt ingegrepen. Juist frequent rijdende buslijnen zijn immers essentieel voor een bereikbaar en verbonden platteland. Uit recent gesloten provinciale coalitieakkoorden en aangenomen statenmoties over de rol van de markt in het openbaar vervoer, blijkt dat deze roep om actie richting het Rijk steeds groter wordt.^{30 31 32}

Naast de achterblijvende marktwerking, speelt er in het openbaar vervoer een nieuwe ontwikkeling. Het Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus (BAZEB)³³ bepaalt dat alle stads- en streekbussen in 2030 zero-emissie moeten zijn. De busvloot wordt daarom in rap tempo vernieuwd en geëlektrificeerd. De aanschaf van veel bussen in een keer en de bijbehorende (laad)infrastructuur is in de meeste gevallen belegd bij de private vervoerders. Dat terwijl de investeringen doorgaans concessie-overstijgend uitwerken. Het is wenselijk dat de volgende vervoerder deze infrastructuur ook gebruikt. Vanwege de druk om kosten te minimaliseren gaat de overgang niet altijd even goed. Een recent voorbeeld is de concessie Twente en IJssel-Vecht.^{34 35} Bedrijven blijken niet altijd bij machte om dergelijke mega-operaties in goede banen te leiden, wat kan leiden tot jarenlange problemen voor reizigers en chauffeurs.³⁶ De Europese Commissie wil tegen deze uitwassen in actie komen, maar het kan nog wel even duren voordat dit echt beleid wordt.³⁷ Op de korte termijn is het enige alternatief voor provincies om de infrastructuur zelf aan te schaffen, en los te koppelen van de vervoersconcessie. Om te voorkomen dat vervoer en infrastructuur van elkaar losgeknipt moeten worden, kan deze wetswijziging een oplossing bieden.

Ook het diverse aanbod van modaliteiten in vervoersconcessie vergroot de wenselijkheid van investering in vervoersconcessies. Zoals de memorie van toelichting op de Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden uit 2011 stelt is een goede aansluiting tussen modaliteiten essentieel om een goed openbaar vervoer aan te kunnen bieden aan de reizigers. Dit is een van de hoofdredenen geweest om investering in de grootstedelijke concessies mogelijk te maken. De complexiteit van niet-stedelijke vervoersconcessies is eveneens niet verwaarloosbaar. Dat wordt versterkt doordat concessiegebieden steeds groter worden.³⁸ Concessies kennen soms al meerdere modaliteiten, zoals de trein en bus. Maar ook veerponten kunnen in een concessie opgenomen worden, zoals

²⁷ RTV Oost (2020). Directeur Keolis: «Intrekken concessie kost 260 arbeidsplaatsen»

²⁸ RTV Oost (2024). Arriva en EBS hangen boetes boven het hoofd om kwakkelend busvervoer.

²⁹ NH nieuws (2024.)Zaans busbedrijf EBS krijgt boete voor slechte dienstregeling – NH Nieuws

³⁰ Trouw. (2022). Lang wachten op een gammele bus. Het gevolg van marktfalen.

³¹ Coalitieakkoord Gelderland. (2023). Gewoon Doen.

³² Provincie Gelderland. (2023). Motie 23M92.

³³ BAZEB. (2016).

³⁴ NOS. (2023). Laadproblemen nieuwe bussen Twente leiden tot vertragingen.

³⁵ RTV Oost. (2023). «Chauffeurs komen strompelend naar buiten»: dit is er mis met bussen in Overijssel en Gelderland.

³⁶ NOS. (2023). Vakbond: kwart chauffeurs bij grote busvervoerder slikt pillen tegen pijn

³⁷ AD. (2023). Europa in actie tegen elektrische bussen uit China: «Hoe is het mogelijk dat we dit toelaten?»

³⁸ CROW. (2018). Ontwikkelingen concessies.

dat in Amsterdam gebeurt. Het toevoegen van dergelijke modaliteiten, vooral tijdens een lopende concessie, wordt vergemakkelijkt met de optie van investering.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

3.1 Achtergrond

In verscheidene provincies klinkt de roep om meer sturing te krijgen op de manier waarop het openbaar vervoer geregeld is.^{39 40} Een mogelijkheid daartoe is het overnemen van de opbrengstverantwoordelijkheid door provincies. Dit is wettelijk nu al mogelijk. Winsten van de vervoerder zijn dan verzekerd en alle risico's worden afgewenteld op de overheid, terwijl er geen volledige regie op het aanbod tegenover staat. Een ander alternatief kan worden geboden door provincies de mogelijkheid te geven tot de oprichting van een provinciaal OV-bedrijf. De provinciale overheid neemt dan, net als bij het overnemen van de opbrengstverantwoordelijkheid, alle risico's over. Daar staat echter volledige regie en sturing op het aanbod tegenover.

Een dergelijke toevoeging aan het instrumentarium van decentrale overheden is eerder al gedaan bij de wetwijziging in de Wp2000 op initiatief van het Kamerlid Monasch e.a. in 2011 (Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden). Bij deze wetwijziging werd het mogelijk gemaakt voor de G4-steden om het stadsvervoer te verzorgen middels een investering aan een stadsvervoersbedrijf.

3.2 Werking wet

In artikel 63a, eerste en tweede lid, van de Wp2000 is een bevoegdheid voor een (vervoer)regio die de gemeente Amsterdam, Rotterdam, Den Haag (eerste lid) of Utrecht (tweede lid) omvat, opgenomen om voor openbaar vervoer, anders dan per trein, een investering te doen (stedelijke investering).

In de artikelen 63ab tot en met 63c van de Wp2000 zijn eisen opgenomen waar een vervoerder in het geval van een stedelijke investering aan moet voldoen. In artikel 63ab, eerste lid, van de Wp2000 wordt geregeld dat de Autoriteit Consument en Markt een prestatievergelijking uitvoert van vervoerders aan wie een concessie is verleend als bedoeld in artikel 63a. Artikel 63b, eerste lid, regelt dat de vervoerder aan wie op grond van artikel 63a een concessie is verleend zelf niet mag meedoen aan aanbestedingen voor openbaar vervoer buiten het grondgebied van de regio waar de concessie als bedoeld in artikel 63a is verleend. Artikel 63c ziet toe op de boekhouding en administratie.

Onderhavig wetsvoorstel voorziet erin om bij deze eisen aan te sluiten wat betreft investeringen van concessies waarbij provincies bevoegd gezag zijn. De eisen die in de Wp2000 worden gesteld aan een stedelijke investering gelden dan ook voor een provinciale investering.⁴¹

³⁹ Coalitieakkoord Limburg. (2023).

⁴⁰ Coalitieakkoord Gelderland. (2023).

⁴¹ Ook de artikelen 23, derde lid (incompatibiliteit van bepaalde functies bij vervoerder en bestuursorgaan) en 38, tweede lid (overgang rechten en plichten t.a.v. bij OV betrokken personeel) van de Wp2000 bevatten eisen aan een stedelijke investering. Door toevoeging van het derde lid aan artikel 63a voor provinciale investering zijn die bepalingen ook van toepassing.

Om deze werking te bewerkstelligen wordt er een lid toegevoegd aan artikel 63a. Dit lid voorziet in een uitzondering op de plicht tot openbaar aanbesteden (artikel 61 Wp2000) voor gedeputeerde staten, wanneer er wordt inbesteed aan een vervoerder waarop gedeputeerde staten zeggenschap uitoefent. Dit nieuwe lid heeft daarmee dezelfde uitwerking als het huidige eerste lid van artikel 63a voor de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en het tweede lid voor de gemeente Utrecht hebben.

Naast deze aanpassing ziet het wetsvoorstel toe op een wijziging van artikel 63b van de Wp2000. In artikel 63b, eerste lid, wordt een verwijzing naar artikel 63a, eerste en tweede lid, vervangen door een verwijzing naar artikel 63a, eerste en tweede lid en het bij dit wetsvoorstel nieuw voorgestelde artikel 63a, derde lid.

De mogelijkheid tot inbesteding, die door het wetsvoorstel wordt voorgesteld ziet opverschillende vervoersmodaliteiten zoals bus en personenvervoer per trein. De mogelijkheid tot inbesteding door provincies kan daardoor ook worden toegepast bij regionale treinlijnen die momenteel los aanbesteed worden. In dat opzicht strekt deze wetswijziging verder dan die van Monasch e.a. uit 2011. Gezien de goede marktprestaties van los aanbesteedde treinlijnen zal er voor die lijnen in de praktijk niet snel tot inbesteding worden overgegaan.

3.3 Extra instrument

Met de voorgestelde wetswijziging wordt het instrument van inbesteding dus toegevoegd aan het al bestaande instrument van aanbesteding van vervoersconcessies. Dat gebeurt wel onder de bij Europese verordening⁴² vastgelegde voorwaarden. Zo mag een dergelijke onderhandse gunning alleen aan een bedrijf worden verstrekt waarover de concessieverlener aanmerkelijke zeggenschap uitoefent en mag hetzelfde bedrijf niet meedoen aan openbare aanbestedingen elders. Tevens mag de uitzondering op de aanbestedingsplicht alleen gebruikt worden om de vervoersbehoeften van stedelijke agglomeraties of plattelandsgebieden, of beide, te dekken.

Op deze manier kunnen provincies er in normale situaties voor kiezen om de concessieverlening te verstrekken zoals dat momenteel al gebeurt middels een aanbestedingsprocedure. Echter, wanneer een provincie merkt dat de markt faalt, bijvoorbeeld door een gebrek aan geschikte inschrijvingen of onzekere economische tijden, kan de optie tot inbesteding worden gelicht. Hierdoor krijgen regionale overheden meer grip op de dienstregeling en kwaliteit van het openbaar vervoer. Marktpartijen worden bovendien met het aannemen van deze wet verder gestimuleerd om de service en het aanbod in de door hen gewonnen concessies te verbeteren.

⁴² Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PbEG 2007, L 315), laatstelijk gewijzigd door Verordening (EU) 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 (PbEU 2016, L 354).

3.4 Nut en noodzaak

De tijden zijn veranderd als gevolg van de coronacrisis. Private bedrijven kunnen hun beloftes niet nakomen en moeten door de opdrachtgevende overheden steeds vaker gesommeerd worden.^{43 44} Voor dichter bevolkte gebieden lijkt de huidige aanbestedingsmethodiek afdoende te werken. Vooral in dunner bevolkte gebieden worden buslijnen geschrapt. Overheden moeten deze gaten vervolgens opvangen met doelgroepenvervoer, of vrijwilligers moeten gevonden worden om buurtbussen te kunnen rijden. Deze flexibele alternatieven die doorgaans worden aangeboden leggen door de noodzaak tot tijds reservering drempels op voor de gebruikers van dit vervoer. Deze trend is onwenselijk in relatie tot de al slechte bereikbaarheid van het platteland, getuige het rapport *Elke Regio Telt*.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt er geen duidelijke correlatie tussen aanbesteding en kostenefficiëntie. Sterker, concessies die in Nederland inbesteed worden, neigen meer kostenefficiënt te zijn dan concessies die middels aanbesteding worden ingevuld, zowel als er wordt gekeken naar kosten per gereden uur, als per reizigerskilometer.⁴⁵ Tevens is aangetoond dat de 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.⁴⁶ De optie tot inbesteding kan voor concessiegebieden op het platteland dus een welkome verbetering teweegbrengen.

Een aanbesteding leidt tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten wanneer meerdere bedrijven concurreren om het verkrijgen van de concessierechten. Wanneer er slechts een aanbieder is, vervallen deze voordelen. Voor niet verstedelijkte gebieden is de kwaliteit van het OV in dat geval zelfs lager dan wanneer er helemaal niet wordt aanbesteed.⁴⁷ Dat is een interessant gegeven omdat dit impliceert dat vervoersbedrijven er of van op de hoogte zijn wanneer ze de enige aanbieder zijn, of bij hun bod al op gokken dat ze mogelijk de enige aanbieder zijn. Het ACM constateerde dat het aantal private vervoerders die meedingen in aanbestedingen van vervoersconcessies met 40% is gedaald tussen 2015 en 2020, van 10 naar 6⁴⁸. Per 1 januari 2023 zijn er nog maar 5 vervoerders actief⁴⁹, naast de gemeentelijke vervoersbedrijven in de stadsregio's. Voor plattelandsconcessies zijn recentelijk maar twee⁵⁰ of drie⁵¹ bedrijven die een bod uitbrengen. Voor de concessies in verstedelijkt gebied is er animo van vier⁵² of vijf⁵³ aanbieders. 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 vier⁵⁴ gegadigden, in 2023 waren dit er drie⁵⁵. Voor Zeeland waren het er in 2014 drie, terwijl er recentelijk nul

⁴³ Parool (2024). In de Zaanstreek rijdt de bus te laat of helemaal niet sinds de overname door EBS.

⁴⁴ Provincie Overijssel. (2024). link.

⁴⁵ Veeneman et al. (2014). Efficient frontier analysis of Dutch public transport tendering: A first analysis

⁴⁶ Preston. (2009). Competition in transit markets

⁴⁷ Van Buiren et al. (2012). Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer.

⁴⁸ ACM. (2019). Vervoersmonitor 2019.

⁴⁹ CROW. (2023). Concessieposter 2023.

⁵⁰ Provincie Brabant. (2024). Aanbesteding OV-concessie West-Brabant 2025–2035

⁵¹ Provincie Overijssel. (2021). Inschrijvingen aanbesteding OV-Concessie IJssel-Vecht 2023–2035

⁵² MUconsult. (2024). VIER INSCHRIJVINGEN AANBESTEDING OV-CONCESSIE ZUID-HOLLAND NOORD

⁵³ Provincie Utrecht. (2024). Vijf vervoerders dingen mee naar Utrechtse OV-concessies

⁵⁴ Ovmagazine. (2015). Vier vervoerders voor Friese concessie.

⁵⁵ Omrop Fryslân. (2023). Arriva verliest busvervoer in Fryslân, Qbuzz neemt concessie over.

aanbieders geïnteresseerd waren. Het dalend aantal potentiële vervoerders, vooral in de niet stedelijke gebieden, verlaagt de prikkel om hoge kwaliteit te bieden. Immers, de kans dat een vervoerder de aanbesteding verliest wordt kleiner. Tot op heden is er door de overheid nog geen antwoord geformuleerd op dit marktfalen.

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 inbesteding 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.³⁴ Onderzoek toont aan dat provincies inmiddels goed ervaren zijn met het aanbestedingsproces, waardoor de inschatting of inbesteding wenselijk is goed gemaakt kan worden.⁵⁶

Naast het in balans brengen van de machtsverhoudingen tussen overheid en markt, en het voorkomen van vershraling van OV op het platteland is het verbeteren van de coördinatie van assets, bijvoorbeeld met betrekking tot de elektrificatie van de busvloten zoals eerder genoemd, een belangrijk argument. 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 OV tijdens de COVID-crisis wijst uit dat landen waar overheden een sterke en regisserende rol hadden in het OV, sneller herstel in reizigersaantallen ondervonden, dan landen waar private partijen dominant zijn, zoals in Nederland.⁵⁷

Als laatste is de noodzaak tot het mogelijk maken van inbesteding te vinden in het belang van het OV-personeel. De druk op personeel in het openbaar vervoer is erg hoog. Om aanbestedingen te winnen worden er door vervoerders ambitieuze plannen ingediend tegen minimale kosten. Om winsten te maximaliseren proberen bedrijven hun ritten zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dat gaat ten koste van rusttijden van chauffeurs, zorgt voor onregelmatige werktijden en stress.⁵⁸ Het ziekteverzuim onder buschauffeurs is volgens het CBS met 11 procent ruim twee keer zo hoog als gemiddeld. Na de overgang van een concessie naar een andere vervoerder is dit verzuim gemiddeld zelfs 25%.⁵⁹ De personeelstekorten verhogen de werkdruk alleen maar verder. Een publiek vervoersbedrijf hoeft niet alleen de financiële belangen van de aandeelhouder te dienen, maar kan ook de expliciete taak krijgen om de arbeidsomstandigheden van personeel te verbeteren. Het ziekteverzuim zal in dat geval lager zijn en het aantrekken van personeel wordt vergemakkelijkt. De betrouwbaarheid van het openbaar vervoer wordt daarmee versterkt.

3.5 Voor- en nadelen

Bij het mogelijk maken van inbesteding van openbaar vervoer-concessies, zijn er voor- en nadelen te identificeren. Een nadeel kan zijn dat provincies gebruik maken van deze optie terwijl de markt door middel van een openbare aanbesteding voor de in te vullen concessie afdoende werkt. Het oprichten van een provinciaal vervoersbedrijf is dan waarschijnlijk duurder dan het vrijgeven van de concessie aan een commercieel bedrijf.

⁵⁶ Veeneman. (2018). Developments in public transport governance in the Netherlands; the maturing of tendering

⁵⁷ Veeneman. (2022). Governance, COVID responses, and lessons on decision-making in uncertainty

⁵⁸ Omroep Brabant. (2023). Buschauffeurs: «We leven jaren korter en moeten strijden voor plaspauze».

⁵⁹ Stentor. (2024). Dit zegt ov-expert over roep om busvervoer door de overheid: «Een wonderlijke reflex»

Er zal expertise van buiten ingehuurd moeten worden voor het maken en draaien van een volwaardige dienstregeling met passend materieel. Omdat de oprichting van een provinciaal vervoersbedrijf in financieel en organisatorisch opzicht complex is, is het onwaarschijnlijk dat provincies tot deze oprichting zullen overgaan indien de markt vergelijkbare vervoersdiensten kan aanbieden. Oneigenlijk en te lichtzinnig gebruik van deze mogelijkheid tot investering ligt daarom niet voor de hand. Wanneer meerdere provincies gezamenlijk belangen nemen in een dergelijk vervoersbedrijf, op een manier die vergelijkbaar is met de belangen die overheden hebben in de netbeheerders van het Nederlands elektriciteitsnet, kunnen financiële en beleidsmatige risico's deels worden afgedekt en kunnen vervoersbedrijven ontstaan met voldoende slagkracht om concessies te vervullen.

Tegenover de risico's staat dat de concessieverlener na investering meer zeggenschap heeft, winsten niet verdwijnen naar grote buitenlandse staatsdeelnemingen terwijl risico's afgewenteld worden op de belastingbetaler en de dienstregeling makkelijker aangepast kan worden op maatschappelijke wensen. Ook kan de wetwijziging zorgen voor de zekerheid van een constant OV-aanbod voor reizigers, een betere mogelijkheid tot het bieden van goede arbeidsvoorwaarden en biedt de stabiliteit ruimte voor lange termijn investeringen in materieel en diensten. Daarnaast draagt de mogelijkheid tot investering bij aan het versterken van de concurrentie in de vervoersmarkt.

4. Relatie tot Europese regelgeving

In de PSO-verordening⁶⁰ is openbare aanbesteding voor contracten voor openbaar vervoer het uitgangspunt. De PSO-verordening kent een aantal uitzonderingen op dit uitgangspunt⁶¹.

Eén van die uitzonderingen geldt wanneer een bevoegde plaatselijke overheid zelf openbare personenvervoersdiensten aanbiedt of onderhands een openbardienstcontract gunt aan een juridisch onafhankelijke entiteit waarover de bevoegde plaatselijke overheid net als over haar eigen diensten zeggenschap uitoefent (een dergelijke onderhandse gunning is aan te merken als een investering). Van deze uitzondering op de aanbestedingsplicht mag volgens artikel 5, tweede lid, van de PSO alleen gebruik worden gemaakt als aan het volgende is voldaan:

- 1) Deze uitzondering mag alleen gebruikt worden als de nationale wetgeving het niet verbiedt.
- 2) Het moet gaan om openbare dienstcontracten in de vorm van concessieovereenkomsten.
- 3) Deze uitzondering mag alleen gebruikt worden voor geïntegreerde (onderling verbonden) diensten om de vervoersbehoeften van stedelijke agglomeraties of plattelandsgebieden, of beide, te dekken.
- 4) De bevoegde plaatselijke overheid oefent zeggenschap uit over het vervoerbedrijf als over haar eigen diensten. Zeggenschap wordt beoordeeld overeenkomstig artikel 5, tweede lid, onder a, van de PSO-verordening.
- 5) In geval van een groepering van overheden moet er sprake zijn van tenminste één bevoegde plaatselijke overheid die zeggenschap uitoefent over het vervoerbedrijf als over haar eigen diensten.

⁶⁰ Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PbEG 2007, L 315), laatstelijk gewijzigd door Verordening (EU) 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 (PbEU 2016, L 354).

⁶¹ Artikel 5, derde lid, van de PSO-verordening: openbare aanbesteding is niet verplicht wanneer beroep wordt gedaan op een interne exploitant.

- 6) Het vervoerbedrijf en eventuele dochtervennootschappen nemen niet deel aan openbare aanbestedingen voor het verrichten van openbaar personenvervoer buiten het grondgebied van de bevoegde plaatselijke overheid.
- 7) Wanneer onderaanneming voor de openbare vervoersdiensten (als bedoeld in artikel 4, zevende lid, van de PSO) wordt overwogen, is de interne exploitant gehouden de openbare personenvervoersdienst grotendeels zelf uit te voeren.

Met het aannemen van dit wetsvoorstel, wordt er voldaan aan de eerste voorwaarde. Provincies moeten vervolgens zelf zorgen dat er wordt voldaan aan de andere zes voorwaarden.

Zoals in paragraaf 3.2 is opgemerkt kan de mogelijkheid tot inbesteding door provincies, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, ook betrekking hebben op regionaal treinvervoer. Voor treinvervoer dient opgemerkt te worden dat voor openbaar vervoer per spoor er open toegangsrechten bestaan.⁶² Bij zowel een openbare aanbesteding als bij een eventuele inbesteding van treinvervoer door een provincie dient onderzocht te worden of het gewenste openbaar vervoer per spoor ook zonder betrokkenheid van de provincie door de markt kan worden aangeboden.⁶³

5. Financiële gevolgen

Voor de Rijksfinanciën zijn er geen gevolgen te verwachten als gevolg van de invoering van 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. Provincies gaan zelf over deze keuze en de bijbehorende financiële risico's.

6. Reactie Staatssecretaris

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in een brief gereageerd op onderhavig wetsvoorstel, in samenhang met enkele aangenomen moties.⁶⁴ De Staatssecretaris beweert dat er «vanuit de markt in de afgelopen jaren voldoende belangstelling gebleken [is] doordat (veelal) meerdere vervoerders biedingen doen.». Dat is inderdaad het geval. Echter is het aantal actieve partijen op de markt sinds 2015 met 40% gedaald en lijkt de marktinteresse voor recente aanbestedingen van niet-stedelijke concessies lager dan voorheen. Het is dan ook onzeker of de belangstelling vanuit de markt zoals die de afgelopen jaren was in stand blijft. Voorsortierend op een scenario waarin de marktomstandigheden verslechteren, is het juist verstandig de optie tot inbesteding toe te voegen aan het provinciale instrumentarium. De Staatssecretaris geeft aan dat wanneer een provincie wil overgaan tot inbesteden die provincie zal moeten aantonen dat huidige systeem van openbaar aanbesteden niet (goed) werkt. De verplichting om dit aan te tonen, staat niet expliciet in de PSO-verordening. Wel dient een provincie in het kader van behoorlijk bestuur bij de onderbouwing van de keuze tot inbesteding inzichtelijk te maken dat zij de inbesteding verkiest boven een openbare aanbesteding omdat de markt het gewenste openbaar vervoer niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden kan leveren.

⁶² Artikel 19a, eerste lid, van de Wp 2000.

⁶³ Paragraaf 2.2.3 van de Interpretatieve richtsnoeren van de Europese Commissie bij PSO-verordening (PbEU 2023, C 222/01)

⁶⁴ Kamerstuknummer 23 645-816

De Staatssecretaris schrijft in haar brief ook dat het aannemelijk is dat het inbesteden van de openbaar vervoerdiensten (via een provinciaal vervoersbedrijf) leidt tot bezwaar vanuit de Europese Commissie en vanuit marktpartijen wanneer aangetoond is dat de markt bepaalde diensten kan leveren. Marktpartijen en de Europese Commissie kunnen in een gerechtelijke procedure bij de Nederlandse dan wel de Europese rechter aanvechten. Wanneer het overgaan tot inbesteding goed onderbouwd is, en door de provincie aan alle eisen van de PSO-verordening (zie paragraaf 4) en de Wet personenvervoer 2000 is voldaan, is de inschatting van de indieners van dit wetsvoorstel dat een rechter de inbesteding niet in strijd met het (EU-)recht zal achten. De PSO-verordening staat inbesteding immers onder bepaalde strikte voorwaarden en in bepaalde gevallen toe. Dit strikte kader in de PSO-verordening voor inbesteding heeft als doel om concurrentievervalsing te voorkomen.⁶⁵

Het onderzoek van Decisio uit 2020 wordt door de Staatssecretaris aangehaald om te onderbouwen dat marktwerking het OV heeft verbeterd. De initiatiefnemers weerleggen die bewering niet. Echter nuanceren de onderzoeken die in paragraaf 3.4 worden aangehaald de bewering van de Staatssecretaris wel. Een causaal verband tussen marktwerking en beter OV kan ook Decisio niet aantonen. Tevens lijkt vooral de initiële overgang van publieke naar private organisatie in 2006 voor een efficiëntiesprong te hebben gezorgd, maar zijn de resultaten nadien niet significant. Zeker in vergelijking met de inbesteedde stedelijke concessies. Uit de literatuur blijkt dat aanbesteding voor drukke trajecten leidt tot wenselijke marktuitskomsten, voor minder drukke trajecten juist niet. Een provinciaal-OV-bedrijf zal zich moeten bewijzen ten opzichte van private aanbieders om de concessie blijvend in te vullen. De prikkel om te leveren verdwijnt met deze wet niet, de concurrentie wordt juist versterkt.

De initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat het oprichten van een vervoerbedrijf een ingrijpende en kostbare organisatorische verandering is, zoals de Staatssecretaris opmerkt. De PSO biedt overheden de mogelijkheid om gezamenlijk bezit te nemen in een vervoersbedrijf. Provincies zouden de risico's, kosten en organisatie op die manier kunnen verdelen.

De Staatssecretaris schrijft dat ze geen signalen heeft ontvangen dat de provincies de wens hebben om een eigen vervoersbedrijf op te richten. Uit de consultatiereacties blijkt echter ook geen weerstand vanuit provincies. Tegelijkertijd is er vanuit de provincie Limburg positief gereageerd op de wet, in de consultatie die is gesloten na de publicatie van de brief van de Staatssecretaris.

7. Consultatie

Op de internetconsultatie zijn enkele reacties op het wetsvoorstel ingediend. Naar aanleiding hiervan is de toelichting aangescherpt. De consultatiereacties zijn geen aanleiding geweest voor het aanpassen van de wetstekst zelf.

7.1 Provincies

De provincie Limburg reageerde positief op de wetswijziging. Deze provincie kent een multimodale concessie (bus én trein) en geeft aan dat het van belang is dat inbesteding ook voor dat type concessies toegepast

⁶⁵ Overweging 18 bij de PSO-verordening (PbEU 2007, L 315/1)

kan worden. Dat is al voorzien in de wetstekst. Echter was dit nog niet op te maken uit de toelichting. Om deze reden is er een extra alinea toegevoegd onder paragraaf 3.2.

7.2 Vakbonden

Ook vakbond FNV is positief over deze wetwijziging. Ze wijzen erop dat de aanbestedingssystematiek leidt tot concurrentie op kostenbesparingen, wat slechtere arbeidsomstandigheden tot gevolg heeft. De FNV bepleit tenslotte dat deze wet zal leiden tot betere prestaties van vervoersbedrijven op dienstverlening en werkgeverschap.

7.3 Private vervoerders

De Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) ziet deze wet niet als oplossing voor de dreigende uitdunning van lijnen, en pleit voor meer flexibilisering. De door de FMN aangestipte onvolkomenheden zijn in de toelichting aangevuld.

De FMN geeft aan dat het schrappen van buslijnen geen gevolg is van de aanbestedingssystematiek, maar van achterblijvende budgetten. Het is waar dat de budgetten achterblijven bij de groei van de kosten. Echter, dat is niet het enige probleem. Beperkte marktinteresse is zoals in deze toelichting onderbouwd wordt een wezenlijk probleem voor plattelandsconcessies. Daarnaast zorgt de concurrentie op kostenminimalisatie, zoals de FNV aangeeft, voor een relatief groot tekort aan personeel. De oplossing die FMN ziet in flexibilisering is vanuit bedrijfseconomisch perspectief te verantwoorden. Indieners zijn echter van mening dat het maatschappelijk wenselijk is om vaste buslijnen ook in de buitengebieden te behouden.

In haar reactie stelt de FMN onterecht dat deze wet ervoor zorgt dat er teruggedaan wordt naar de situatie van voor de WP2000. Afgezien van het feit dat dit volgens Europese wetgeving helemaal niet zou kunnen, is dat ook niet de intentie van de initiatiefnemers. De aanbestedingssystematiek werkt voor de meeste concessies naar behoren, en hoeft ook na het aannemen van deze wet niet te verdwijnen. Provincies moeten immers een goede onderbouwing aanleveren, alvorens er tot inbesteding kan worden overgegaan. Voornamelijk voor concessies in niet-stedelijke regio's, waar de marktinteresse voor een stabiel en goed dekkend OV-netwerk laag is, kan de optie tot inbesteding tot een meerwaarde leiden. De FMN haalt het rapport van Decisio aan om aan te tonen dat aanbesteding per definitie beter werkt dan inbesteding. De onderzoeken die in paragraaf 3.4 worden aangehaald nuanceren dat beeld.

Ook beargumenteert de FMN waarom het mislukken van recente aanbestedingen niet op de markt verhaald kan worden. Wat betreft de mislukte aanbestedingen tijdens de COVID-pandemie bevestigt de reactie van de FMN de zorgen van de initiatiefnemers. Vervoersbedrijven blijken hun diensten niet aan te willen bieden in slechte tijden. Omdat OV een basisvoorziening is, en daarmee een «too big to fail» status heeft, zijn verliezen publiek en winsten privaat. Wat betreft de Zeeuwse case worden de zorgen van de initiatiefnemers eveneens bevestigd. Om interessant te blijven voor de markt moet er flink geflexibiliseerd worden. Uit de GS-brief die door FMN zelf wordt aangehaald blijkt dat vervoerders de huidige OV-structuur met vaste en soms «lege» buslijnen niet houdbaar achten. Dit is een van de argumenten waarom bedrijven geen bod willen

doen.⁶⁶ Het verdwijnen van vaste lijnen zorgt ervoor dat steeds minder mensen betrouwbaar van A naar B kunnen komen. De argumentatie omtrent de meerkosten van noodconcessies is uitgebreid onder paragraaf 2.1.

Als laatste gaat FMN in op de parallel met de Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden. De FMN beweert dat de positieve effecten van concurrentie geheel verdwijnen wanneer de optie tot inbesteding bestaat. Dat is niet in lijn met de goede resultaten die in inbesteedde concessies op OV gebied worden gehaald en met de bevindingen in de literatuur zoals omschreven in paragraaf 3.4.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A en B

Met dit wetsvoorstel wordt aan artikel 63a van de Wp 2000 een nieuw artikellid toegevoegd om een inbesteding van openbaar vervoer door provincies mogelijk te maken. Door de voorgestelde wijziging van artikel 63b van de Wp 2000 worden de voorwaarden die gelden bij een inbesteding door de vier grote steden (artikel 63a, eerste en tweede lid, van de Wp 2000) ook van toepassing op een inbesteding door provincies.

In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uitvoerig ingegaan op de werking van de hierboven genoemde wijzigingen van de Wp 2000.

Artikel II

De datum van de inwerkingtreding van deze wet wordt geregeld bij koninklijk besluit.

De Hoop
O. van Dijk

⁶⁶ GS Zeeland. (2023). Aanbesteding busconcessie Zeeland 2025 (Zaaknummer 372348)