

Vergaderjaar 2011–2012

32 845

Voorstel van wet van de leden Monasch, Bashir, Van Gent en Verhoeven tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 teneinde inbesteding van openbaar vervoer mogelijk te maken in een plusregio die de gemeente Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat (Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 juli 2012

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. De beoogde opheffing van de verplichting tot openbare aanbesteding kan financiële risico's met zich meebrengen. Het ontbreken van concurrentie zal de prijs-kwaliteitverhouding in het openbaar vervoer (ov) niet ten goede komen, zo verwachten deze leden. Voorts achten deze leden het niet ondenkbaar, dat een keuze voor inbesteding in de G3 negatieve gevolgen zal hebben voor de ov-markt in de overige vervoersregio's.

Wij hopen met de beantwoording van de vragen de zorgen bij de VVD-fractie weg te kunnen nemen rond financiële risico's, prijs-kwaliteitverhouding in het OV en de OV-markt.

De leden van de CDA-fractie hebben met aandacht kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie hechten aan goed, toegankelijk en betaalbaar openbaar vervoer, met een goede bereikbaarheid in het land, een goede prijs-kwaliteitverhouding en maximale sociale veiligheid.

Met de CDA-fractie hechten ook de indieners aan goed, toegankelijke en betaalbaar openbaar vervoer. We hopen de zorgen die zij uit ten aanzien van bereikbaarheid in het land, de prijs-kwaliteitverhouding en maximale sociale zekerheid weg te kunnen nemen met de beantwoording van de vragen die de CDA-fractie daarover heeft gesteld.

Argumentatie initiatiefnemers

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat de initiatiefnemers het wetsvoorstel baseren op de volgende argumenten:

- Er moet een keuze mogelijk zijn;
- Op lokaal niveau;
- Het jobbeleid moet stoppen;

- Railvervoer is speciaal en gecompliceerd in vergelijking met andere vervoersmodaliteiten.

Zij vragen of deze opsomming volledig is.

Deze initiatiefwet heeft als doel om de decentrale overheden de keuze te bieden of zij hun openbaar vervoer aanbesteden, danwel onderhands gunnen aan een vervoerder waarop zij zeggenschap uitoefent. Op basis van welke argumenten de vervoersregio dit doet, is niet aan de regering, noch aan de Kamer.

Inbesteden versus aanbesteden

De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit, dat inbesteding gedeeld kan worden in drieën: diensten voor de reiziger, flexibiliteit en prijs. Met betrekking tot flexibiliteit en prijs zouden er verschillen kunnen zijn tussen aanbesteding en inbesteding. Zijn er met betrekking tot de diensten voor de reiziger verschillen tussen aanbesteding en inbesteding? Zij vragen de initiatiefnemers nader uit te leggen welke verschillen er zijn tussen inbesteden en aanbesteden qua flexibiliteit.

De diensten voor de reiziger worden zowel bij aanbesteding als bij inbesteding bepaald door het bestek dat wordt vastgesteld door de vervoersregio. Bij aanbesteding is dit bestek echter in beton gegoten: er kunnen alleen onder voorwaarden later wijzigingen in worden aangebracht omdat verliezers van de aanbesteding niet in het nadeel gebracht mogen worden. Bij inbesteding kunnen wensen van de reizigers kunnen via het democratisch proces via gemeenteraad en vervoersregio vertaald worden in aanpassingen van het bestek. Bij aanbesteding is er één moment waarop er inspraak is: bij vaststelling van de aanbestedingsvoorwaarden.

De leden van de VVD vragen of deze verschillen leiden tot een voorkeur voor aanbesteding of inbesteding?

Of de vervoersregio de voorkeur heeft voor aan- danwel inbesteding is een eigen afweging.

De leden van de VVD-fractie vragen, wat de meerwaarde is van toevoeging van inbesteding als keuzemogelijkheid wanneer er geen specifieke pluspunten voor inbesteding te noemen zijn?

Uit Rotterdam, Den Haag en Amsterdam is de uitdrukkelijke wens vernomen om het openbaar vervoer te kunnen gunnen aan respectievelijk de RET, HTM en GVB. De indieners willen aan deze steden hiertoe graag de mogelijkheid bieden.

Zijn er verschillen tussen inbesteding of aanbesteding met betrekking tot de positie van het personeel van de vervoerder?

Bij aanbesteding gaat het personeel over naar de winnende partij en heeft voor één jaar gegarandeerde overeenkomstige arbeidsvoorwaarden. Na dit jaar is het voor hen afwachten.

Beschouwen de initiatiefnemers de positie van het personeel als een onderwerp waarover de reiziger zich direct of indirect zou moeten kunnen uitspreken?

De indieners hechten aan een verantwoord personeelsbeleid. De bedrijven zijn en blijven daarin zelfstandig. Middels de zeggenschap kan wel indirect invloed worden uitgeoefend via het democratisch proces, bijvoorbeeld in het beperken van bonussen.

De leden van de VVD-fractie vragen of, zo er verschillen zijn, deze via het programma van eisen kunnen worden gelijkgetrokken? Is flexibiliteit bij inbesteding of bij aanbesteding verschillend qua prijskaartje?

Het verschil in flexibiliteit zit hem in het vaststellen en (niet) mogen wijzigen van het programma van eisen. Als bij een aanbesteding bijvoorbeeld een bepaald type bus vereist wordt in jaar 3, en dat later wordt gewijzigd, kan de verliezer van de aanbesteding betogen dat als hij geweten had dat die eis zou vervallen, hij een ander bod had gedaan en de aanbesteding had kunnen winnen.

Uit onderzoek blijkt dat aanbesteding goedkoper kan zijn bij de eerste keer dat een concessie wordt aanbesteed. De trend is dat bij de tweede en volgende aanbestedingen geen efficiencywinsten meer worden geboekt.

In de nota naar aanleiding van het nader verslag schrijven de initiatiefnemers:

«Of er een nog grotere korting had kunnen worden toegepast is altijd koffiedik kijken».¹ Berusten de initiatiefnemers hierin? Of zijn zij bereid enkele nadere overwegingen met betrekking tot de financiële aspecten te geven?

De indieners willen hier graag aan toevoegen dat kortingen op het budget grote gevolgen kunnen hebben op de tevredenheid van het personeel, de kwaliteit van de bussen en rails, het vervoersaanbod en daarmee voor de tevredenheid van de reiziger. Om die reiziger is het ons te doen. Hij moet kunnen vertrouwen op goed, betrouwbaar en veilig openbaar vervoer. Ons doel is dat overeind te houden.

Voorts schrijven de initiatiefnemers «Gevaar is daarbij dat service aan de reiziger er wel onder lijdt, of dat de tekorten van elders uit het bedrijf worden aangevuld.» Willen de initiatiefnemers dit toelichten? Wat wordt bedoeld met «tekorten», «elders» en «bedrijf»? Zien de initiatiefnemers bij inbesteding ook gevaren? Hoe wegen zij deze ten opzichte van de genoemde gevaren bij aanbesteding?

Bij aanbestedingen blijkt dat commerciële bedrijven graag bereid zijn laag in te schrijven om zo een concessie te verwerven. Het voorbeeld van Syntus laat zien dat hieraan risico's verbonden zijn. Syntus was bijna failliet gegaan omdat het te goedkoop had ingeschreven op busdiensten op de Veluwe. De indieners achten het bovendien niet wenselijk dat reizigers en vervoersregio's elders via het onevenredig delen in de overheadkosten van zo'n bedrijf feitelijk meebetalen aan een te goedkoop aangegane verplichting elders.

De leden van de VVD-fractie begrijpen uit de parlementaire behandeling tot nu toe van dit wetsvoorstel, dat de initiatiefnemers het van belang achten dat de reizigers direct of indirect invloed kunnen uitoefenen op de diensten voor de reizigers en op de besluitvorming dienaangaande. Betekent dit, dat alle stukken met betrekking tot inbesteding openbaar behoren te zijn? Zo nee, wat behoort wel en wat niet openbaar te zijn? Stukken die in ieder geval openbaar zouden moeten zijn, zijn het programma van eisen, de tussentijdse evaluaties en de tussentijdse aanpassingen in het programma van eisen. Het bedrijf waarop de vervoersregio zeggenschap uitoefent is bovendien verplicht de jaarstukken openbaar te maken.

De leden van de VVD-fractie constateren dat tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 21 juni 2012 namens de initiatiefnemers is gesteld dat als commerciële vervoerders een aantrekkelijk aanbod kunnen leveren het voor steden ook aantrekkelijker wordt om aan te besteden en dat in die zin er dus wel degelijk sprake is van een open marktwerking. De leden van de VVD-fractie constateren echter, dat indien er geen aanbesteding plaatsvindt, er dan evenmin een kans is om een aantrekkelijk bod te leveren.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 845, nr. 10, p. 3.

Bij de besluitvorming in de vervoersregio zal de afweging worden gemaakt tussen de keuze voor het aanbod van buiten via openbare aanbesteding of het aanbod van «binnen» via de onderhandse gunning. Als het aanbod van buiten veel aantrekkelijker wordt gevonden kan de vervoersregio kiezen voor aanbesteding.

Zijn de initiatiefnemers van oordeel dat aanbieders over alle relevante gegevens met betrekking tot de inbesteding zouden moeten kunnen beschikken? Opdat zij vrijwillig, voor eigen rekening en op eigen initiatief een bod kunnen leveren? Nadat inbesteding conform het initiatiefwetsvoorstel heeft plaatsgevonden?

Het programma van eisen zal openbaar zijn. Mochten commerciële aanbieders zich geroepen voelen acquisitie te plegen naar aanleiding hiervan, dan is het aan de vervoersregio om te besluiten of deze op prijs gesteld wordt of niet.

Keuze op nationaal of lokaal niveau

De initiatiefnemers geven aan dat de geboden keuze tussen in- of aanbesteden op lokaal niveau moet worden gemaakt. De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de gedachte, dat in het algemeen gesproken beslissingen op het laagst mogelijke niveau moeten worden genomen. Het dichtst bij de inwoners, reizigers, belastingbetalers, betrokkenen. Kortom, degenen die de gevolgen van die beslissing ondervinden.

Echter, de leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de keuze tussen in- of aanbesteden bovenlokale of bovenregionale gevolgen kan hebben voor andere regio's. Vervoerders kunnen afhaken wanneer inbesteden toeneemt en aanbesteden afneemt. Zou die keuze dan ook op een hoger niveau moeten worden gelegd?

De indieners kiezen ervoor om de keuze op het vervoersregio-niveau te leggen, daar waar het besluit genomen wordt over het OV in de regio. De indieners delen de zorg over het geringe aantal inschrijvingen op concessies voor openbaar vervoer. De NMA liet eerder in een studie zien dat veelal slechts twee partijen meedingen, soms zelfs maar één. Dit is niet anders gebleken in de grote steden: daar was de interesse niet groter: zowel in Rotterdam als Den Haag hebben zich maar twee inschrijvers gemeld bij de aanbesteding van de busconcessie.

De leden van de VVD-fractie geven aan het eens te zijn met de gedachte, dat in het algemeen gesproken beslissingen op het laagst mogelijke niveau moeten worden genomen. Ze zijn echter van mening dat de keuze tussen in- of aanbesteden bovenlokale of bovenregionale gevolgen kan hebben voor andere regio's, omdat vervoerders kunnen afhaken wanneer inbesteden toeneemt en aanbesteden afneemt en vragen daarom of deze keuze dan niet op een hoger niveau moeten worden gelegd.

De indieners zijn van mening dat de keus voor in- of aanbesteden het beste door de concessieverleners zelf genomen kan worden. Er zal geen sprake zijn van bovenlokale of regionale gevolgen. Deze vallen buiten het gebied van de G4 waar aanbesteden binnen dit initiatiefwetsvoorstel niet langer verplicht is. Met dit initiatiefwetsvoorstel wordt de keuzevrijheid voor steden tussen in- of aanbesteden geregeld. Nu is er geen sprake van een keuzevrijheid aangezien de huidige wet elke stad verplicht tot aanbesteden. Daarnaast vinden de indieners het niet juist om de keus tussen in- of aanbesteden op nationaal niveau te nemen. De G4 kan beter zelf deze keuze maken dan dat dit wordt opgelegd. De stadsbesturen van deze steden hebben meerdere malen aangedrongen om deze keuzevrijheid mogelijk te maken, met dit initiatiefwetsvoorstel komen de indieners tegemoet aan deze wens.

De leden van de VVD-fractie menen dat het niet ongebruikelijk is, dat nationaal grenzen van het speelveld worden bepaald en dat lokaal het speelveld wordt ingevuld en vragen waarom hier nu van wordt afgeweken.

De indieners bestrijden dat er nu van wordt afgeweken. Bij het voorstel van de indieners is er nog steeds sprake van grenzen aan het speelveld. Wel creëren de indieners de mogelijkheid voor de G4 om een goed afgewogen lokale keus te maken tussen in- of aanbesteden.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat niet enkel de kwaliteit maar ook de prijs in verhouding tot de kwaliteit van belang is en dat een aanbesteding door de meervoudige biedingen meer zekerheid biedt om tot een goede prijs te komen.

De indieners vinden dat het aan de concessieverleners zelf is om te bepalen of en hoe ze meer efficiëntie kunnen halen uit de concessies om zo de beste kwaliteit voor de beste prijs te krijgen. Mochten de concessieverleners van mening zijn dat aanbesteding de beste en meest efficiënte oplossing is, dan biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid aan de vier steden om hiervoor te kiezen. Eerder is gebleken dat ook zonder aanbesteding grote efficiëncyslagen haalbaar zijn geweest.

Het klopt dat de indieners met het initiatiefwetsvoorstel beoogen duidelijkheid te geven en een einde te maken aan het gejojo. De indieners achten het niet aan hen om wetswijzigingen in de toekomst uit te sluiten, maar vertrouwen er op dat, gezien de grote steun voor het wetsvoorstel, en nu geen beleidswijzigingen terug te verwachten zullen zijn.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de initiatiefnemers van oordeel zijn dat railvervoer speciaal en gecompliceerd is en dat dit een bijzondere relatie vereist tussen de vervoerder en de opdrachtgever. Zouden de initiatiefnemers dit nader willen toelichten en dan met name gericht op de vragen waaruit dat speciale bestaat, en wat de bijzondere relatie met de vervoerder inhoudt? Wordt aan dit vereiste beter voldaan door inbesteding dan door aanbesteding? De leden van de VVD-fractie vragen zich af of hier onzakelijke elementen in de concessieverlening en in de exploitatie worden geïntroduceerd. Zouden de initiatiefnemers hierop nader willen ingaan?

De indieners concluderen dat met dit wetsvoorstel steden ook de mogelijkheid krijgen om alleen railvervoer aan te besteden en busvervoer niet. Zij kunnen er echter ook voor kiezen om alle modaliteiten in één hand te houden als zij dit beter voor de reiziger achten, of juist om alles aan te besteden. Ook in dit geval legt het initiatiefwetsvoorstel de keuze bij de steden. De indieners hebben expliciet ervoor gekozen railgebonden vervoer en busvervoer gelijkwaardig te behandelen. Hierdoor hebben de steden de mogelijkheid om de diensten voor de reiziger optimaal op elkaar aan te laten sluiten. Logischer dan een concessie per modaliteit zou ook kunnen zijn concessies per vervoerscorridor uit te geven: de reiziger kan immers vaak kiezen tussen bus of tram. Als concessies per modaliteit apart aanbesteed worden, met verschillend begin- en eindtijden van die concessies, ontstaan altijd fricties in de perioden met overlap. Dit kan voorkomen worden door de concessieperioden op elkaar aan te laten sluiten.

De leden van de VVD-fractie vragen of initiatiefnemers het niet verstandig achten bij de definitieve afweging rond hun initiatiefwetsvoorstel gebruik te maken van de conclusies en aanbevelingen van de Onderzoekscommissie Verzelfstandiging en Privatisering van de Eerste Kamer. De indieners vinden dit niet noodzakelijk, met dit wetsvoorstel wordt namelijk geen keus gemaakt tussen in of aanbesteden. Uiteraard staat het de G4

vrij om eventuele conclusies en aanbevelingen van de Onderzoekscommissie mee te nemen in hun afweging om het OV al dan niet in of aan te besteden.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de initiatiefnemers in de beantwoording vaak verwijzen naar de G3 maar menen dat er ook een verantwoordelijkheid is met betrekking tot de uitvoering en de consequenties van het wetsvoorstel in de praktijk. Dit betekent onder meer die uitvoering onder ogen zien en waar mogelijk voorzienbare problemen vermijden of oplossen en vragen of de initiatiefnemers deze opvatting delen?

De indieners willen juist met dit wetsvoorstel problemen vermijden en oplossen. In de huidige situatie wordt de G4 verplicht het OV aan te besteden. Deze steden hebben meerdere malen verzocht om keuzevrijheid tussen in- of aanbesteden mogelijk te maken. Daar komen de indieners nu aan tegemoet.

Voor wat betreft de OV-markt vragen de leden van de VVD-fractie hoe groot het deel is dat het aandeel van de G3 uitmaakt van de totale landelijke ov-markt. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek bedroeg dit aandeel voor de drie bedrijven samen in 2010 37,3%. Op dit moment hebben drie van de vier grote steden hun openbaar vervoer inbesteed of net een concessie (grotendeels) aan een gemeentelijk vervoersbedrijf gegund. Daarnaast is het niet zeker dat alle steden kiezen voor inbesteding. De indieners achten om deze redenen een markteffectentoets niet nodig.

De leden van de VVD-fractie vragen of het een vereiste is dat de stadsregio het gemeentelijk vervoerbedrijf overneemt.

Om onderhandse gunning toe te kunnen passen moet er sprake zijn van een bedrijf waarop de overheid zeggenschap uitoefent. In artikel 5, lid 2 van de PSO-verordening is hierover opgenomen:

2. Als de nationale wetgeving het niet verbiedt, kan een bevoegde plaatselijke overheid, ongeacht of het gaat om een afzonderlijke overheid dan wel een groepering van overheden die geïntegreerde diensten voor openbaar personenvervoer aanbiedt, besluiten zelf openbare personenvervoersdiensten aan te bieden of onderhands een openbardienstcontract te 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. Wanneer een bevoegde plaatselijke overheid een dergelijk besluit neemt, geldt het volgende:
 - a) de vraag of de bevoegde plaatselijke overheid een dergelijke zeggenschap uitoefent, wordt beoordeeld op basis van onder meer de mate van vertegenwoordiging in de bestuurs-, beheers- of toezichtsorganen, de bepalingen ter zake in de statuten, de eigendomsstructuur en de daadwerkelijke invloed op en de daadwerkelijke zeggenschap over strategische en individuele beheersbeslissingen. In overeenstemming met het Gemeenschapsrecht heeft een bevoegde overheidsinstantie, met name in het geval van publiek-private partnerschappen, niet voor 100 % eigenaar te zijn om zeggenschap in de zin van dit lid uit te oefenen, mits de overheid een overheersende invloed heeft en die zeggenschap op grond van andere criteria kan worden uitgeoefend;

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de initiatiefnemers hun standpunt nader kunnen toelichten, op het standpunt van de initiatiefnemers met

betrekking tot het volgende. Artikel 53 van het oorspronkelijke wetsvoorstel tot Wijziging Wet personenvervoer 2000 in verband met een verordening betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg¹ voorzag in een verbod voor een interne exploitant om deel te nemen aan aanbestedingen voor concessies, zowel binnen als buiten het grondgebied van de stadsregio. Dit om oneerlijke concurrentie tussen private vervoerders en interne exploitanten te voorkomen. Met het wetsvoorstel wordt die mogelijkheid voor deelname van interne exploitanten op aanbestedingen echter weer open gelaten. Als motivatie wordt gegeven dat «het mogelijk wordt de eenheid in het complexe systeem van stedelijk openbaar vervoer in één hand te houden»².

Deze leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij de afweging «openbaar vervoer in één hand houden» beoordeelt ten opzichte van «oneerlijke concurrentie voorkomen» en de PSO-verordening?

De leden van de CDA-fractie vragen om toe te lichten of artikel 62 van het wetsvoorstel in overeenstemming is met de PSO-verordening? En zo ja, op grond waarvan zij tot die conclusie komen/komt? Deze leden vragen daarbij met name naar daar waar de initiatiefnemers de keuze om een interne exploitant mee te kunnen laten dingen bij aanbestedingen over willen laten aan de aanbestedende instantie.

De leden van de VVD-fractie vragen of de kan-bepaling strijdigheid met de Europese regelgeving zou kunnen opleveren en of de indieners alsnog bereid zijn advies in te winnen door middel van een juridisch onderzoek.

Het is voor een interne exploitant nog steeds niet mogelijk om mee te doen aan een aanbesteding buiten de stadsregio, behalve in het geval dat er binnen twee jaar zal worden overgegaan op een openbare aanbesteding in het eigen concessiegebied. Dit is overgenomen uit de PSO-verordening.

De overweging van de indieners om een kan-bepaling op te nemen is om de gemeente de mogelijkheid te geven het eigen OV-bedrijf uit te laten sluiten van mededinging. Voor mededinging naar aanbesteding binnen de eigen regio zijn zeer strikte kaders binnen de PSO-verordening. Omdat vervoer in de grote steden per modaliteit wordt aanbesteed en ook nog uit fase, is het van belang dat de houder van de tramconcessie, als de vervoersregio besluit de bus aan te besteden, mee te laten dingen. Zonder dat was er in Den Haag en Rotterdam maar één aanbieder geweest. De PSO-verordening biedt expliciet de mogelijkheid om eigen vervoersbedrijven mee te laten dingen naar in en uitgaande lijnen in de eigen regio (art 5, lid 2 b). In onze initiatiefwet geven we de overheid die zeggenschap uitoefent de mogelijkheid om dit te verbieden. Dit is in overeenstemming met overweging 18 uit de PSO-verordening die stelt: «De instantie die zeggenschap over de interne exploitant uitoefent moet deze ook kunnen verbieden deel te nemen aan op haar grondgebied georganiseerde openbare aanbestedingsprocedures.» Zo er al discussie is over de vraag of dit geheel conform de PSO-verordening is, dan is het ten hoogste een nationale kop: immers er wordt een extra beperking opgelegd aan gemeentelijke vervoersbedrijven op het kunnen mededingen naar concessies in de eigen regio; dit kan hen door de overheid die zeggenschap uitoefent verboden worden.

In de praktijk zal blijken dat, zoals nu ook is gebeurd in Rotterdam en Den Haag, voor het mededingen naar een concessie in de eigen regio een apart vervoersbedrijf wordt opgericht om zeker te stellen dat geen sprake is van strijdigheid met artikel 62.

De leden van de fractie van het CDA vragen de initiatiefnemers welke aanleiding er voor hen is dat «openbaar vervoer in één hand houden»

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 376, nr. 2.

² Kamerstukken II 2011/12, 32 845, nr. 5, p. 5.

betere garanties geeft voor een goede prijs-kwaliteitsverhouding, sociale veiligheid en het voorkomen van oneerlijke concurrentie dan via aanbesteden?

In dit wetsvoorstel staat de lokale autonomie van de G4 voorop. Of er voorkeur aan wordt gegeven om het openbaar vervoer in één hand te houden, is dus de keuze van deze steden. De initiatiefnemers willen de steden met dit wetsvoorstel hiertoe de mogelijkheid bieden.

Kruissubsidies

Initiatiefnemers stellen voor dat gemeentelijke vervoersbedrijven twee jaar voor het einde van de concessie ook elders in het land mee mogen dingen in aanbestedingen elders. Hoe verhoudt dat zich tot Europese regelgeving met betrekking tot inbesteding en staatssteun? Welke garanties zijn er in die gevallen dat kruissubsidies worden voorkomen?

De mogelijkheid die dit wetsvoorstel biedt aan gemeentelijke vervoersbedrijven om twee jaar voor het einde van de concessie ook elders in het land mee te kunnen dingen in aanbestedingen elders, is rechtstreeks overgenomen uit de PSO-verordening. Hierin staat:

«Artikel 5 lid 2, onderdeel c luidt: niettegenstaande punt b) mag een interne exploitant vanaf twee jaar voordat zijn onderhandse gegunde contract afloopt, meedoen aan eerlijke openbare aanbestedingen op voorwaarde dat onherroepelijk is besloten tot een eerlijke openbare aanbesteding van de openbare personenvervoersdiensten die onder het contract van de interne exploitant vallen, en dat de interne exploitant geen andere onderhands gegunde openbaredienstcontracten heeft gesloten»

In het wetsvoorstel staan voorts een aantal randvoorwaarden opgenomen, die voortvloeien uit deze verordening. Eén daarvan is de verplichting een gescheiden boekhouding te voeren teneinde kruissubsidie te vermijden. De Wp2000 voorziet reeds in deze bepaling. Door de introductie van de mogelijkheid tot inbesteding moet hierin blijvend worden voorzien om het uitgangspunt van eerlijke mededinging te kunnen blijven waarborgen.

Op grond waarvan zijn de initiatiefnemers van oordeel dat een gescheiden boekhouding voldoende garanties geeft dat er geen sprake zal kunnen zijn van kruissubsidies?

De NMa houdt hier toezicht op. Zij vragen jaarlijks aan de gemeentelijke openbaarvervoerbedrijven een verklaring waaruit moet blijken dat inkomsten uit het uitvoeren van openbaar vervoer niet wordt ingezet om commerciële activiteiten te ontwikkelen.

Fiscale aspecten en oneerlijke concurrentie

Kan de regering, respectievelijk kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe het risico van verboden staatssteun zich verhoudt tot de fiscale aspecten van inbesteding van het openbaar vervoer? De leden van de CDA-fractie constateren namelijk dat de huidige vrijstelling voor gemeenten / overheidsbedrijven immers lijkt te leiden tot oneerlijke concurrentieverhoudingen?

De indieners onderkennen dat op dit moment de OV bedrijven, waarvan de G3 aandeelhouder zijn, dus RET, HTM en GVB, vrijgesteld zijn van vennootschapsbelasting. Voor eventuele risico's is de vraag aanbesteding of inbesteding alleen niet relevant: volgens de indieners zouden ze hiervan zowel bij een aan- als een inbesteding vrijgesteld zijn. De vrijstelling is namelijk afhankelijk van de aandeelhouder en niet zo zeer van de wijze waarop de concessie wordt gegund.

Overigens heeft de NMa geen rol bij de investering in zich. Echter, als voor investering gekozen wordt, heeft de NMa wel een rol op grond van de Wet Personenvervoer, nl. toezien op het verbod op kruissubsidie. Dat houdt in dat marktactiviteiten niet mogen profiteren van gesubsidieerde activiteiten binnen hetzelfde concern.

Internationale vergelijking

Kunnen de initiatiefnemers aangeven welke andere landen nationale wetgeving hebben om investering mogelijk te maken en in hoeverre de situaties in die landen vergelijkbaar zijn met de situatie in Nederland?

Er zijn meer grote steden in Europa waar de openbaar vervoersdiensten zijn investeerde. Zo is in Parijs een publieke organisatie, RATP, verantwoordelijk voor het openbaar vervoer. In Rome verzorgt ATAC, het vroegere gemeentelijk vervoersbedrijf, het openbaar vervoer.

De initiatiefnemers willen met het wetsvoorstel ook mogelijk maken dat na aanbesteding bij een nieuwe concessieverlening het opnieuw mogelijk kan worden om voor investering te kiezen. Kunnen de initiatiefnemers aangeven of ook andere Europese landen deze mogelijkheid kennen, respectievelijk wettelijk hebben mogelijk gemaakt?

De initiatiefnemers vinden dat de keuze wel- of niet aanbesteden moet liggen bij de grote steden. Daar hoort ook de keuze van het weer aanbesteden bij. Daarnaast willen de initiatiefnemers de mogelijkheid bieden aan deze steden om de verschillende modaliteiten van het openbaar vervoer in één hand te houden. Omdat de bus ov-diensten in Rotterdam en Den Haag al wel zijn investeerde, moeten deze weer worden investeerde, mochten deze steden willen kiezen voor het gunnen van alle openbare vervoersdiensten aan één interne exploitant.

Bij de initiatiefnemers is niet bekend of er andere landen zijn die dit op soortgelijke wijze hebben geregeld.

Mogelijke markteffecten

Kan de regering / kunnen de initiatiefnemers aangeven wat het effect zal zijn van het wetsvoorstel op de markt, respectievelijk marktwerking als alle vier plusregio's zouden overgaan op investering? De plusregio's tezamen vormen immers een aanzienlijk deel van de markt, zo constateren de leden van de fractie van het CDA.

De initiatiefnemers verwachten geen grote verschuivingen op de markt voor openbaar vervoersdiensten, omdat tot op heden drie van de vier grote steden hun openbaar vervoer hebben investeerde hebben of net een concessie (grotendeels) hebben verleend aan een gemeentelijk vervoersbedrijf. In dat verband wijzen zij er op dat de NMa onlangs aangaf geen bezwaren te hebben tegen de samenwerking tussen HTM en Q-buzz omdat zij geen verschuivingen in de concurrentieverhoudingen voorzagen. De initiatiefnemers wijzen er voorts op dat bij recente aanbestedingen in de grote steden slechts sprake was van een zeer beperkt aantal inschrijvingen, en alleen van reeds in Nederland opererende, vervoersmaatschappijen.

Bij wetsvoorstellen is een markteffecttoets verplicht. Bij initiatiefwetsvoorstellen niet. Kunnen de initiatiefnemers aangeven waarom zij niet gekozen hebben voor een markeffecttoets. Zijn de initiatiefnemers alsnog bereid die te laten doen? Zo nee, waarom niet? Graag zouden deze leden daarbij betrokken zien de mogelijkheid dat de aanbestedende instantie met het wetsvoorstel na elke concessie termijn opnieuw de mogelijkheid krijgt om te kiezen tussen aan- of investeerde.

Zoals bij het voorgaande antwoord aangegeven, verwachten de initiatiefnemers geen grote verschuivingen op de markt voor openbaar vervoersdiensten. Voor commerciële aanbieders is het ook bij verplichte aanbesteding niet zeker dat zij hun openbaar vervoersdiensten binnen het concessiegebied kunnen voortzetten, deze kan immers worden gegund aan een andere (commerciële) partij. Daarnaast is het niet zeker dat alle steden kiezen voor inbesteding. De indieners achten om deze redenen een markteffectentoets niet nodig.

Prijs-kwaliteitsverhouding

De leden van de fractie van het CDA stellen dat uit onderzoek en uit de praktijk blijkt dat aanbesteding de prijs en kwaliteit ten goede kan komen. Ook blijkt dat gemeentelijk vervoersbedrijven vaak onnodig duur en inefficiënt zijn. In regio's waar is aanbesteed zijn inmiddels aanzienlijke bezuinigingen tezamen met verbeterd aanbod aan de reizigers gerealiseerd. Zij vragen voorbeelden noemen waarbij een overheid een goed ondernemer bleek, die uit zichzelf en bijtijds de bakens verzette om een betere prijs-kwaliteitsverhouding te bewerkstelligen?

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe, respectievelijk op grond waarvan, de initiatiefnemers denken dat gemeentelijk vervoersbedrijven respectievelijk interne exploitanten een kwaliteits- en prijs-slag zullen maken bij continuering van de inbesteding? Zij vragen om daar waar bij inbesteding ook een efficiencyslag is gemaakt, aan te geven hoe deze zich verhoudt tot de slagen wat betreft prijs-kwaliteit die gemaakt zijn bij aanbestedingen?

De leden van de CDA-fractie vragen of de indieners voorbeelden kennen van goed ondernemerschap van de overheid, waarbij de bakens bijtijds werden verzet om tot een beter kwaliteitsverhouding te komen.

Ja, de indieners kennen zulke voorbeelden. Het meest sprekende voorbeeld in dit verband is wellicht de laatste concessie voor de periode 2012–2018 die het GVB in de Stadsregio Amsterdam via inbesteding verwierf, die 28 miljoen euro lager lag dan in de periode ervoor.

Het is dus ook bij inbesteding prima mogelijk een kwaliteits- en prijs-slag te maken. Uit het rapport «Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer» van 19 november 2010 dat Twynstra en Gudde schreef in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Mobiliteit wordt duidelijk gesteld dat er geen verband bestaat tussen de efficiëntie van vervoersbedrijven en de vraag af ze zijn aan- dan wel inbesteedt. Op pagina 17 schrijven de onderzoekers: «Uit een nadere analyse blijkt dat er geen eenduidig verband is tussen de daling van het DRU-tarief en de wijze van aanbesteden (openbare aanbesteding of onderhandse gunning)».

Klanttevredenheid

De leden van de fractie van het CDA vragen of het juist is dat (een) onafhankelijke klanttevredenheidstoets(en) laat / laten zien dat de klanttevredenheid groter is bij aanbesteed vervoer, dan bij inbesteed vervoer? Zo ja, wat maakt dat de initiatiefnemers dan toch opteren voor inbesteding?

Dit is niet juist. In het eerder genoemde rapport «Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer» van Twynstra en Gudde staat op pagina 17: «Uit een nadere analyse van de gegevens blijkt dat er geen eenduidig verband is tussen de absolute waarde van de klanttevredenheid en de wijze van aanbesteden (openbare aanbesteding of onderhandse gunning).

Los van dit onderzoek willen de indieners opmerken dat het meer zin heeft trends in klanttevredenheid met elkaar te vergelijken, dan de absolute cijfers. Openbaar vervoer in een stedelijke agglomeratie is van een andere orde dan in het landelijk gebied. En ook klanten en hun beoordelingswijze verschillen sterk van elkaar.

Overigens opteren de indieners zelf niet voor inbesteding, zij wensen dit oordeel aan concessieverleners te laten.

Tussentijdse aansturing

De leden van de CDA-fractie constateren dat de initiatiefnemers van oordeel zijn dat inbesteding soms gemakkelijker is als er behoefte bestaat aan tussentijdse aansturing. Is het juist dat daaronder vooral moet worden verstaan tussentijdse aansturing bij grote evenementen? Is het mogelijk andere situaties te noemen waarbij behoefte aan tussentijdse aansturing aan de orde kan zijn? De leden van de CDA-fractie begrijpen dat het handig kan zijn als de gemeente als eigenaar een en ander «even kan regelen», maar op grond waarvan zijn de initiatiefnemers van mening dat dat bij inbesteding ook een garantie is voor een betere prijs-kwaliteitsverhouding? Zijn de evenementen niet in hoge mate te voorzien en mee te nemen in het bestek voor de concessie (zoals Koninginnedag, Sail Amsterdam en voetbal-evenementen)? Kunnen de initiatiefnemers toelichten om welke andere evenementen het kan gaan en wat het moeilijk maakt om die evenementen mee te nemen in de beschrijving van het bestek?

De indieners willen, wellicht ten overvloede, eens temeer voorop stellen dat zij niet de pretentie hebben zelf het beste te kunnen beoordelen of genoemde (denkbare) voordelen van inbesteding of een beter prijs-kwaliteitverhouding zich voordoen, maar dat zij die beoordelingsruimte graag aan de concessieverlener laten. Het is juist dat de indieners geluiden uit enkele grote steden horen dat zij de goede ervaringen met hun vervoersbedrijven bij grote evenementen graag continueren en er op voorhand niet perse vertrouwen in hebben dat dat met commerciële partners net zo soepel verloopt. Daarbij gaat het niet alleen om evenementen die te voorzien zijn, maar ook grote demonstraties, die qua aard, omvang en frequentie veel minder voorspelbaar zijn en niet zelden het openbaar vervoer ontregelen. Bovendien is het zeker niet zo dat alle grootschalige evenementen van tevoren vaststaan. Een inhuldiging van het Nederlands elftal bijvoorbeeld werd in 2010 door velen gehoopt, maar door weinigen voorzien. Een andere categorie betreft grootschalige bouwactiviteiten die in elke grote stad permanente aanpassing van het openbaar vervoer vraagt, waarbij maximale flexibiliteit van de vervoerder dringend gewenst is om soepel op situaties in te spelen.

Eerlijk handelen

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie: «Het is mogelijk dat een stadsregio besluit om de busconcessie per 1 januari 2013 aan te besteden. Er ontstaat dan een situatie dat een gemeentelijk vervoerbedrijf naast private vervoerders mag meedingen naar deze concessie via een openbare aanbestedingsprocedure, terwijl deze nog wel een tramconcessie heeft die doorloopt tot 1 januari 2017. (...) Overigens wordt erop toegezien dat het gemeentelijk vervoerbedrijf dan wel eerlijk handelt».¹

Kan de regering, respectievelijk kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe er door wie en op grond van welke criteria op wordt toegezien dat er eerlijk wordt gehandeld?

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 845, nr. 3, p. 4.

De indieners stellen dat een inbestedingstraject in veel opzichten een transparanter traject is dan een aanbestedingstraject. Immers, de PSO-Verordening schrijft voor dat alle cijfers ten aanzien van de inbesteding gepubliceerd moeten worden, waardoor een ieder kan beoordelen of een inbesteding marktconform is of niet. Bovendien wordt er bij inbestedingen uitgegaan van zogenaamde normkostenbepalingen. Bovendien wijzen de indieners erop dat bij de behandeling in de Tweede Kamer het amendement Wiegman-van Meppelen Scheppink (32 845 nr. 12) aangenomen, die een periodieke systematische vergelijking tussen interne exploitanten (benchmarking) voorschrijft.

Onderaanneming

Is het juist dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt dat stadsvervoerders via onderaanneming wel meedingen of bij de uitvoering worden betrokken? Kan de regering, respectievelijk kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe zich dat verhoudt tot de PSO-verordening, die verbiedt dat interne exploitanten meedingen naar concessies die worden aanbesteed?

Het is juist dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt dat stadsvervoerders via onderaanneming meedingen of bij de uitvoering worden betrokken. De veronderstelling van de vraagstellers dat interne exploitanten volgens de PSO-verordening bij aanbesteding niet zouden mogen meedingen naar concessies die worden aanbesteed is niet juist. De PSO-verordening stelt in overweging 19 daarover het volgende:

«Onderaanneming kan bijdragen aan een efficiënter openbaar personenvervoer en biedt de mogelijkheid tot deelname van andere ondernemingen dan de exploitanten van openbare diensten aan wie het openbaardienstcontract was gegund. De bevoegde instanties moeten echter, voor een optimaal gebruik van de openbare middelen, kunnen bepalen onder welke voorwaarden zij hun openbare personenvervoersdiensten in onderaanneming geven, in het bijzonder in het geval van diensten die worden verleend door een interne exploitant. Voorts mag het een onderaannemer niet onmogelijk worden gemaakt mee te dingen bij openbare aanbestedingen op het grondgebied van enige bevoegde instantie. Bij de keuze van een onderaannemer door de bevoegde instantie of haar interne exploitant dient het Gemeenschapsrecht te worden nageleefd».

In de praktijk blijkt echter dat vervoerders kiezen voor de veilige weg: het oprichten van een nieuw bedrijf om dat mee te laten dingen naar de aanbesteding. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest in Rotterdam en Den Haag.

Onderhands gunnen

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de nota van wijziging van 10 mei 2012¹ onder andere wordt geregeld dat de mogelijkheid blijft bestaan de concessies voor regionaal vervoer onderhands te gunnen. Hoe ver reikt deze mogelijkheid? alleen in regio's rond de grote steden of ook elders in het land, zo vragen deze leden aan de initiatiefnemers. De vervoersregio kan concessies die zij uitdeelt in dezelfde regio onderhands gunnen aan een bedrijf waarop zij zeggenschap uitoefent.

Zeggenschap over vervoersbedrijf

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat bij de beoogde inbesteding geldt dat de concessiegever doorslaggevend zeggenschap moet hebben over het vervoersbedrijf. Zij vragen aan te geven hoe deze

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 845, nr. 6.

zeggenschap over het vervoersbedrijf concreet, wettelijk geregeld wordt in het geval van een plusregio, respectievelijk vervoersregio? Waar komen in dat geval de financiële en andere risico's te liggen?

De indieners hebben bij hun wetsvoorstel niets anders voor ogen dan het bieden van een keuze aan plusregio's om als zij dat willen te kiezen voor investering. Momenteel gaat het dan concreet over GVB, RET en HTM. De aandelen van deze drie bedrijven zijn momenteel in handen van respectievelijk de gemeente Amsterdam, de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag. De PSO verordening is daarover duidelijk. In artikel 5.2 wordt ten aanzien van de zeggenschap onder meer dit gesteld:

«Als de nationale wetgeving het niet verbiedt, kan een bevoegde plaatselijke overheid, ongeacht of het gaat om een afzonderlijke overheid dan wel een groepering van overheden die geïntegreerde diensten voor openbaar personenvervoer aanbiedt, besluiten zelf openbare personenvervoerdiensten aan te bieden of onderhands een openbaardienstcontract te 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».

Kosten voor kleinere gemeenten

De leden van de fractie van het CDA vragen of het zo is dat grotere gemeenten met meer belang bij het vervoer met deze regeling de mogelijkheid krijgen om kleinere gemeenten in de regio mee te laten betalen voor de kosten van de vervoerswensen van de grotere gemeenten.

De indieners beogen op geen enkele manier grote steden te bevoordelen boven kleine gemeenten. Zij verwachten ook niet dat zulks gebeurt omdat hun initiatiefwet helemaal niets verandert aan de zeggenschapsverhoudingen binnen plusregio's.

Vorbereiding van in- en aanbesteden

De leden van de fractie van het CDA vragen of het juist is dat de gemeente Amsterdam op dit moment in de fase is van het formuleren van het programma van eisen? Is het juist dat zowel bij investering als bij aanbesteding een programma van eisen moet worden geformuleerd en dat bij investering ook getoetst moet worden op marktconformiteit? Waar zitten de meer- en minderkosten bij (de voorbereidingen voor) in-, respectievelijk aanbesteding?

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie kunnen de indieners bevestigen dat op dit moment, het concept Programma van Eisen Concessie Amsterdam 2015 (concept PvE) de inspraakprocedure is ingegaan. Het is juist zowel bij investering als bij aanbesteding een programma van eisen moet worden geformuleerd en dat bij investering ook getoetst moet worden op marktconformiteit. De concessie OV Amsterdam (2012–2018) is in 2010 inbesteed aan GVB, nadat er diverse onderzoeken hebben plaatsgevonden op marktconformiteit van zowel prestatie als kostprijs van het bod van GVB.

In antwoord op de vraag waar de meer- en minderkosten zitten bij (de voorbereidingen voor) in- respectievelijk aanbesteding, wijzen de indieners erop dat wanneer op korte termijn de aanbestedingsplicht vervalt, de aanbestedingsprocedure kan worden stopgezet. Dit voorkomt de kosten die mogelijk moeten worden gemaakt voor het terugdraaien van voorbereidingen voor het aanbestedingsproces.

Bestuursvereenkomst met Amsterdam

De leden van de fractie van het CDA constateren dat enige tijd geleden met Amsterdam een bestuursvereenkomst is gesloten, waarin afgesproken is dat tot aanbesteding wordt overgegaan, maar dat Amsterdam respijt krijgt tot 15 december 2014 (met gunningsbesluit in september 2013). In dit licht gezien vernemen deze leden graag waarom haast geboden is met dit initiatiefwetsvoorstel zo kort voor de aanstaande verkiezingen. Verkiezingen die wellicht weer een verandering teweeg kunnen brengen. Is snelle duidelijkheid wel in het belang van Amsterdam? Het is juist dat de Stadsregio Amsterdam met minister Schultz een bestuursvereenkomst heeft getekend (12 april 2012), waarvoor de Stadsregio een ontheffing voor de aanbestedingsplicht (vanwege het aanbesteden van tegelijkertijd bus, tram, metro en het vervoergebonden onderhoud) is verleend tot 15 december 2014. De indieners achten snelle duidelijkheid zeker in het belang van Amsterdam.

Is de regering eventueel bereid nog verder uitstel te geven indien Amsterdam anders in de problemen zou komen?

De minister heeft inmiddels in een brief toegezegd (zowel aan de TK, 21 juni, als aan de SRA, 21 juni) gezien de recente ontwikkelingen coullance te zullen betrachten t.a.v. de overeenkomst mocht de aanbestedingsplicht blijven bestaan.

J. Monasch,
mede namens de mede-indieners: de leden Bashir, van Gent en Verhoeven