

Vergaderjaar 2023–2024

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 816

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2024

Uw Kamer heeft drie moties aangenomen om 1) te onderzoeken welke belemmeringen er voor provincies zijn om publieke vervoersbedrijven op te richten (leden Alkaya (SP) en De Hoop (GL/PvdA))¹, 2) te onderzoeken welke wettelijke aanpassingen nodig zijn voor het oprichten van provinciale vervoersbedrijven (leden Krul (CDA) en Van der Graaf (CU))² en 3) samen met provincies in kaart te brengen welke mogelijkheden er zijn om meer grip op de concessie(kosten) te krijgen, en daarbij het wijzigen van de concessies door het in eigen bezit nemen van vervoersmiddelen, bedrijfspanden, zoals parkeerplaatsen of garages, en het in eigen dienst nemen van chauffeurs te betrekken (lid Van der Graaf (CU))³. In deze brief vindt u mijn reactie op deze moties.

Juridische mogelijkheden voor het oprichten van provinciale vervoersbedrijven

De Europese PSO-verordening⁴ gaat in beginsel uit van openbaar aanbesteden van openbare dienstcontracten (in Nederland in de vorm van concessies) en kent hierop een aantal uitzonderingsgronden. Artikel 5, lid 2, van de PSO-verordening maakt het mogelijk voor één of meer plaatselijke overheden om zelf openbaar vervoer (hierna: OV) aan te bieden of onderhands te gunnen aan een bedrijf waarover deze overheden doorslaggevende zeggenschap uitoefenen (als op eigen diensten). In de PSO-verordening staan de aanvullende voorwaarden genoemd. Ten eerste moet het bevoegde, plaatselijke overheden betreffen, zoals provincies of gemeenten, die niet bevoegd zijn voor het volledige grondgebied van een land. Ten tweede mag het enkel de

¹ Kamerstukken II 2022/23, 23 645, nr. 795, d.d. 22 maart 2023.

² Kamerstukken II 2022/23, 23 645, nr. 796, d.d. 22 maart 2023.

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 A, nr. 42, d.d. 6 december 2022.

⁴ PSO-verordening artikel 5 lid 3.

vervoersbehoeften van stedelijke agglomeraties of plattelandsgebieden, of beide, dekken.⁵

De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) verplicht decentrale overheden tot het openbaar aanbesteden van concessies voor regionaal openbaar vervoer. De grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn uitgezonderd van de plicht tot openbaar aanbesteden van het openbaar stadsvervoer. Het is hen toegestaan om de OV-diensten in eigen hand te houden (zogenamd inbesteden). De uitzondering komt voort uit een initiatiefwetsvoorstel waarop de Wp2000 in 2012 is gewijzigd.⁶ Een aantal specifiek voor de stadsregio's geldende overwegingen is dat de vier grote steden complexe netwerken hebben met verschillende modaliteiten en dat afsplitsing van bus, tram en metro onwenselijk is voor de reiziger⁷. De gemeente Utrecht maakt als enige geen gebruik van deze grond omdat het gemeentelijk vervoersbedrijf in voorbereiding op de aanbestedingsverplichting destijds is verkocht.

Om het mogelijk te maken voor provincies om vervoersbedrijven op te richten kan een uitzonderingsgrond aan de Wp2000 worden toegevoegd door middel van een wetswijziging. Hoewel een provincie dan de mogelijkheid zou krijgen om een provinciaal vervoersbedrijf op te richten, dient de provincie vooraf goed te beoordelen of zij daarbij voldoet aan de criteria uit de PSO-verordening. Sinds de invoering van het aanbestedingsbeginsel in de Wp2000 besteden de provincies het openbaar vervoer in hun provincie aan in de vorm van concessies. Voor die concessies is vanuit de markt in de afgelopen jaren voldoende belangstelling gebleken doordat (veelal) meerdere vervoerders biedingen doen. Daarmee wordt voldaan aan de hoofdregel in de PSO-verordening (artikel 5, lid 3) die uitgaat van openbaar aanbesteden van concessies. Als een provincie over wil gaan tot inbesteden dan moet aangetoond worden dat het huidige systeem niet (goed) werkt. Als aangetoond kan worden dat de markt bepaalde diensten kan verlenen, is het aannemelijk dat het inbesteden van de openbaar vervoerdiensten (via een provinciaal vervoersbedrijf) leidt tot bezwaar vanuit de Europese Commissie en vanuit marktpartijen. Marktpartijen en de Europese Commissie kunnen in een gerechtelijke procedure bij de Nederlandse dan wel de Europese rechter aanvechten dat de gekozen inbestedingsconstructie niet onder de PSO-verordening valt en/of dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

Daarnaast zijn er meerdere redenen te geven waarom aanpassing van de Wp2000 mogelijk minder voor de hand ligt. De verplichting tot openbaar aanbesteden is – naast decentralisatie van regionaal ov – in 2006 geïntroduceerd om een kwaliteitsverbetering in het ov te bereiken.⁸ Het gebruik van ov bleef toen achter ten opzichte van de auto en de leefbaarheid en bereikbaarheid stonden daarmee onder druk. Vanwege de toenemende kosten van het stad- en streekvervoer en de beperkte mogelijkheden van de overheid om te sturen op een goed vervoersaanbod is destijds de verplichting tot openbaar aanbesteden voor regionale concessies ingevoerd. Doel was om te komen tot meer efficiëntie en kostenbesparingen met een beter op de reiziger afgestemd aanbod tegen een lagere concessieprijs voor de overheid. Onderzoek uit 2020, dat met uw Kamer is gedeeld, laat zien dat de prestaties in het

⁵ PSO-verordening artikel 5 lid 2.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 845, nr. 2, d.d. 11 juli 2011.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 845, nr. 3, d.d. 11 juli 2011.

⁸ Wet personenvervoer 2000, artikel 61, en de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2004/05, 30 210, nr. 3, d.d. 2 september 2005).

openbaarvervoer sindsdien zijn toegenomen en de reiziger een beduidend beter ov-aanbod heeft dan voor de invoering van de Wp2000.⁹

Op dit moment staan de decentrale overheden voor lastige keuzes om hun concessies weer in balans te brengen als gevolg van veranderde reizigerspatronen na corona, inflatie en personeelstekorten. Dit is breed te zien voor zowel aanbestede als inbestede concessies. Hierbij moet ook in ogenschouw genomen worden dat het oprichten van een provinciaal vervoersbedrijf een ingrijpende en kostbare organisatorische verandering is.

Tot slot vind ik een duidelijke behoefte vanuit de provincies een belangrijke overweging voor wijziging van de Wp2000. Ik merk op dat ik geen signalen heb ontvangen dat de provincies de wens hebben om een eigen vervoersbedrijf op te richten.¹⁰ Wel zie ik dat provincies en gemeenten hun krachten bundelen om het openbaar vervoer beter te organiseren. Zo hebben de provincies Groningen en Drenthe samen met hun gemeenten «publiek vervoer Groningen Drenthe» opgericht. Dit is een autoriteit om verschillende vervoersvormen (onder andere Wmo-vervoer, leerlingenvervoer en openbaar vervoer) beter op elkaar af te stemmen. Voor dit initiatief lijkt een wetsaanpassing niet nodig.

Decentrale overheden met eigen assets en personeel

In deze paragraaf zet ik de mogelijkheden om grip te krijgen op concessie-kosten uiteen (motie Van der Graaf (CU)¹¹). Concessieverlenende overheden hebben de mogelijkheid om naar eigen inzicht activa te bezitten die worden ingezet voor de uitvoering van de concessie. In de praktijk kijken concessieverleners en -houders of dit binnen hun overeenkomst bedrijfseconomisch zinvol of nodig is. De OV-sector kent momenteel een gevarieerd beeld wat betreft eigenaarschap van materieel. Het OV-bureau Groningen-Drenthe heeft de stalling in bezit, de Vervoersregio Amsterdam is bezig met het bouwen van een nieuwe stalling en ook Noord-Brabant heeft een stalling aangekocht. In andere gevallen is het materieel veelal in bezit van de concessiehouder. Vervoerders hebben in 2020 aangegeven dat de verantwoordelijkheid van materieleigendom bij de vervoerder zou moeten blijven.¹² Argumentatie daarbij was dat de vervoerder meer kennis heeft van voertuigen en de inzet in de praktijk. Daarbij is de materiele keuze een mogelijkheid voor de vervoerder om zich bij een aanbesteding te onderscheiden.

Momenteel is er door de transitie richting uitstootvrij vervoer een beweging waarbij bussen en stallingen (incl. laadapparatuur) een strategisch eigendom vormen voor de concessie, waarbij de decentrale overheid een tijdelijk huur-/leasecontract sluit met de vervoerder voor de duur van de concessie. Het vraagstuk over eigendom van de laadinfrastructuur van elektrische bussen is daardoor een strategisch onderdeel van de concessie geworden. Deze afweging vindt regionaal plaats en aanpassingen in eigendom worden doorgevoerd waar mogelijk en/of wenselijk.

⁹ Onderzoek Effecten van openbaar aanbesteden in het OV (Decisio, 2020), bijlage bij brief Hoofdlijnen integrale besluit marktordening op het spoor na 2024 (Kamerstukken II, 2019/20, 29 984, nr. 899, d.d. 12 juni 2020).

¹⁰ In het kader van deze brief is gesproken met DOVA.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 400 A, nr. 42, d.d. 6 december 2022.

¹² Onderzoek door inno-V en AEF «Corona en OV-aanbestedingen», in opdracht van CROW-KpVV en DOVA, d.d. 8 december 2020.

Er zijn geen wettelijke belemmeringen voor het door de decentrale overheid in eigendom nemen van activa, wat betekent dat verdere keuzes op decentraal niveau gemaakt worden.

Werkgeverschap van personeel is ten slotte een taak van de concessiehouder. Ook bij inbestede concessies is sprake van een dienstverband via het verzelfstandigde publieke OV-bedrijf (GVB, RET, HTM). Er is geen aanleiding voor een wijziging in de wetgeving. In de Wp2000 is geborgd dat het operationele personeel met behoud van arbeidsvoorwaarden over kan stappen naar de nieuwe vervoerder bij concessiewisselingen. Het is niet de verwachting dat het in overheidsdienst nemen van personeel uit zichzelf leidt tot lagere kosten of een beter openbaar vervoer.

Ten slotte

Op 14 december 2023 heeft het lid De Hoop (PvdA) op internet een initiatiefwetsvoorstel «Wet provinciale inbesteding vervoersconcessies» ter publieke consultatie gepubliceerd.¹³ Met het initiatiefwetsvoorstel beoogt het lid De Hoop (GL/PvdA) het voor provincies mogelijk te maken een eigen vervoersbedrijf op te richten en hieraan onderhands een concessie te gunnen. Belanghebbenden kunnen tot 18 januari 2024 reageren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

¹³ Internetconsultatie op overheid.nl: Consultatie Wet provinciale inbesteding vervoersconcessies (internetconsultatie.nl)