

Vergaderjaar 2025–2026

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)

A

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT / VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING¹

Vastgesteld 15 oktober 2025

1. Inleiding

De leden van de fracties van de **VVD**, **CDA**, **SP**, **ChristenUnie**, **FVD** en **OPNL** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel Wet provinciale inbesteding vervoerconcessies.

De leden van de **VVD**-fractie zijn de initiatiefnemers erkentelijk voor het werk dat zij hiervoor hebben verricht. Zij zijn echter nog niet overtuigd of dit wetsvoorstel bijdraagt aan het oplossen van de door de initiatiefnemers geschetste problemen. Het initiatiefvoorstel geeft aanleiding tot het stellen van enkele vragen aan zowel de initiatiefnemers als de regering.

De leden van de **SP**-fractie zijn verheugd met dit initiatiefwetsvoorstel.

Het lid van de **OPNL**-fractie geeft aan dat het inbesteden van vervoersconcessies tot nu toe alleen mogelijk is voor een aantal grote steden. Daarnaast lijkt de huidige aanbestedingsmethodiek juist voor de dichtbevolkte gebieden al goed te werken. In de plattelandsregio's moeten daarentegen eisen worden bijgesteld voor het verlenen van een vervoersconcessie, waardoor buslijnen worden geschrapt en het openbaar vervoer in deze regio's verschaalt. Het lid van de **OPNL**-fractie verwelkomt daarom een initiatiefwetsvoorstel, waarmee deze onlogica weer rechtgetrokken wordt en waarin opvolging wordt gegeven aan het rapport «Elke

¹ Samenstelling:

Van Wijk (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB), Jaspers (BBB), Lievense (BBB) (*voorzitter*), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Van de Linden (VVD), Klip-Martin (VVD), Meijer (VVD), Kaljouw (VVD), Rietkerk (CDA) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Van Meenen (D66), Aerdt (D66), Van Kesteren (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Kemperman (FVD), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

regio telt» en het bijbehorende kabinetsstandpunt van 12 juli 2023.² Het lid wenst evenwel nog enkele vragen te stellen aan de initiatiefnemers over de uitvoering en gevolgen van dit voorstel.

2. Aanleiding

Huidige situatie

De leden van de **VVD**-fractie vragen wat de initiatiefnemers heeft doen besluiten te kiezen voor inbesteden. Hebben de initiatiefnemers alternatieve methoden in het huidige systeem onderzocht die ook bijdragen aan het doel van dit wetsvoorstel? Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kennisverbetering bij de provincies als opdrachtgever, een scherper geformuleerd Programma van Eisen, een verlengde concessieduur en meer financiële ruimte om maatschappelijke doeleinden zwaarder mee te laten wegen. Zo ja, welke alternatieven zijn er onderzocht? Zo nee, waarom zijn er geen alternatieven onderzocht? Kunnen de initiatiefnemers duidelijk maken waarom de introductie van inbesteden aantrekkelijker is voor provincies dan de aangegeven alternatieven?

Op dit moment heeft, indien zich geen vervoerder heeft ingeschreven om de concessie in de desbetreffende provincie op zich te nemen, het provinciebestuur de mogelijkheid om een noodconcessie uit te schrijven. In zo'n noodconcessies zijn de eisen voor aanbesteding in beperkte mate geflexibiliseerd als tegemoetkoming aan de markt. Deze situatie deed zich voor in Zeeland, waar de provincie flink moest inleveren op het Programma van Eisen om er zeker van te zijn dat een bedrijf zich zou aanmelden. Kunnen de initiatiefnemers richting het lid van de **OPNL**-fractie reflecteren op de oplopende kosten voor de provincie wanneer het provinciebestuur telkens weer noodconcessies moet uitschrijven vanwege het tekort aan vervoerders? Kunnen de initiatiefnemers vervolgens toelichten in hoeverre dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat het Zeeuwse provinciebestuur in de toekomst kan vertrouwen op een beter verloop van concessieverlening, dan wel inbesteding?

Probleem

Kan de regering aan de leden van de **VVD**-fractie aangeven welke signalen zij krijgt over problemen bij het aanbesteden van het openbaar vervoer op provinciaal niveau? Hierbij kan worden gedacht aan de definitie van openbaar vervoer, de overgang tussen concessie A en concessie B en de transparantie van bedrijven. Komt de probleemanalyse van de initiatiefnemers hiermee overeen? Welke maatregelen worden nu getroffen om de aangegeven signalen die bij de regering bekend zijn aan te pakken?

De leden van de VVD-fractie willen verder van de regering weten welk probleem dit initiatiefwetsvoorstel oplost.

De leden van de **CDA**-fractie hebben begrepen dat de initiatiefnemers een (anonieme) behoeftepeiling onder provinciale besturen over inbesteding van vervoerconcessies steunen. In de plenaire behandeling heeft de Tweede Kamer ook een motie over dit onderwerp aangenomen³. Wanneer zou de regering een dergelijke peiling willen doen en hoe wil de regering die gebruiken in de uitvoering van de wetswijziging?

² Kabinetsreactie op het adviesrapport «Elke regio telt!» | Kamerstuk | Elke regio telt

³ Kamerstukken II, 2024/25, 36 569, nr. 10.

In paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting staat het volgende citaat: *«Naast de achterblijvende marktwerking, speelt er in het openbaar vervoer een nieuwe ontwikkeling. Het Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus (BAZEB) bepaalt dat alle stads- en streekbussen in 2030 zero-emissie moeten zijn. De busvloten worden 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. 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. De Europese Commissie wil tegen deze uitwassen in actie komen, maar het kan nog wel even duren voordat dit echt beleid wordt. Op de korte termijn is het enige alternatief voor provincies om de infrastructuur zelf aan te schaffen, en los te koppelen van de vervoersconcessie.»*

De leden van de **FVD**-fractie hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen:

1. Kan de regering aangeven waaruit blijkt dat de verplichting die volgt uit het *Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus (BAZEB)*⁴ inderdaad betekent dat er sprake moet zijn van «zero-emissie» in 2030?
2. Hoe verhouden de verplichting en de inspanning zoals gesteld in het bestuursakkoord in vraag 1 zich tot de vroegtijdige sloop, c.q. verschromping van de lopende busvloot, de kosten en met name de emissie ten gevolge hiervan?
3. Zijn de concessieverleners (provinciaal/streekvervoer) verplicht om zich te houden aan het in vraag 1 en 2 genoemde bestuursakkoord?
4. Zo ja, wat zijn de consequenties wanneer een provincie (als aanbieder van de concessie) zich niet houdt aan deze verplichting?
5. Is het antwoord op vraag 4 getoetst op juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid en, zo ja, wat was hier de conclusie?
6. Worden de prijsstijgingen in het openbaar vervoer niet te veel toegeschreven aan de effecten van de marktwerking als inderdaad tegelijkertijd, van overheidswege, een enorme investeringsslag wordt geëist op het gebied van elektrificatie en vernieuwing?
7. Worden deze investeringen bij inbesteding uit dezelfde fondsen bekostigd die een bestemming hebben voor het openbaar vervoer of zal dit integraal onderdeel worden van klimaatbeleid of energietransitiebeleid van de provincie?
8. Zullen in die beide gevallen de kosten voor het openbaar vervoer niet alsnog indirect via belastingen stijgen?
9. De marktpartijen die meedingen naar publieke OV-concessies zijn veelal buitenlandse multinationals. Kan de regering aangeven hoe zij het belang van de Nederlandse belanghebbenden waarborgt ten opzichte van het belang van buitenlandse investeerders die eigenaar zijn van internationale vervoersbedrijven?

⁴ Dashboard Klimaatbeleid - Bussen en doelgroepenvervoer

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

Werking wet

De leden van de **VVD**-fractie horen graag van de regering hoe voorkomen wordt dat dit wetsvoorstel leidt tot eventuele marktverstoringen, doordat provincies gebruikmaken van de mogelijkheid tot inbesteding.

Kunnen de initiatiefnemers aan de leden van de VVD-fractie aangeven in hoeverre in dit wetsvoorstel rekening gehouden is met het risico dat marktpartijen zich terughoudender gaan opstellen om aan een provinciale aanbesteding mee te doen, omdat de provincie inbesteding achter de hand heeft?

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat er momenteel verschillende openbaar vervoerconnecties bestaan in grensregio's, zowel per trein als bus. Kunnen de initiatiefnemers aan de leden van de CDA-fractie aangeven welke gevolgen dit initiatiefwetsvoorstel zou kunnen hebben voor mogelijk nieuwe concessies in grensgebieden?

De leden van de CDA-fractie willen weten in hoeverre de regering bereid is om deze wetswijziging in de toekomst te evalueren en wat daarvoor een geschikt moment zou zijn.

De leden van de **SP**-fractie vragen de initiatiefnemers welke mogelijkheden zij verwachten dat de provincies hebben om een aanmerkelijk belang te verwerven in een bestaande vervoerder. Wordt hiermee ook de mogelijkheid geschapen om een dergelijk belang te verwerven in de bestaande gemeentelijke vervoerders zoals bijvoorbeeld de RET en de HTM? Daarnaast vragen deze leden hoe wordt voorkomen dat provincies het verworven belang, verkregen door het verwerven van een aanmerkelijk of meerderheidsbelang, weer verkopen aan de markt. Welke regels zijn hierop van toepassing? Kunnen de initiatiefnemers tot slot verduidelijken of andere partijen, bijvoorbeeld gemeenten of gemeentelijke vervoerders als HTM of RET, ook kunnen deelnemen (met een minderheidsbelang) in de op te richten vervoersmaatschappij?

De Raad van State heeft opgemerkt dat wanneer provincies kunnen kiezen voor inbesteding in plaats van openbare aanbesteding, er onzekerheid voor marktpartijen ontstaat. Ten gevolge hiervan zouden marktpartijen zich juist kunnen terugtrekken wat leidt tot minder in plaats van meer concurrentie, aldus de Raad van State.⁵ Kunnen de initiatiefnemers aan het lid van de **OPNL**-fractie aangeven of ze de zorgen van de Raad van State delen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunnen de initiatiefnemers toelichten hoe wordt voorkomen dat door de mogelijkheid tot inbesteden het aanbod van marktpartijen (nog) schaarser wordt?

Het lid van de OPNL-fractie stelt daarnaast vast dat in de provincie Limburg het regionale bus- en treinvervoer wordt uitgevoerd in een multimodale vervoersconcessie.⁶ Kunnen de initiatiefnemers daarnaast duidelijkheid verschaffen hoe zich het gebruik van multimodale vervoersconcessies verhoudt tot inbesteding? Kunnen provinciebesturen inbesteding combineren met multimodale vervoersconcessies?

⁵ *Kamerstukken II* 2024/25, 36 569, nr. 5, p. 4.

⁶ Provincie Limburg, «Ontwikkelplan Openbaar Vervoer Limburg», p. 17.

Extra instrument

De leden van de **SP**-fractie vragen aan de initiatiefnemers vervolgens wat precies bedoeld wordt met een aanmerkelijke zeggenschap van de provincie in een vervoersmaatschappij?

Nut en noodzaak

De initiatiefnemers schrijven in de nota naar aanleiding van het verslag dat het aantal private vervoerders dat meedingt in aanbestedingen met 40% is gedaald.⁷ Schaalvergroting kan een van de oorzaken hiervan zijn. Deze ontwikkeling kan wat de leden van de **VVD**-fractie betreft ook voordelen bieden zoals kwaliteitsverbetering en een grotere schokbestendigheid, bijvoorbeeld wanneer een vervoerbedrijf een aanbesteding verliest. Zien de initiatiefnemers deze voordelen ook? Zo ja, hoe zijn deze voordelen in dit wetsvoorstel meegenomen? Zo nee, waarom niet?

Voor- en nadelen

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de Raad van State onzeker is over de effectiviteit van dit wetsvoorstel. Zo is onduidelijk of de aangedragen oplossing bijdraagt aan de gesignaleerde problemen. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer lezen deze leden al een aanvullende onderbouwing.⁸ In hoeverre hebben de initiatiefnemers voorzien in de meting van de effectiviteit van deze maatregel?

In paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting staat: *«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 vervoerbedrijf is dan waarschijnlijk duurder dan het vrijgeven van de concessie aan een commercieel bedrijf.»*

De leden van de **FVD**-fractie vragen naar aanleiding hiervan of dit niet juist de redenering ondermijnt dat de prijsstijgingen voor het openbaar vervoer door marktfalen veroorzaakt zouden worden.

Uitvoering

De Staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu heeft tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat niet alles wat de overheid aanraakt, «automatisch in goud verandert». Kan de regering aan de leden van de **VVD**-fractie aangeven hoe zij deze opmerking ziet in het licht van de uitvoerbaarheid van deze wet?

Verder willen de leden van de **VVD**-fractie weten of de provincies wat de regering betreft in staat zijn een eigen vervoerbedrijf op te richten. Sluit de aanwezige kennis op het gebied van aanbesteden aan bij het wat er nodig is om een eigen openbaar vervoerbedrijf op te richten? Hoe komen de provincies aan personeel gelet op de huidige personeelstekorten bij de private bedrijven?

De leden van de **VVD**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de initiatiefnemers met dit wetsvoorstel verschillende actuele problemen rond organisatie en bekostiging willen aanpakken. Over welke concrete actuele problemen hebben de initiatiefnemers het waar dit wetsvoorstel iets aan wil doen?

⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 36 569, nr. 9, p. 12.

⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 36 569, nr. 9, p. 7.

Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de VVD-fractie eens dat het provinciaal inbesteden meer van een provincie vraagt, waardoor een provincie meer tijd en middelen investeert in het creëren van deze mogelijkheid? Kunnen de initiatiefnemers hier een reflectie op geven?

De initiatiefnemers verwachten dat de gedeputeerde staten niet lichtzinnig zullen overgaan tot provinciale inbesteding. Indien de gedeputeerde staten willen overgaan tot provinciale inbesteding dienen zij de noodzaak daarvan te onderbouwen. Kunnen de initiatiefnemers aan de leden van de **CDA**-fractie verduidelijken onder welke omstandigheden sprake is van voldoende noodzaak om af te wijken van de openbare aanbestedingsprocedure? In hoeverre achten de initiatiefnemers colleges in staat om dit geslaagd te onderbouwen?

De motie van het lid Wingelaar⁹ over het opzetten van een landelijk kennis- en ondersteuningsplatform waar provincies bij inbesteden gebruik van kunnen maken, is uiteindelijk ingetrokken. Volgens de regering vervult het IPO namelijk al deze rol. Kan de regering aan het lid van de **OPNL**-fractie verhelderen welke stappen er door het IPO worden gezet om de provinciebesturen te ondersteunen bij kennisdeling over inbesteding? Zijn er in dat kader nog aanpassingen of aanscherpingen van de huidige overlegstructuren op het gebied van openbaar vervoer voorzien?

Veel vervoersconcessies via aanbesteding lopen nog lang door. De concessie van West-Brabant loopt bijvoorbeeld nog door tot 2035 en die van Oost-Brabant zelfs tot 2039. Het lid van de **OPNL**-fractie vraagt of het mogelijk is voor provinciebesturen, zoals het provinciebestuur van Noord-Brabant, om gedurende de looptijd van de vervoersconcessies al activiteiten te ondernemen, zodat ze zich kunnen voorbereiden op het (eventueel) provinciaal inbesteden? Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het oprichten van een eigen OV-bureau.

ACM

De leden van de **SP**-fractie vragen aan de initiatiefnemers op welke wijze de bedrijfsvoering van een provinciale vervoerder wordt gecontroleerd.

4. Europese regelgeving

De leden van de **CDA**-fractie hebben vernomen dat er binnen de Europese Unie meerdere voorbeelden zijn van regionale vervoerconcessies die zijn inbesteed. In hoeverre zijn de initiatiefnemers in hun onderzoek gestuit op conflicten rondom rechtmatigheid (jegens Europees recht) bij deze voorbeelden? Indien zij dit soort conflicten of juridische procedures zijn tegengekomen, welke lessen hebben zij hieruit getrokken voor de Nederlandse situatie en dit initiatiefwetsvoorstel?

De leden van de **SP**-fractie vragen de initiatiefnemers welke regels en/of eisen de Europese Unie stelt als het gaat om inbesteding van vervoersconcessies en op welke wijze staatssteun en oneerlijke concurrentie wordt voorkomen?

De leden van de **FVD**-fractie willen van de regering weten of zij vindt dat de kwaliteit van de dienstverlening en het aanbod van het openbaar vervoer ten gevolge van de (Europees) verplichte aanbesteding(en) is verbeterd of verslechterd voor de eindgebruiker, c.q. reiziger.

⁹ *Kamerstukken II 2024/25, 36 569, nr. 11.*

5. Financiële gevolgen

In de memorie van toelichting schrijven de initiatiefnemers dat dit wetsvoorstel in beginsel geen financiële implicaties heeft, los van het feit dat de ACM haar toezicht moet opschalen en dit kosten met zich meebrengt.¹⁰ De leden van de **VVD**-fractie willen weten waarom de initiatiefnemers er niet voor gekozen hebben een schatting te maken van wat het kost om een regionaal vervoerbedrijf op te richten. De initiatiefnemers zeggen bij het niet-beantwoorden van financiële vragen dat ze alleen een mogelijkheid willen bieden voor provinciale investering. Dit heeft toch alleen zin als bij benadering bekend is wat dat gaat kosten?

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd hoe de initiatiefnemers het dilemma tussen enerzijds het investeren van tijd en middelen in een eigen openbaar vervoerbedrijf en anderzijds het laten plaatsvinden van een openbare aanbesteding beoordelen. Wat maakt het voor provincies aantrekkelijk om bij het hebben van een eigen vervoerbedrijf te kiezen voor een marktpartij? Is het kiezen voor een marktpartij bij het hebben van een eigen vervoerbedrijf wel mogelijk, als meegewogen wordt wat de kosten zijn die het oprichten van een eigen openbaar vervoerbedrijf met zich meebrengt? Zo ja, waarom wel? Zo nee, welke invloed heeft dit op de marktpartijen?

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag van de regering een schatting van de kosten en het tijdsbeslag van het oprichten van een provinciaal openbaar vervoerbedrijf.

De leden van de **SP**-fractie vragen de initiatiefnemers inzicht te geven in de vraag op welke termijn zij verwachten dat provincies in staat zullen zijn om een eigen vervoersmaatschappij op te richten en welke middelen zij hiertoe ter extra ondersteuning van het Rijk zouden moeten ontvangen op hun huidige budget voor openbaar vervoer.

Volgens de initiatiefnemers heeft het wetsvoorstel geen grote financiële gevolgen. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering of zij dat standpunt deelt. Is de regering van mening dat het doel dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd, zonder substantiële extra kosten kan worden bereikt?

De leden van de **FVD**-fractie geven aan dat het systeem van aanbesteden op zichzelf duur en complex is. Kan de regering een inschatting geven van de kosten van deze periodieke vermarkting door provincies van het openbaar vervoer? Daarbij zien deze leden graag de directe kosten en indirecte kosten zoveel als mogelijk meegenomen, zoals bijvoorbeeld de inzet van gespecialiseerde ambtenaren zoals aanbestedingsjuristen.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gaf initiatiefnemer De Hoop het volgende antwoord: «In algemene zin is het natuurlijk wel zo dat het, wanneer vanuit het Rijk de geldkraan steeds verder wordt dichtgedraaid, voor provincies moeilijker wordt om een aantrekkelijke concessie uit te schrijven, aangezien er een lagere beloning tegenover zal staan.»¹¹ Kunnen de initiatiefnemers richting het lid van de **OPNL**-fractie reflecteren op de eventuele voordelen en risico's van dit wetsvoorstel indien het demissionaire kabinet, of een volgend kabinet, bezuinigingen doorvoert op de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer?

¹⁰ Kamerstukken II 2024/45, 36 569, nr. 7.

¹¹ Pagina 6 van het nog niet als kamerstuk gepubliceerde verslag van 4 september (TK).

6. Reactie Staatssecretaris

Kunnen de initiatiefnemers aan de leden van de **VVD**-fractie aangeven hoe zij de opmerking van de toenmalig Staatssecretaris Heijnen zien dat marktwerking het openbaar vervoer heeft verbeterd?¹² Wegen de initiatiefnemers mee dat er behoorlijk geïnvesteerd moet worden om als openbaar vervoerbedrijf op hetzelfde kennis- en kwaliteitsniveau te komen? Zo ja, waaruit blijkt dit?

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag en de reactie van de regering en ontvangt deze graag uiterlijk **22 oktober 2025**. Onder voorbehoud van tijdige ontvangst van de nota en de reactie van de regering acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op 28 oktober 2025.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
Lieveense

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
Dragstra

¹² *Kamerstukken II 2024/45, 36 569, nr. 7, p. 16.*