

Vergaderjaar 2011–2012

**32 376**

**Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 (PbEU L 315)**

**C**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 13 maart 2012

**Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor infrastructuur, milieu en ruimtelijke ordening. Alvorens in te gaan op de vragen, schets ik de achtergrond van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 (hierna Wp2000).

De voorgestelde wijzigingen vloeien voort uit verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 (hierna: PSO-verordening). Met de PSO-verordening wordt de harmonisatie van de wijze van gunning van openbare dienstcontracten en het voorkomen van overcompensatie bereikt. Via de aanbesteding van openbare personenvervoerdiensten moet meer kwaliteit, transparantie en doelmatigheid in het vervoer bereikt worden. Het wetsvoorstel strekt ertoe de Wp2000 in overeenstemming te brengen met de PSO-verordening. Bij de uitvoering van de PSO-verordening is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bestaande artikelen van de Wp2000 die vanwege de PSO-verordening aanpassing behoeven te vereenvoudigen. Zo wordt tevens de structuur van de Wp2000 verbeterd.

Veel van de vragen in het voorlopig verslag gaan over de kwaliteit van het openbaar vervoer in relatie tot de aanbestedingsverplichting en over de bezuinigingen. Sinds de inwerkingtreding van de Wp2000 op 1 januari 2001 is de aanbesteding van de concessie voor openbaar vervoer het uitgangspunt. Dit geldt ook voor de concessies die door de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag worden verleend. In het Regeerakkoord is dit uitgangspunt nog eens bevestigd en is opgenomen dat er een verplichte aanbesteding komt voor het openbaar vervoer in de genoemde

stadsregio's. Het kabinet wil benadrukken dat de bezuinigingen op het stadvervoer geen relatie hebben met het voorliggende wetsvoorstel.

## **Algemeen**

Graag ontvangen de leden van de **SP-fractie** een bondige uiteenzetting van wat naar het oordeel van de regering de voors en tegens zijn van aanbesteding van openbaar vervoer. In het bijzonder vragen zij welke lessen op dit punt reeds getrokken kunnen en in hoeverre het hier een reguliere markt betreft. Voorts stellen zij de vraag hoeveel bewijs er is dat aanbesteding leidt tot groei van reizigers.

Aanbesteding van het regionaal openbaar vervoer was altijd het uitgangspunt van de Wp2000 en is ook het uitgangspunt van de PSO-verordening. Dit uitgangspunt is bevestigd in het Regeerakkoord. Het kabinet is van oordeel dat aanbesteding van het openbaar vervoer leidt tot hogere efficiency en tegelijk een verbeterde kwaliteit van het vervoer voor de reiziger. Dat deze verwachting ook gerealiseerd wordt, blijkt uit de evaluatie van de Wp2000, zoals uitgevoerd in 2006 (Kamerstukken II 2005–2006, 30 421, nr. 1). Het rapport «Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer» van Twijnstra Gudde, in 2011 toegezonden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 2010–2011, 23 645 nr. 409), levert een bevestiging hiervan op. In het regionaal openbaar vervoer is sprake van een reguliere markt. De Wp2000 voorziet in aanbesteding van het openbaar vervoer. De Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft eind 2010 geconstateerd dat er sprake is van een biedersmarkt in de OV-sector, waarop voldoende marktwerking bestaat. In de Wp2000 en de hierin vastgelegde verplichting tot aanbesteding staan verbeterde efficiency en hogere kwaliteit van het openbaar vervoer voorop. Het uiteindelijke effect hiervan kan zijn dat sprake is van reizigersgroei, maar dit is evenwel niet het primaire doel van de Wp2000.

## **Kwaliteit openbaar vervoer**

De leden van de **PvdA-fractie** vragen of het juist is dat de drie betrokken stadsregio's zich voorstander hebben verklaard van aanbestedingen van het regionaal stad- en streekvervoer zoals dit in dit wetsvoorstel is geregeld.

Aanbesteding van het openbaar regionaal vervoer is thans reeds verplicht in de Wp2000. Op dit moment is alleen het stadvervoer in de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden nog niet aanbesteed. In het Besluit personenvervoer 2000 is geregeld dat de concessies voor bus en voor bus in combinatie met tram en/of metro, ofwel een multimodale concessie, op 1 januari 2013 moeten zijn aanbesteed en dat de concessies voor tram en/of metro op 1 januari 2017 moeten zijn aanbesteed. De drie betrokken stadsregio's treffen thans voorbereidingen voor de aanbestedingen die op 1 januari 2013 moeten zijn gerealiseerd.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen welke bezuinigingen de regio's verwachten en of zij die lagere kosten als uitgangspunt voor de aanbestedingen zullen nemen. Voorts vragen zij of de regio's ervan uitgaan dat daarbij de bestaande kwaliteit van het openbaar vervoer gehandhaafd blijft. Ook vragen zij of naar het oordeel van de regering de verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer in de regio's en steden een van de doelstellingen is van deze wet. De leden van de **PvdA-fractie** vragen of de regering de ontwikkeling van de kwaliteit de komende jaren gaat volgen. Verder vragen zij op welke wijze de regio's het begrip kwaliteit in de aanbesteding gaan borgen.

De bezuinigingen die de regio's de komende jaren verwachten te realiseren op het regionaal openbaar vervoer staan los van de voorliggende wijziging van de Wp2000 in verband met de PSO-verordening. Het

is aan de regio's om de omvang van de bezuinigingen op de rijksbijdrage aan de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) zoals neergelegd in het regeerakkoord te vertalen naar het regionaal openbaar vervoer. Provincies en stadsregio's kunnen ervoor kiezen om extra middelen, bijvoorbeeld verhoogde opbrengsten tengevolge van gebruik van de OV-chipkaart of eventueel tariefsverhoging, danwel middelen uit andere bronnen, in te zetten om bezuinigingen op het regionaal openbaar vervoer te verminderen of temporiseren. Het is aan de decentrale opdrachtgevers om de kwaliteitseisen ten aanzien van het openbaar vervoer te formuleren, rekening houdend met regiospecifieke behoeften en randvoorwaarden. In de brief van 6 juni 2011 aan de Tweede Kamer over aanbesteden van het openbaar vervoer en bezuinigingen in de drie stadregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden (Kamerstukken: 23 645 nr. 452) is op hoofdlijnen aangegeven langs welke weg bezuinigingen gekoppeld aan een kwaliteitsverbetering in het regionaal vervoer gerealiseerd kunnen worden. Een kwaliteitssprong voor regionaal vervoer in de G3 is te bereiken door een prioritering van de hoofdstromen in de grootstedelijke OV-netwerken, waarop de grote reizigersstromen bediend worden. Algemeen doel van de Wp2000 – ongewijzigd bij dit wetsvoorstel – is tweeledig: een verhoging van de efficiency en een betere kwaliteit van het OV voor de reiziger. Rijk en decentrale overheden hebben afspraken gemaakt over gezamenlijke monitoring van de klanttevredenheid en de sociale veiligheid in het regionaal openbaar vervoer. Borging van kwaliteitseisen in de aanbesteding geschiedt door de decentrale overheden langs verschillende wegen. Allereerst gebeurt dit via het programma van eisen en de concessievoorwaarden van de decentrale overheden. In artikel 32 van de Wp2000 is vastgelegd dat de decentrale overheden hierin voorschriften opnemen over onder meer de dienstregeling, toegankelijkheid en punctualiteit. Ook moeten volgens de Wp2000 in de OV-concessie eisen opgenomen worden die de veiligheid van reizigers en personeel borgen. Het programma van eisen wordt aan de consumentenorganisaties voor advies voorgelegd. Daarenboven vormen de aanbestedingen onderwerp van democratische controle op decentraal niveau.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen of in de wet voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor betrokkenheid van consumenten en consumentorganisaties in het proces van aanbestedingen. Al sinds de inwerkingtreding van de Wp2000 is er aandacht voor de betrokkenheid van consumenten en consumentenorganisaties. Het is van het grootste belang dat de reiziger een positie heeft in de openbaar vervoermarkt. Daarom is in de Wp2000 een aantal randvoorwaarden opgenomen om de rechten van de consumenten te verankeren. Zoals hierboven beschreven wordt het programma van eisen voor advies aan consumentenorganisaties voorgelegd. Daarnaast is in artikel 27 van de Wp2000 geregeld dat een concessieverlener bij verlening of bij wijziging van de concessie advies moet vragen aan consumentenorganisaties. Hiermee zijn voldoende waarborgen geschapen voor betrokkenheid van consumenten tijdens het aanbestedingsproces. Overigens is de positie van consumenten ook na de verlening van de concessie verzekerd in de Wp2000. In de zogenaamde Verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010 (Kamerstuknummer 32 403) die ter behandeling van Uw Kamer voorligt wordt de consumenteninspraak nog verder verbeterd.

De leden van de **SP-fractie** vragen of de regering kan aangeven wat er mis is met het huidige niveau van dienstverlening van GVB, RET en HTM. De leden constateren dat het niet over krimpregio's gaat waar lege bussen zouden rondrijden en vragen op welke grond aanbesteding hier wenselijk is. De **SP-fractie** vraagt wat de doorslag geeft bij de aanbesteding en

verzoekt de regering in dit verband dieper in te gaan op het begrip prijs-kwaliteitverhouding.

Het kabinet heeft bij het opstellen van het regeerakkoord een afweging gemaakt ten aanzien van de vraag of het stadvervoer in de drie grote stadsregio's al dan niet moet worden aanbesteed. Uitkomst van die afweging is geweest dat in navolging van de aanbesteding van het openbaar vervoer elders in het land nu ook aanbesteding in de drie grote stadsregio's doorgevoerd wordt. Aanbesteding was altijd het uitgangspunt in de Wp2000 en is ook het uitgangspunt van de PSO-verordening. Het kabinet is van mening dat aanbesteding van het openbaar vervoer leidt tot een betere kwaliteit van het vervoer voor de reiziger en hogere efficiency, zoals is gebleken uit de evaluatie van de Wp2000. De concessie is bij uitstek de plek om eisen van kwaliteit en efficiency te waarborgen. Uit het hiervoor genoemde rapport van Twijnstra Gudde blijkt dat aanbesteding van het openbaar vervoer heeft geleid tot een grotere efficiency. Ook de klantenwaarderingcijfers vertonen een stijgende lijn na aanbesteding. Gebleken is dat na aanbesteding voor hetzelfde of voor minder budget meer aanbod voor de reiziger wordt geboden. Dit beoogt het kabinet voor alle reizigers, dus ook voor de reizigers in de grote steden, te bereiken.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen welk doel de regering stelt: het realiseren van de bezuiniging of het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar vervoer? De leden vragen voorts of de regering met de fractie van **GroenLinks** het risico ziet dat een vooraf opgelegde bezuiniging leidt tot verslechtering van de kwaliteit van het openbaar vervoer, hetgeen ook zou blijken uit de gevolgen die de drie steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag voorzien van de opgelegde bezuiniging, namelijk vermindering van het aanbod en de frequentie, duurdere kaartjes en minder conducteurs op het openbaar vervoer waardoor veiligheid afneemt.

De ervaring leert dat aanbesteding efficiencywinst oplevert, terwijl tegelijk de kwaliteit verbetert. Daarnaast is in het Financieel kader bij het Regeerakkoord aangegeven dat de rijksbijdrage via de BDU beperkt wordt voor de drie grote stadsregio's. Met de portefeuillehouders van de drie betrokken stadsregio's zijn in het voorjaar van 2011 mogelijkheden verkend om de ombuiging langs een drietal wegen te realiseren: rationalisering van de openbaar vervoernetwerken, verdere efficiencyverbetering binnen de vervoerbedrijven en tariefverhoging. De conclusie die het kabinet hieruit getrokken heeft, is dat het mogelijk is om de bezuinigingstaakstelling voor de drie grote stadsregio's verregaand te realiseren. Bezuiniging op het stadvervoer vindt in de visie van het kabinet plaats langs verschillende wegen, waarvan de belangrijkste is een fundamentele herijking van de inrichting van het lokale OV-netwerk. Uitgangspunt hierbij is versterking van het openbaar vervoer waar dit al een belangrijke plaats heeft in de mobiliteit. Dit is te bereiken door een netwerk van de belangrijkste lijnen die het grootste deel van de reizigersstromen bedienen en die voor de reiziger goed herkenbaar zijn, waarbij snelheid, betrouwbaarheid en hoge frequenties vooropstaan. Het is aan de decentrale overheden om hierin keuzes te maken. Het kabinet onderkent dat de versterking van de hoofdlijnen in het OV-netwerk gepaard kan gaan met vermindering van diensten op ontsluitende (veelal bus-)lijnen, die vaak gekenmerkt worden door beperkt gebruik en (soms zeer) lage kostendekkingsgraad. Het kabinet acht dit gerechtvaardigd als dit onderdeel is van een aanpak gericht op een meer efficiënte en kwalitatief hoogwaardige bediening van grote reizigersstromen op de hoofdassen van het vervoerssysteem. Tariefverhoging is naar het oordeel van het kabinet gerechtvaardigd in het licht van verhoging van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer. Borging van de veiligheid in het openbaar vervoer is onderdeel van de voorschriften die de decentrale

overheden volgens artikel 32 van de Wp2000 vastleggen in het programma van eisen en de concessievoorschriften.

De fractie van **GroenLinks** vraagt hoe voorkomen kan worden dat jarenlange opgebouwde kennis en ervaring van de praktijk van het openbaar vervoer in de grote steden verloren gaat, in het geval een nieuw bedrijf de gunning verkrijgt. Tevens vraagt deze fractie op welke wijze de regering voorkomt dat de grootstedelijke openbaar vervoersnetwerken van tram, bus en metro versnipperd raken.

Het voormalig gemeentelijk vervoerbedrijf kan meedingen met een aanbesteding in haar eigen gebied, met inachtneming van de beginselen van transparantie en non-discriminatie en de eisen uit de PSO-verordening. Een voormalig gemeentelijk vervoerbedrijf mag ook meedingen in een aanbestedingsprocedure elders in het land. Op deze wijze kunnen de voormalige gemeentelijke vervoerders zich positioneren op de markt en meerdere concessies verkrijgen. Het bedrijf krijgt zo de kans te groeien, een marktpositie te verwerven en kennis en kunde op het gebied van openbaar vervoer elders in te zetten. Het bedrijf zal uiteraard zelf de afweging maken of het daadwerkelijk gaat deelnemen aan aanbestedingen in een andere regio of stad. Indien het voormalig gemeentelijk vervoerbedrijf de concessie in de stad niet wint, gaat overigens wel het tot de concessie herleidbare personeel over naar de nieuwe vervoerder. Hiermee wordt de kennis en kunde ook gecontinueerd in de steden. Eventuele nieuwe concessiehouders brengen eigen kennis en kunde mee, gebaseerd op ervaring in complexe netwerken en grootstedelijke omgevingen. Het kabinet is niet bevreesd voor versnippering van de vervoersnetwerken. In de concessie kunnen de decentrale overheden vastleggen wat voor hun regio van belang is. Zij kunnen de afstemming tussen de vervoersmodaliteiten borgen.

### **Marktwerving**

De leden van de **PvdA-fractie** vragen hoe de regering het feit beoordeelt dat slechts een beperkt aantal partijen op de Nederlandse markt van het regionale stad- en streekvervoer actief is? Tevens vragen zij of er in dit verband wel sprake is van een open, vrij toegankelijke markt. De leden van de **PvdA-fractie** vragen hoeveel partijen er nog actief zijn in Nederland op de markt van het regionale stad- en streekvervoer als de stadsbedrijven hun aanbestedingen niet winnen, omdat dit het einde zou zijn voor het GVB, de RET en de HTM. Tevens vragen de leden van de **PvdA-fractie** of de regering dat voldoende acht om nog te kunnen spreken van een competitieve markt.

Er zijn momenteel negen vervoerbedrijven op de Nederlandse OV-markt actief. De vervoermarkt is niet statisch, ieder jaar worden opnieuw concessies verleend en er zijn regelmatig nieuwe toetreders. Indien de ontwikkelingen op de Nederlandse vervoersmarkt zouden leiden tot misbruik van een economische machtspositie dan kan de Nederlandse Mededingingsautoriteit op grond van de Mededingingswet optreden. Het reguliere mededingingsrecht biedt voldoende waarborgen om, indien nodig, maatregelen te nemen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft eind 2010 geconstateerd dat er sprake is van een biedersmarkt in de OV-sector, waarop voldoende marktwerving bestaat. De voormalige gemeentelijke vervoerbedrijven kunnen op verschillende wijzen ook als marktpartij blijven functioneren. Zo kunnen zij meedingen naar de concessies elders in het land of Europa.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen hoe de regering het beoordeelt dat op de Nederlandse markt met name buitenlandse bedrijven actief zijn, die gecontroleerd worden door de (buitenlandse) overheid. De leden van de **PvdA-fractie** denken dat dit komt doordat het alleen mogelijk is om een

positie op deze markt te krijgen door marktaandeel te kopen en dat dit alleen voor staatsbedrijven mogelijk is die niet in de gebruikelijke wereld van aandeelhouders acteren en die niet de druk voelen om aandeelhouderswaarde te creëren zoals in normale marktomstandigheden het geval is. De **PvdA-fractie** vraagt hoe de regering het beoordeelt dat in de landen waar deze (semi-) staatsbedrijven actief zijn marktwerking in het regionale stad- en streekvervoer nauwelijks aan de orde is. Tevens vraagt de **PvdA-fractie** of de regering met de leden van de **PvdA** van oordeel is dat dominantie van de nationale markt door buitenlandse bedrijven onwenselijk is.

Uitgangspunt van de Europese PSO-verordening, aanbestedingsregels en de Wp2000 is dat een transparante markt ontstaat. De Europese Commissie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit zien toe op de Europese respectievelijk de nationale mededingings- en staatssteunregels. De eigendomsverdeling van de aandelen van een vervoerder staan transparantie van een aanbestedingsprocedure niet in de weg. De PSO-verordening werpt wel barrières op voor een vervoerder die inbesteed openbaar vervoer verricht. De PSO-verordening verbiedt deze zogenaamde interne exploitanten, die dus in hun eigen gebied inbesteed vervoer aanbieden, mee te dingen met aanbestedingen buiten hun gebied. Dit verbod geldt ook voor iedere entiteit waarop de interne exploitant zelfs maar minimale invloed heeft. Het is dus niet mogelijk dat buitenlandse interne exploitanten of bedrijven die door inbesteding concessies hebben verkregen een aanbestede concessie in bijvoorbeeld Nederland krijgen. Het kabinet is van oordeel dat er gelet op de PSO-verordening geen sprake kan zijn van dominantie van de nationale markt door buitenlandse interne exploitanten.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen of de regering erkent dat de concessieverlening in het openbaar vervoer in toenemende mate tot marktmonopolies en duopolies leidt, gezien het feit dat in zeven van de laatste twaalf concessiegebieden zich maar een of twee aanbieders aandienen. De leden de **Groenlinks-fractie** vragen voorts welke maatregelen de regering gaat nemen om tot voldoende marktwerking te komen.

Het kabinet vreest geen monopolie of duopolie. De Europese Commissie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit zien toe op de Europese respectievelijk de nationale mededingingsregels. Zoals hiervoor beschreven heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit eind 2010 geconstateerd dat er sprake is van een biedersmarkt in de OV-sector, waarop voldoende marktwerking bestaat. Dat wil zeggen dat er elk jaar gemiddeld vijf tot tien concessies aanbesteed worden, waardoor via transparante openbare aanbestedingsprocedures het een ieder openstaat mee te dingen. De marktverhoudingen veranderen als gevolg daarvan jaarlijks. In de afgelopen jaren hebben veelal meer dan twee vervoerders met aanbestedingen meegedaan.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of de regering bereid is om tot landelijke monitoring van de concessieverlening over te gaan en om jaarlijks aan de hand van deze landelijke monitoring te rapporteren over de prijsvorming, het OV-aanbod, de sociale veiligheid en het aantal biedende partijen plus partijen aan wie een concessie is verleend. Rijk en decentrale overheden hebben afspraken gemaakt over monitoring van de klanttevredenheid en de sociale veiligheid door het Kennisplatform verkeer en vervoer (KpVV). In de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu worden jaarlijks cijfers opgenomen over klanttevredenheid, sociale veiligheid en aanbestedingsgraad. Het KpVV publiceert jaarlijks een overzicht van de concessieverlening voor het regionaal openbaar vervoer en betrokken vervoerbedrijven. Gegeven de verantwoordelijkheid voor de concessieverlening van de decentrale

overheden, i.c. provincies en stadsregio's, monitoren de decentrale overheden zelf het proces van concessieverlening en de uitvoering van de concessies. Aspecten zoals prijsvorming, het aantal biedende partijen en het OV-aanbod zijn hiervan onderdeel.

### **Decentrale aanpak**

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen waarom de regering ten aanzien van aanbesteding van het openbaar vervoer niet haar adagium volgt: «Doe decentraal, wat decentraal kan»? Waarom laat de regering de keuze voor al dan niet aanbesteden niet aan de decentrale overheden? Deze leden constateren dat het openbaar vervoer in de grote steden zeer complex is, met verschillende modaliteiten (tram, bus, metro), complexe verkeerssituaties en een grote diversiteit aan type reizigers en behoeften van reizigers. Is deze complexe situatie geen doorslaggevende reden om zeer zorgvuldig naar het inzetten van aanbesteding te kijken, en te koersen op de beoordeling van de gemeenten zelf, zo vragen de leden van de **GroenLinks-fractie**.

Onderscheiden dienen te worden de verplichting tot aanbesteding enerzijds en de invulling van de concessie en de concessievoorschriften anderzijds. De PSO-verordening beoogt aanbesteding van het openbaar vervoer. De Wp2000 is vanaf het van kracht worden gericht op verplichte aanbesteding. Daarbij is ervoor gekozen om het moment van verplichte aanbesteding voor de drie stadsregio's op een latere datum te bepalen dan voor het overige stad- en streekvervoer, te weten 1 januari 2013 en 1 januari 2017. De PSO-verordening laat inbesteding toe als nationale wetgeving het niet verbiedt. Zoals eerder beschreven, kiest het kabinet evenwel voor aanbesteding. Het algemene doel van de Wp2000, te weten verbetering van kwaliteit en efficiency, blijft onverkort ook van toepassing voor de drie stadsregio's. Het is daarom voor een decentrale overheid niet mogelijk om voor inbesteding te kiezen. Wat betreft de invulling van de concessies ziet het kabinet de decentrale overheid als de meest geschikte bestuurslaag om keuzen te maken voor het openbaar vervoer, rekening houdend met de specifieke regionale situatie.

### **Financiële aspecten**

De leden van de **PvdA-fractie** vragen of de regering kan aangeven hoe de kostenontwikkeling van in het verleden aanbestede lijnen is geweest. De leden vragen voorts of het juist is dat bedrijven lijnen hebben «gekocht» door prijzen te dumpen. Ook vragen de leden of het juist is dat bij een tweede aanbesteding de kosten gemiddeld genomen zijn gestegen, en zo ja, met hoeveel?

Het eerder genoemde onderzoek van Twijnstra Gudde «Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer» van november 2010 heeft onder meer als conclusies opgeleverd dat bij (eerste) aanbesteding van OV aanzienlijke efficiencywinsten optreden en dat bij tweede aanbesteding van een concessie de efficiencywinst afvlakt. In het rapport van Twijnstra Gudde wordt geconstateerd dat de vervoerders bij de eerste aanbestedingen van concessies mogelijk zeer scherp hebben ingeschreven.

De **PvdA-fractie** vraagt of het juist is dat voor sommige lijnen geen, of slechts in zeer beperkte mate aanbieders gevonden kunnen worden. De leden van de fractie van de **PvdA** vragen of er nu, in 2012, sprake is van voldoende aanbod, zodat regionale overheden als aanbestedende partij ook daadwerkelijk een onderhandelingspositie hebben ten opzichte van aanbieders.

Bij een aantal concessies is het voorgekomen dat één of twee vervoerders een bieding doen. Dit betekent echter niet dat de aanbestedingsprocedure niet transparant verloopt of er geen marktwerking is. Er is voor

vervoerders geen verplichting om op een bieding in te schrijven. De vervoersmarkt is niet statisch, ieder jaar worden opnieuw concessies verleend en er zijn tot nu toe regelmatig nieuwe toetreders. Zo heeft de Stadsregio Amsterdam recent een concessie verleend voor de busconcessie Waterland aan EBS, een combinatie van de Nederlandse Onderneming EBS Public Transportation BV en het in Polen gevestigde bedrijf Mobilis. Indien de ontwikkelingen op de Nederlandse vervoersmarkt zouden leiden tot misbruik van een economische machtspositie dan kan de Nederlandse Mededingingsautoriteit op grond van de Mededingingswet optreden.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen hoe de regering het gegeven beoordeelt dat zij Amsterdam dwingt tot contractbreuk, namelijk het openbreken van een inbestedingscontract met grote efficiencywinst. De Stadsregio Amsterdam heeft op 26 augustus 2010 bekend gemaakt dat zij het Amsterdams openbaar vervoer voor de periode tot en met 9 december 2017 opnieuw onderhands heeft gegund aan het GVB. De toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat heeft op 6 september 2010 schriftelijk bij het bestuur van de Stadsregio onder de aandacht gebracht dat de gunning strijdig is met het Besluit personenvervoer 2000 waarin is vastgelegd dat uiterlijk op 1 januari 2013 (toen nog 1-1-2012) in de stadsregio's van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag het bus- en multimodaal openbaar vervoer moet zijn aanbesteed. Voor tramvervoer en metrovervoer is deze uiterste datum 1 januari 2017. De stadsregio heeft met de onderhandse gunning van een concessie die loopt tot en met 9 december 2017 bewust het risico genomen dat zij bedoelde concessie voor het einde van de looptijd zou moeten beëindigen wegens strijd met het bij of krachtens de Wp2000 bepaalde. Van een dwang tot contractbreuk van de zijde van het kabinet is dan ook geen sprake. Overigens heeft de Stadsregio Amsterdam mijn ambtsvoorganger schriftelijk medegedeeld dat in het concessiebesluit een artikel is opgenomen dat de concessie vervalt als deze strijdig is wet- en regelgeving. Dat maakt dat van contractbreuk geen sprake zal zijn.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen hoe groot de regering de efficiencywinst van aanbesteding inschat. De leden van de fractie vragen voorts of de regering het met deze leden eens is dat dit tot hoogstens twintig miljoen euro efficiencywinst voor de drie steden zal leiden, en of de regering deze efficiencywinst doorslaggevend acht om een verplichte aanbesteding door te zetten, tegen de wens van de drie grote steden in. De efficiencywinst van aanbesteding verschilt in de praktijk per aanbesteding. Voorbeelden zijn de Zuidtangent, waar met 5% minder subsidie in de busdiensten 60% meer dienstregelingen aangeboden worden en de Drechtsteden waar bij gelijkblijvende subsidie 57% meer treinkilometers gerealiseerd worden. Gezien de verschillende invullingen van de aanbestedingen, zijn algemene schattingen over efficiencywinsten niet te geven.

De GroenLinks-fractie refereert aan 20 miljoen euro. Dit bedrag verwijst waarschijnlijk naar de uitkomst van de verkenning van PricewaterhouseCoopers, uitgevoerd in het voorjaar van 2011 naar verdere mogelijkheden van efficiencyverbetering binnen de bestaande gemeentelijke vervoerb企业 in de drie grote steden. Het rapport van PricewaterhouseCoopers ziet alleen op de bestaande situatie met de gemeentelijke vervoerb企业 en geeft geen indicatie van efficiencywinst die ten gevolge van aanbesteding te behalen valt.

Naar het oordeel van het kabinet is er geen grond om voor de drie stadsregio's een uitzondering voor de aanbestedingsplicht toe te passen. Het kabinet is van mening dat de aanbesteding in de drie stadsregio's verbetering van efficiency en kwaliteit van het OV oplevert. Het kabinet stelt voorts vast dat de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en



Haaglanden inmiddels stappen zetten gericht op de aanbesteding van (delen van) het stadvervoer.

De leden van de **GroenLinks-fractie** zien het risico dat het bij een aanbesteding in een zeer complexe situatie om een papieren exercitie gaat, die later in de praktijk bewezen zal moeten worden. De leden vragen of de regering dit risico erkent, juist in het geval van een zeer ingewikkelde werkelijkheid.

De decentralisatiegedachte achter de Wp2000 betekent dat een concessieverlening plaatsvindt op regionaal niveau. De inschatting van de mate van complexiteit van een aanbesteding is derhalve een verantwoordelijkheid van de concessieverlenende overheid. Het zijn ook de decentrale opdrachtgevers die verantwoordelijk zijn voor het creëren van voorwaarden voor succesvolle implementatie van een concessie, het monitoren van de uitvoering van een concessie en indien nodig het nemen van maatregelen om gebreken in de uitvoering op te lossen. Wat betreft de aanbieders van openbaar vervoer, wijst het kabinet erop dat in Europa en ook in Nederland meerdere vervoerbedrijven actief zijn die ervaring hebben in grotere stedelijke netwerken en kunnen meedingen bij complexe aanbestedingen.

### **Arbeidsplaatsen**

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen hoeveel arbeidsplaatsen de regering verwacht dat de aanbesteding gaat kosten en of de regering daarover informatie ontvangen heeft van de GVB, RET en HTM? De leden van de fractie van de **SP** constateren dat wordt geschat dat 3000 arbeidsplaatsen verloren gaan, in het geval dat het wetsvoorstel wordt aangenomen. De leden vragen wat de werkelijke bezuinigingswinst is, na aftrek van werkloosheidsuitkeringen?

Aanbesteding als zodanig leidt niet tot vermindering van het aantal arbeidsplaatsen. De Personeelsparagraaf uit de Wp2000 regelt de overgang van personeel bij overgang van een concessie en is ook van toepassing op het personeel van een gemeentelijk vervoerbedrijf. Dat is ook het geval bij onderhands gegunde concessies zoals gemeentelijke vervoerbedrijven nu nog hebben. De regering heeft hieromtrent geen informatie ontvangen van de GVB, RET en HTM. Gezien de rol van het rijk bij de aanbestedingen en de positie van het rijk ten opzichte van de genoemde vervoerbedrijven, ligt het ook niet voor de hand dat het kabinet deze informatie ontvangt. Het zijn immers de stadsregio's die als concessieverlener optreden en de gemeenten die eigenaar zijn van genoemde vervoerbedrijven. Het kabinet kan evenwel niet uitsluiten dat de invulling van gelijktijdig doorgevoerde bezuinigingen gevolgen kunnen hebben voor de werkgelegenheid. Bezuinigingen kunnen doorwerken in het programma van eisen en de hierin opgenomen specificaties voor het dienstenaanbod. De effecten van bezuinigingen op het stadvervoer staan evenwel los van de verplichting tot aanbesteding. Tengevolge van het voorliggende wetsvoorstel gaan geen arbeidsplaatsen verloren. De voorgestelde wetswijziging betreft alleen de aanpassing van de bestaande Wp2000 aan de PSO-verordening over het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg van 23 oktober 2007, nr. 1370 over de verlening van openbaar vervoerdiensten. De verplichte aanbesteding van het stad- en streekvervoer – dus ook in de drie grote steden – is al onderdeel van de Wp2000. Aanbesteding van het stad- en streekvervoer is reeds sinds 2001 verankerd in de Wet personenvervoer. Het in de vraag genoemde aantal van 3000 arbeidsplaatsen betreft een schatting van de vakbonden en had betrekking op de mogelijke effecten van verwachte bezuinigingen in de drie grote steden tengevolge van vermindering van de BDU. In welke mate de drie stadsregio's deze laat doorwerken in het aanbod van openbaar vervoer, is aan de decentrale overheden. Deze raming had en

heeft derhalve geen betrekking op de gevolgen van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen of er sprake is van overgang van personeel. Zo ja, behoudt het personeel van de aanbesteding verliezende organisatie haar arbeidsvoorwaarden en arbeidsrechten bij overgang naar de nieuwe onderneming?

Ook bij de aanbestedingen van het openbaar vervoer in de drie grote stadsregio's is sprake van een overgang van personeel. Dat maakt dat de zogenaamde Personeelsparagraaf uit de Wp2000 van toepassing is. In deze Personeelsparagraaf is vastgelegd dat de nieuwe concessiehouder het direct en indirect tot de concessie herleidbare personeel met bijbehorende CAO overneemt van de vorige concessiehouder. De Wp2000 beschermt niet alleen chauffeurs en lokettisten (direct tot de concessie herleidbaar personeel), maar ook indirect tot de concessie herleidbaar personeel. Bij indirect personeel gaat het bijvoorbeeld om wagenwassers, planners en onderhoudspersoneel.

### Relatie tot Europese regelgeving

De leden van de **SP-fractie** vragen om een korte update over de relatie tussen de verordening en het gewijzigde wetsvoorstel. Tevens vragen zij of er sprake is van een vertaling één-op-één. En zo nee, of er sprake is van een «kop», inhoudelijk of wat betreft invoeringsdatum? Onderstaande transponeringstabel geeft de verhouding tussen de PSO-verordening en de bepalingen in de Wp2000 weer.

#### Transponeringstabel verordening (EG) 1370/2007

Bepaling verordening	Bepaling in Wp2000
Artikel 1, 1 <sup>e</sup> , 3 <sup>e</sup> lid	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering
Artikel 1, 2 <sup>e</sup> lid	Artikelen 2, 2 <sup>e</sup> lid, 53, 1 <sup>e</sup> lid
Artikel 2	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering
Artikel 3	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering
Artikel 4, 1 <sup>e</sup> , 2 <sup>e</sup> , 4 <sup>e</sup> lid, 2 <sup>e</sup> alinea, 5 <sup>e</sup> , 6 <sup>e</sup> , 7 <sup>e</sup> lid	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering
Artikel 4, 3 <sup>e</sup> , 4 <sup>e</sup> lid, 1 <sup>e</sup> , 2 <sup>e</sup> alinea	Artikel 24
Artikel 5, 1e, 2 <sup>e</sup> , 4 <sup>e</sup> , 5 <sup>e</sup> lid	Artikelen 3, 19, 2 <sup>e</sup> lid, 23, 3 <sup>e</sup> lid, 36a, 38, 41, 42, 44, 45 t/m 53, 64 t/m 76, en handaving: artikelen 87, 93a, 94, 96a, 101, 105 en verbetering van de structuur van de Wp2000
Artikel 5, 3 <sup>e</sup> lid	Behoeft naar zijn aard geen uitvoering
Artikel 5, 6 <sup>e</sup> lid	Is reeds geregeld in artikelen 64 t/m 67 Wp2000
Artikel 5, 7 <sup>e</sup> lid	Is reeds geregeld in Awb c.q. BW
Artikel 6 + bijlage	Artikelen 14b, 22 en 54
Artikel 7	Artikel 14a voor wat betreft art. 7, 1 <sup>e</sup> lid, verordening; artikel 7 behoeft verder naar zijn aard geen uitvoering
Artikel 8	Artikelen 107 t/m 113
Artikelen 9 t/m 12	Behoeven naar hun aard geen uitvoering

In algemene zin geldt dat de verordening rechtstreeks doorwerkt in de lidstaten. Hoewel een groot aantal van de onderwerpen dat in de verordening is geregeld ook al in de Wp2000 is vastgelegd, moet de wet wel in overeenstemming worden gebracht met de PSO-verordening. Daartoe strekt dit wetsvoorstel. De PSO-verordening heeft echter geen grote gevolgen voor de aard en inhoud van de Wp2000. Er was immers al een aanbestedingsverplichting in de wet opgenomen. De belangrijkste wijzigingen die als gevolg van de verordening in de Wp2000 zijn doorgevoerd betreffen de langere concessieduur, de verplichting omtrent transparantie voor zowel de concessieverleners als de lidstaat, de verplichte inhoud van concessies en de voorwaarden voor compensatie. Samengevat geldt dat dit wetsvoorstel zoveel mogelijk een één-op-één

«vertaling» is van de PSO-verordening. Daar waar mogelijk is ook volstaan met een verwijzing naar de verordening. Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bestaande artikelen van de Wp2000 die vanwege de verordening aanpassing behoeven te vereenvoudigen. Zo wordt de structuur van de wet verbeterd. Het kabinet merkt ten aanzien van de invoeringsdatum op dat de PSO-verordening in werking is getreden op 3 december 2009. In artikel 8 van de PSO-verordening is geregeld dat de verplichtingen ten aanzien van gunning gelden met ingang van 3 december 2019. Deze overgangsdatum moet worden gezien als een uiterste datum. De PSO-verordening laat uiteraard toe dat lidstaten al eerder de verplichting in het leven roepen om concessies overeenkomstig de PSO-verordening te gunnen. Daarvan is in dit wetsvoorstel gebruik gemaakt. Dat is ook in lijn met het Regeerakkoord en de bedoeling en strekking van de Wp2000.

### **Aanbestedende partij**

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen wie na invoering van deze wet nu precies de aanbestedende partij is en of de regering verwacht dat dit over tien of twintig jaar nog steeds hetzelfde bestuursorgaan is. Onderhavig wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan ten aanzien van de concessieverlenende bevoegdheid. Dit blijven de provincies en de plusregio's. Het kabinet is echter voornemens tot opheffing van de WGR+ regio's (Regeerakkoord en brief minister BZK aan Tweede Kamer, d.d. 2 maart 2012, inzake Voortgangsbericht Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting). In een wetsvoorstel tot opheffing van de plusregio's zal ook een voorziening worden getroffen voor de Wp2000.

De minister van Infrastructuur en Milieu,  
M. H. Schultz van Haegen