

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)

Nr. 9

NADER VERSLAG

Vastgesteld 7 juni 2012

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft besloten een nader verslag uit te brengen over het voorliggende wetsvoorstel, omdat er behoefte bestond aan het stellen van aanvullende vragen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de in dit verslag genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de indieners van het voorliggende wetsvoorstel de gestelde vragen tijdig en afdoende zullen hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	Blz.
Algemeen	1
Andere steden	2
Europese regelgeving	3
Marktconformiteit	3
Alternatief alleen aanbesteden railgebonden vervoer	4
Gevolgen voor de OV-markt	4
Deelname aan aanbestedingen	5
Tussentijds bijstellen en flexibiliteit	5
Draagvlak en WGR+	5
Artikel 62 lid 3	6

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het voorstel 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. De leden van de

VVD-fractie hebben ernstige bedenkingen bij dit wetsontwerp en hebben daarom nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen en het maken van opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen en het maken van opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag nog enkele vragen aan de indieners van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen en het maken van opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen en het maken van opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen en het maken van opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het voorliggende initiatief wetsvoorstel (Kamerstuk 32 845, nr. 8) en zijn onder de indruk van de snelle beantwoording. Deze leden zijn echter van mening dat wetgeving wel een zorgvuldige behandeling vereist en dat er niet een te hoge tijdsdruk op deze wetsbehandeling mag worden gezet. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen en het maken van opmerkingen.

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen en het maken van opmerkingen.

Andere steden

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indieners als argument voor de uitzonderingspositie van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht gebruiken dat ze voortborduren op de motie Roefs (Kamerstuk 23 645, nr. 165) die hierover ging. De leden van de VVD-fractie vragen hoe reëel het is dat Utrecht een eigen openbaarvervoerbedrijf opricht of een openbaarvervoerbedrijf overneemt. Kunnen de indieners beargumenteren waarom Utrecht dit wordt toegestaan en waarom Zwolle, Groningen, Eindhoven, Arnhem of Nijmegen niet, zoals een andere fractie noemt? Het argument dat andere steden nooit de ambitie hebben geuit kan toch geen reden van rechtsongelijkheid zijn? Is er geen ander argument dan dat de motie Roefs toevallig over de G4 ging?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indieners de 180 graden draai motiveren door te stellen dat het goed is dat op zo laag mogelijk niveau wordt besloten over het beleid ten aanzien van het openbaar

vervoer. Betekent dit dat de indieners dan ook consequent zullen zijn en het regionaal aanbesteden van regionale treinlijnen, sprinters, zullen steunen? Zo nee, is er dan geen sprake van gelegenheidsargumentatie?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de indieners in het wetsvoorstel de ruimte laten om ook andere steden de mogelijkheid te bieden om in te besteden, maar dat zij hiervoor initiatieven van deze gemeenten afwachten en het niet bij voorbaat mogelijk maken in dit wetsvoorstel. Dit sterkt de indruk van de leden van de ChristenUnie-fractie dat het wetsvoorstel alleen gericht is op de vier grote steden. Deze leden hadden het sterker gevonden als er echt een inhoudelijke afweging was gemaakt die los stond van de huidige ordening, die de indieners willen handhaven, en dat hierbij ook rekening was gehouden met de criteria in de Public Service Obligations-Verordening¹ (PSO-verordening). Anders zou er in de toekomst voor elke stad apart een wetswijziging nodig zijn.

Europese regelgeving

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners kunnen onderbouwen dat het wetsvoorstel niet in strijd is met Europese richtlijnen. De leden van de VVD-fractie merken immers op dat een deel van de markt nu wordt afgeschermd ten gunste van overheidsbedrijven, nota bene van overheden die aan deze eigen bedrijven aanbesteden. Welke zekerheid kunnen de indieners bieden? Welke garanties zijn er, dat claims niet mogelijk zijn?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke ontwikkelingen er zijn ten aanzien van de PSO-verordening voor de langere termijn. Deze leden hebben de indruk dat in Europa wordt ingezet op verdere liberalisering. Dit zou kunnen betekenen dat binnen een aantal jaar bij aanneming van het initiatiefwetsvoorstel opnieuw een wetswijziging nodig is, die aanbesteding weer verplicht. Genoemde leden vragen een reactie hierop van de indieners.

Marktconformiteit

De leden van de VVD-fractie merken op dat de initiatiefnemers melden, dat eerder is gebleken dat ook zonder aanbesteden, grote efficiencylagen haalbaar waren. De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners daarmee het feit ontkennen dat bij de openbare aanbesteding ook recent in Rotterdam en Den Haag duidelijke voordelen zijn behaald, terwijl eerder de vervoersbedrijven RET en HTM en de gemeentebesturen die mogelijkheid ontkenden. Blijkt hieruit niet dat deze positieve resultaten van openbaar aanbesteden en marktwerking bevestigen wat eerder bij het openbaar vervoer in de provincies is bereikt?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indieners als bewijs voor een efficiencyslag leveren dat de concessie voor het GVB vanaf 2012 voor € 28 mln. minder is gegund dan daarvoor. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de indieners hieruit kunnen concluderen dat er nu alle mogelijke efficiency is gerealiseerd. Is het enige aantoonbare niet dat in het verleden veel te veel is betaald aan het eigen niet efficiënte bedrijf? De leden van de VVD-fractie vragen waarom de indieners niet eerlijk aangeven dat het rapport van Twynstra en Gudde onomstotelijk aantoont dat de drie vervoersbedrijven van de drie grote steden tenminste veertig procent duurder zijn per DRU (DienstRegeling Uur: één uur één bus met chauffeur) dan de andere vervoerders?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat vervoersbedrijf RET de busconcessie in Rotterdam heeft gewonnen voor een aanzienlijk lagere concessieprijs dan de huidige concessie. Betekent dit volgens de indieners

¹ Verordening (EG) Nr. 1370/2007 van het Europees parlement en de raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad.

dat de RET voor de aanbesteding kennelijk nog niet marktconform werkte?

De indieners noemen in de nota naar aanleiding van het verslag het bestek als middel om te sturen op *efficiency*. Delen de indieners de mening dat het bestek alleen afspraken bevat over de te leveren diensten, maar geen prikkel in zichzelf is als er geen andere vervoerders kunnen meedoen in een aanbesteding?

Genoemde leden hebben nog geen antwoord gezien op hun vragen in het verslag aangaande de marktconformiteit bij inbesteding. Zij vragen alsnog de volgende vragen te beantwoorden. Zij vragen waarom, behoudens de extra bevoegdheden voor de Nederlandse Mededingingsautoriteit, in het wetsvoorstel geen extra waarborgen voor marktconformiteit zijn opgenomen. Deze leden stellen voor om te komen tot een verplichte *benchmark* voor de vervoerders in de grote steden zolang er geen sprake is van aanbesteding.

Alternatief alleen aanbesteden railgebonden vervoer

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben in het verslag aan de indieners het alternatief voorgelegd dat uitgaat van het verplichten van de aanbesteding van het busvervoer, maar het niet verplichten van de aanbesteding van het railgebonden vervoer. Immers, de complexiteit waarover de indieners spreken heeft vooral te maken met het railgebonden vervoer. De indieners geven aan dat zij de voorkeur geven aan de mogelijkheid van integrale concessies. Genoemde leden vragen waarom de indieners zo hameren op aansluitingen, terwijl dit in andere wel aanbestede concessies geen probleem is.

Kunnen de indieners beargumenteerd aangeven waarom inbesteding, of althans de optie van inbesteding, hiervoor noodzakelijk is? Ook vragen zij of de indieners de mening delen dat ook bij een aanbesteding van de busconcessie via de concessievoorwaarden, van zowel het inbestede als het aanbestede deel, geregeld kan worden dat bus en tram elkaar niet beconcurreren maar aanvullen.

Deze leden wijzen er ook op dat het op elkaar aansluiten van concessieperiodes dat de indieners noemen als argument ook mogelijk is bij aanbesteding en dus niet een specifiek punt is voor inbesteding. Genoemde leden geven in overweging dat de keuze van railgebonden vervoer een algemeen criterium zou kunnen zijn voor inbesteding, dat ook van toepassing zou kunnen zijn in andere steden zoals Groningen waar tramplannen worden uitgewerkt. Op deze manier zou er een uniforme norm kunnen komen, die niet specifiek gericht is op de vier grote steden. Genoemde leden vermoeden dat hiermee ook gegarandeerd wordt dat wordt voldaan aan de PSO-verordening zodat de juridische risico's worden beperkt.

Gevolgen voor de OV-markt

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de gevolgen voor de markt voor openbaar vervoer niet zijn onderzocht. Recent is in Noord-Holland een nieuwe busmaatschappij gestart na het verkrijgen van de concessie. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers aan te geven wat de gevolgen zijn voor de markt als de vier grootste brokken worden inbesteed.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in het verslag nader in te gaan op de gevolgen voor de markt voor het openbaar vervoer, zoals de kans op nieuwe toetreders indien de verplichte aanbesteding vervalt. De indieners hebben dit niet onderzocht. Genoemde leden vragen of de indieners bereid zijn om dit op zijn minst op hoofdlijnen te onderzoeken. Hebben indieners hierover bijvoorbeeld gesproken met de Federatie

Mobiliteitsbedrijven Nederland om onderbouwde cijfers te krijgen? Zo nee, zijn de indieners bereid in het kader van hoor en wederhoor dit gesprek aan te gaan en in de nota naar aanleiding van het nader verslag hiervan verslag te doen?

Deelname aan aanbestedingen

De leden van de VVD-fractie merken op dat de initiatiefwet concessiehouders de mogelijkheid biedt om twee jaar vóór het aflopen van de onderhands gegunde concessie mee te dingen naar andere openbare aanbestedingen. Dat betekent dat na jaren van inbesteding en dus echte bescherming en afscherming van concurrenten elders mag worden meegedongen. De leden van de VVD-fractie vragen of dit niet kan worden gezien als een vorm van staatssteun.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de indieners deze uiterst gevaarlijke uitzondering niet voorleggen aan de Europese Commissie. Kunnen de indieners aangeven wie er op draait voor eventuele schadeclaims in verband met ongeoorloofde staatssteun en beperking van de interne markt.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de indieners voorstellen dat twee jaar vóór afloop van een onderhands gegunde concessie concessiehouders mee kunnen dingen naar andere openbare aanbestedingen als er is besloten dat de nieuwe concessie zal worden aanbesteed. Genoemde leden vragen wat er gebeurt als deze aanbesteding onverhoopt toch niet doorgaat. Wordt dan de aanbesteding in een ander concessiegebied voor de betreffende partij ongeldig? Genoemde leden pleiten ervoor dat de aanbesteding in het eigen gebied onomkeerbaar moet zijn alvorens deelname aan aanbestedingen in andere gebieden is toegestaan. Graag een reactie.

Tussentijds bijstellen en flexibiliteit

De leden van de CDA-fractie merken op dat de indieners in de nota naar aanleiding van het verslag aangeven dat het tussentijds bijsturen van een inbestede concessie makkelijker is dan bij aanbesteding. De flexibiliteit zou bij inbesteding groter zijn. De leden willen graag weten waarop de indieners deze stelling baseren. Kunnen de indieners dit onderbouwen met feiten?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de indieners zich kunnen voorstellen dat de mogelijkheid tot het tussentijds bijstellen van de concessie bij inbesteding makkelijker is dan bij openbare aanbesteding. Kunnen de indieners dit onderbouwen? Alles heeft toch zijn prijs, of er nu sprake is van in- of aanbesteding? Genoemde leden vragen op welke wijze de tussentijdse «toilettendiscussie» anders zou zijn geweest indien de vervoersconcessie voor het hoofdrailnet was aanbesteed.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de indieners als voorbeeld van flexibiliteit bij inbesteding de extra businzet bij een groot festival aanhalen. Genoemde leden vragen waarom dit niet op een zelfde wijze mogelijk zou zijn bij aanbesteding. Hier kunnen toch ook afspraken worden gemaakt over meer- en minderwerk en algemene afspraken over de inzet bij evenementen?

Draagvlak en WGR+

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indieners als aanwijzing voor draagvlak onder andere noemen dat de gemeenteraad van Den Haag verheugd heeft gereageerd op de initiatiefwet. De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners beseffen dat het niet de gemeente Den Haag

is die over het openbaar vervoer en de aanbesteding gaat maar het stadsgewest Haaglanden? Is het de indieners niet bekend dat het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur van Haaglanden niet onderhands willen aanbesteden en inmiddels al het busvervoer hebben aanbesteed, hetgeen ook voor de regio Rotterdam geldt?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de indieners op basis van een aangenomen motie van de gemeenteraad van Den Haag concluderen dat er draagvlak voor dit wetsvoorstel is bij gemeenten. Uit de nota naar aanleiding van het verslag wordt echter niet duidelijk wat het oordeel van de stadsregio's is, terwijl de stadsregio's de concessieverleners zijn. Kunnen de indieners aangeven wat het oordeel van de verschillende stadsregio's over het wetsvoorstel is? Zo nee, waarom zijn de stadregio's niet geraadpleegd?

Verder merken deze leden op dat de indieners de grote steden leidend willen laten zijn, terwijl de stadsregio's nog concessieverleners zijn. Hoe zien de indieners dit? Zijn de indieners met de CDA-fractie van mening dat openbaar vervoer naar de kernen buiten de grote stad ook van groot belang is? Veel mensen reizen dagelijks van buiten de stad naar de stad om naar hun werk te gaan.

De leden van de CDA-fractie zien dat de indieners met dit wetsvoorstel stadsregio's eigenlijk verplichten om het openbaar vervoer in te besteden. Immers, «als een concessieverlenende plusregio wil dat de inbestede vervoerder die in de centrumgemeente het vervoer verricht ook vervoer gaat verrichten buiten de centrumgemeente, dan zal die plusregio dat vervoer niet moeten aanbesteden, maar ook moeten inbesteden.» Dit zal leiden tot een beperking van de keuzemogelijkheid van de stadsregio. De stadregio heeft namelijk de volgende keuze: alles inbesteden of de eigen vervoerder binnen de stad en daarbuiten een andere. Wil de stadsregio een samenhangend geheel, dan is inbesteden de enige mogelijkheid. Kunnen de initiatiefnemers aangeven op welke manier dit niet dwingend voorschrijven is?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn niet overtuigd van de summiere antwoorden van de indieners op de vragen over de toekomst van de WGR+ regio's. Zij vragen alsnog in te gaan op de casus van de verhouding tussen de grotere vervoerregio's (Haarlem, Amsterdam en Hilversum in 1 regio) in relatie tot de PSO-verordening. Volgens genoemde leden kan hier de keuze niet aan de gemeenten worden gelaten als bij voorbaat duidelijk is dat niet meer kan worden voldaan aan de PSO-verordening. Genoemde leden vragen daarom hoe zij het wetsvoorstel zouden willen wijzigen na aanneming van het voorstel tot opheffing van de WGR+ regio's. Kunnen de indieners hiervan de contouren schetsen?

Artikel 62 lid 3

Genoemde leden hebben nog steeds grote moeite met de kan-bepaling in artikel 62 lid 3 van het voorliggende wetsvoorstel. Natuurlijk moet er bij aanbestedingen afgerekend kunnen worden op kwaliteit, zoals de indieners ook stellen in de nota naar aanleiding van het verslag. Maar hoe kan een externe exploitant hier gelijkwaardig of beter scoren als een interne exploitant ook mee mag doen aan de aanbesteding nu de indieners stellen dat dit nodig is voor het krijgen van meer samenhang in het

netwerk? Delen de indieners de mening dat, op basis van hun eigen argumentatie, de externe exploitant hiermee in het nadeel is bij de aanbesteding? Zo ja, is dit juridisch houdbaar?

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
J. F. Snijder-Hazelhoff

De griffier van de commissie,
I. B. Sneep