

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)

B

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT – OPENBAAR VERVOER EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2025

Hierbij treft u mijn antwoorden aan op de vragen aan de regering van de leden van de fracties van de VVD, CDA, FVD, ChristenUnie en OPNL over het initiatiefwetsvoorstel van de leden De Hoop en Olger van Dijk over de provinciale inbesteding van vervoersconcessies.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,
A.A. Aartsen

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de Eerste Kamer over het initiatiefwetsvoorstel over provinciale inbesteding van vervoersconcessies. De leden van de fracties van VVD, CDA, FVD, OPNL en ChristenUnie hebben enkele vragen gesteld aan de regering. Deze vragen worden hieronder beantwoord.

Aanleiding

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?

Net als de initiatiefnemers constateert het kabinet dat zich de nodige problemen voordoen met het openbaar vervoer. Zo is het aantal inschrijvers bij aanbestedingen op openbaar vervoerconcessies in de afgelopen jaren afgenomen. Deze ontwikkeling kan, zoals de initiatiefnemers terecht signaleren, leiden tot een afnemende concurrentiedruk. Bij concessiewisselingen, die vaak plaatsvinden na een periode van 10 jaar of langer, treden soms opstartproblemen op, bijvoorbeeld door vertraagde levering van materieel en onvoldoende laadinfrastructuur. De knelpunten komen overeen met de probleemanalyse van de initiatiefnemers. Van belang is te onderstrepen dat deze trend volgens het kabinet niet toe te schrijven is aan marktwerking, maar veeleer aan veranderende omstandigheden zoals gestegen exploitatiekosten door inflatie, veranderende reizigerspatronen na de coronapandemie, personeelstekorten en de grootschalige elektrificatie van het openbaar vervoer. Ook is er een tendens bij provincies om concessiegebieden samen te voegen en aan te besteden in grote vervoerconcessies. Deze factoren vergroten de operationele complexiteit en het risico voor vervoerders, en vormen daarmee een plausibele verklaring voor mogelijke terughoudendheid bij inschrijving.

Deze omstandigheden spelen ook een rol als een provincie een vervoersconcessie wil inbesteden. Over het algemeen werkt de praktijk van aanbesteding van provinciale vervoersconcessies goed en bieden bestaande instrumenten voldoende ruimte om gesignaleerde knelpunten aan te pakken. Zo kunnen provincies lessen trekken uit problemen bij concessiewisselingen, bijvoorbeeld door de invoering van nieuw materieel gefaseerd te plannen en tijdig afspraken te maken over de benodigde laadinfrastructuur. Het huidige systeem biedt al veel ruimte om het risico van dalende inschrijvingen en problemen rond concessiewisselingen tegen te gaan. Provincies kunnen het openbaar vervoer efficiënter organiseren door betere timing van concessiewisselingen, vraag gestuurd vervoer en integratie van verschillende vormen van vervoer. Verder biedt het huidige wettelijke kader voor uitzonderlijke omstandigheden, zoals een mislukte aanbesteding, de mogelijkheid om een tijdelijke noodconcessie te verlenen. Voor onderhandelingen over noodconcessies zijn provincies echter vaak aangewezen op de zittende vervoerder en daarom zijn deze vaak duur en niet geschikt om structurele problemen op te lossen.

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

Het kabinet ziet dat de mogelijkheid om provinciale vervoerconcessies in te besteden potentiële voordelen heeft als de markt voor aanbestedingen

niet goed werkt of als politiek de wens er is om een langdurige, strategische samenwerking tussen vervoerder en overheid aan te gaan. Dat kan helpen om de impact van concessiewisselingen op personeel te verminderen en het openbaar vervoer meer in lijn te brengen met lokale beleidsdoelstellingen. Er staan echter ook nadelen en risico's voor de provincie tegenover.

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 aangenomen¹. Wanneer zou de regering een dergelijke peiling willen doen en hoe wil de regering die gebruiken in de uitvoering van de wetswijziging?

Provincies kunnen in openbaarheid het gesprek voeren in de provinciale staten over de mogelijkheden die deze wet biedt. Enkele provincies hebben dat ook reeds gedaan. In reactie op de motie Grinwis en Stoffer heb ik aangegeven de motie zo te interpreteren dat de interessepeiling wel moet passen binnen het feit dat een provincies het inbestedingsinstrument als een uiterste mogelijkheid inzet in het geval marktspanning blijkt te ontbreken. Met die lezing hebben de indieners van de motie ingestemd. Ik vind een anonieme interessepeiling niet passend bij het democratische proces waarin dit soort majeure vraagstukken besproken zouden moeten worden. In opvolging van de motie Grinwis en Stoffer² is het voornemen om in het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) in het eerste kwartaal van 2026 te bespreken in hoeverre vanuit de provincies interesse is voor het inbestedingsinstrument, waarna de Tweede Kamer geïnformeerd wordt. Daarna houdt mijn rol echter op. De keuze voor inbesteden ligt op grond van het wetsvoorstel bij de provincies en ik heb in reactie op de motie aangegeven dat het kabinet inbesteding niet actief wil stimuleren (noch ontmoedigen).

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 busvloot wordt 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.

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 569, nr. 10.

² Kamerstukken II, 2025/26, 36 569, nr. 10.

Kan de regering aangeven waaruit blijkt dat de verplichting die volgt uit het Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus (BAZEB)³ inderdaad betekent dat er sprake moet zijn van «zero-emissie» in 2030?

In het Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer per Bus (BAZEB) zijn de betrokken partijen overeengekomen dat zij gezamenlijk streven naar de volgende ambitie: Het regionaal busvervoer is volledig emissievrij bij de uitlaat in 2030, of zoveel eerder als mogelijk.

De betrokken partijen bij BAZEB zijn het Rijk, en de decentrale vervoersautoriteiten, vertegenwoordigd door het IPO, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de (toenmalige) Stadsregio Amsterdam.

2.

Hoe verhouden de verplichting en de inspanning zoals gesteld in het bestuursakkoord in vraag 1 zich tot de vroegtijdige sloop, c.q. verschroting van de lopende busvloot, de kosten en met name de emissie ten gevolge hiervan?

De focus in het BAZEB ligt op vernieuwing van de busvloot. Om die reden is in het BAZEB ook afgesproken dat om de zero-emissie ambitie in 2030 te bereiken, de partijen ook de volgende doelstelling nastreven: Uiterlijk 2025 zijn alle nieuw instromende bussen emissievrij aan de uitlaat (*tank-to-wheel*). Het jaartal is gekozen als gezamenlijk doel, maar concessieverleners kunnen hier natuurlijk op vooruit lopen als dat past bij de aanbestedingskalender en natuurlijke momenten van vlootvervanging.

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?

De afspraken in het Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer per Bus zijn voor partijen niet in rechte afdwingbaar (artikel 7 van BAZEB). Het bestuursakkoord legt geen verplichtingen op aan provincies (als concessieverlener) noch aan vervoerders (als concessiehouder/ov-vervoerder).

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?

De prijsstijgingen in het openbaar vervoer zijn volgens het kabinet niet zozeer het gevolg van het systeem van marktwerking. De kosten van het (regionaal) openbaar vervoer zijn de afgelopen jaren gestegen als gevolg van veranderende omstandigheden zoals gestegen exploitatiekosten en veranderende reizigerspatronen na de coronapandemie. De gestegen exploitatiekosten zijn veroorzaakt door onder andere stijgende energie-

³ <https://dashboardklimaatbeleid.nl/mosaic/mosaic/bussen-en-doelgroepenvervoer>

kosten, inflatie en daarmee stijgende personeelskosten. Dit is niet anders dan in andere sectoren en voor andere diensten. De afgelopen jaren zijn om bovenstaande redenen de exploitatiesubsidies in alle concessiegebieden gestegen, zowel bij inbestede als aanbestede concessies.

Van provincies wordt gevraagd te investeren in het verduurzamen en moderniseren van het ov-systeem. Om de provincies tegemoet te komen in de onrendabele top bij investeringen in de transitie naar zero-emissie openbaar vervoerbussen, heeft het Rijk in de periode 2022–2024 € 40 miljoen beschikbaar gesteld via de SPUK-regeling Zero-Emissie OV-bussen.

Via de SPRILA-regeling (Subsidieregeling Private Laadinfrastructuur bij bedrijven) kunnen concessiehouders van openbaar vervoer subsidie aanvragen voor het aanleggen van laadinfrastructuur voor elektrische bussen op hun eigen terreinen. Financiering vindt plaats vanuit de middelen voor laadinfrastructuur uit het Klimaatfonds.

Elektrisch busvervoer kent inmiddels in vrijwel alle omstandigheden een businesscase die vergelijkbaar (of zelfs beter is) dan de businesscase van bussen met fossiele brandstoffen. De hogere investeringen aan het begin van concessies verdienen zich in de looptijd van de concessies (de exploitatieperiode) terug. Variabele kosten zoals brandstofkosten en ook onderhoudskosten zijn namelijk lager voor elektrische bussen.

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?

Ja, het gaat om dezelfde middelen.

8.

Zullen in die beide gevallen de kosten voor het openbaar vervoer niet alsnog indirect via belastingen stijgen?

Nee, dat is niet het geval.

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?

Van belang is dat reizigers een goed vervoersproduct krijgen aangeboden door de vervoerder. Bij het openbaar aanbesteden van een vervoerconcessie nemen provincies daarom in het Programma van Eisen de eisen op waaraan een vervoerder moet voldoen. Deze worden in de concessie in detail vastgelegd en zijn bindend voor de concessiehouder. Bij openbare aanbestedingen mag geen onderscheid worden gemaakt tussen bedrijven met een Nederlandse of een buitenlandse eigenaar omdat dit in strijd is met het Europese non-discriminatiebeginsel. Alle inschrijvers, ongeacht de nationaliteit van hun eigenaar, moeten gelijke kansen krijgen en eerlijk worden behandeld.

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.

Het wetsvoorstel creëert de juridische mogelijkheid tot inbesteding van provinciale vervoerconcessies en bevat geen aanvullende waarborgen tegen marktverstoring. Om marktverstoring te voorkomen zijn in het Europees recht (PSO-verordening) verschillende bepalingen vastgelegd (gescheiden boekhouding, uitsluiting aanbestedingen andere concessies, geen overcompensatie e.d.).

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 door de initiatiefnemers geschetste problemen kunnen volgens het kabinet ook binnen de huidige concessiesystematiek worden opgelost. Met het wetsvoorstel wordt een extra mogelijkheid tot het organiseren van openbaar vervoer in de regio geboden, maar provincies kunnen het ook houden bij openbaar aanbesteden. Het is daarom alleen zinvol de effectiviteit van de wetswijziging te evalueren indien provincies daadwerkelijk van deze mogelijkheid gebruik maken.

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?

Inbesteding van vervoerconcessies lost de geconstateerde problemen in de openbaar vervoersector, zoals stijgende exploitatiekosten, personeelstekorten en netcongestie, niet op. De initiatiefnemers delen die mening. Inbesteden is ook niet nodig noch effectief om tariefstijgingen en eventuele verminderde dienstverlening in het openbaar vervoer op te lossen omdat de huidige concessiesystematiek daar al mogelijkheden toe biedt.

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?

Hoewel provincies met dit wetsvoorstel een aanvullende handelingsoptie krijgen voor het organiseren van het openbaar vervoer in hun regio, zal een provincie vooraf een goede afweging moeten maken wat dat met zich meebrengt. Provincies beschikken over ervaring met het aanbesteden van vervoerconcessies, maar zullen voor het oprichten of overnemen van een vervoersbedrijf aanvullende kennis en expertise nodig hebben op het gebied van bedrijfsvoering, materieelbeheer en personeel. Inzake personeel is in de Wet personenvervoer 2000 geregeld dat personeel bij overgang van een concessie naar een andere concessiehouder overgaat naar de nieuwe concessiehouder, ook als het een provinciaal vervoerbe-

drijf betreft. Als sprake is van personeelstekorten maakt het daarbij geen verschil of de nieuwe concessiehouder een privaat of een publiek bedrijf is.

De motie van het lid Wingelaar⁴ 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?

Het IPO en het samenwerkingsverband van decentrale ov-autoriteiten DOVA⁵ werken nauw met elkaar samen op gebied van kennisontwikkeling in het ov. Binnen het Samenwerkingsverband DOVA stemmen de twaalf provincies, de Vervoerregio Amsterdam, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en het OV Bureau Groningen Drenthe OV-beleid op elkaar af en delen ze kennis en ervaring. Zo organiseert DOVA onder andere een platform waarbinnen de opdrachtgevende overheden nauw samenwerken en kennis en ervaringen delen over vervoerontwikkeling, concessiemanagement en opdrachtgeverschap. De bestaande overlegstructuren functioneren goed. Er zijn dan ook geen aanpassingen of aanscherpingen voorzien.

Europese regelgeving

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.

Het kabinet concludeert dat de praktijk van concurrentie om de markt door openbare aanbesteding van provinciale vervoersconcessies over het algemeen goed werkt. Sinds de invoering van de Wet personenvervoer 2000 is het openbaar vervoer over de gehele linie verbeterd met meer en frequentere verbindingen, meer comfort voor de reiziger en een gestegen reizigerstevredenheid. Bovendien leidde concurrentie bij de eerste openbare aanbestedingen van regionale vervoerconcessies tot (veel) lagere kosten.⁶ Ook in het heden functioneert het openbaar vervoer over het algemeen goed. Zo is een aantal concessies recent gewisseld en heeft dit geleid tot het inzetten van moderner materieel en verhogingen van de frequenties, hetgeen resulteerde in een hogere klanttevredenheid.

Financiële gevolgen

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.

Het is niet mogelijk om hier een inschatting van te maken. Dit hangt af van vele factoren die verschillen per provincie en afhankelijk zijn van de keuzes die een provincie maakt. Provincies die overwegen hier gebruik van te maken zullen een business case moeten laten uitwerken om dit voor hun situatie in beeld te brengen.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 569, nr. 11.

⁵ <https://dova.nu/>

⁶ Rapport «Effecten van openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer», bijlage bij Kamerstukken II, 29 984, nr. 899.

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 wetswijziging zelf heeft geen financiële gevolgen omdat alleen de mogelijkheid tot investering wordt geboden. Indien provincies besluiten tot investering zijn daar kosten aan verbonden. Zoals in het voorgaande antwoord op de vraag van leden van de VVD-fractie is aangegeven is het niet mogelijk om een inschatting van die kosten te maken.

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.

Het kabinet kan geen inschatting geven van de directe en indirecte kosten die provincies maken bij het openbaar aanbesteden van vervoerconcessies. Die kosten zullen per provincie anders liggen en afhankelijk zijn van de complexiteit, grootte en duur van een concessie. Ook bij investering van vervoerconcessies zullen kosten gemaakt moeten worden aangezien omdat de rollen van concessieverlener en concessiehouder gescheiden moeten worden. Er zijn dus ook mensen nodig om de concessie in te besteden en te beheren.