

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)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 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 regio telt» en het bijbehorende kabinetsstandpunt van 12 juli 2023.¹ Het lid wenst evenwel nog enkele vragen te stellen aan de initiatiefnemers over de uitvoering en gevolgen van dit voorstel.

De initiatiefnemers zijn de fracties van de VVD, CDA, SP, ChristenUnie, FVD en OPNL erkentelijk voor hun inbreng in de schriftelijke inbreng op het wetsvoorstel. De initiatiefnemers zijn verheugd met de positieve woorden vanuit de verschillende fracties over het belang van goed regionaal openbaar. De initiatiefnemers zullen in deze nota naar aanleiding van het verslag de door de verschillende fracties gestelde

vragen en opmerkingen zo goed mogelijk beantwoorden. Ook zien de initiatiefnemers uit naar de mondelinge behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Eerste Kamer.

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?

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie kunnen de initiatiefnemers aangeven dat zij dit wetsvoorstel hebben ingediend omdat zij van mening zijn dat het van groot belang is dat provincies op een goede manier het openbaar vervoer in hun regio's kunnen organiseren. Zij zien dat de kwaliteit van het regionaal openbaar vervoer steeds vaker onder druk komt te staan. Dit komt enerzijds door de – terecht door de leden van de VVD-fractie genoemde – financiële tekorten, maar anderzijds ook omdat provincies geen alternatief voor handen hebben voor het huidige stelsel van aanbesteden. In de huidige wet hebben de vier grote steden reeds de mogelijkheid om te kiezen voor inbesteden. Met het voorliggende wetsvoorstel stellen de initiatiefnemers voor om deze mogelijkheid uit te breiden naar provincies. Niets meer en niets minder. De leden van de fractie van de VVD vragen ook of de initiatiefnemers alternatieve methoden hebben onderzocht. Uiteraard hebben initiatiefnemers overwogen of andere instrumenten de provincies weer meer regie zouden kunnen geven op het openbaar vervoer. De door de leden van de VVD-geopperde methoden zijn nuttige opties om te bekijken, maar dat neemt wat de initiatiefnemers betreft niet weg dat het van belang is om provincies – net als de vier grote steden – de optie achter de hand te geven om te kiezen voor inbesteden, wanneer aanbesteden onvoldoende de kwaliteit van het regionale openbaar vervoer waarborgt. Of een provincie uiteindelijk eventueel voor inbesteden zal kiezen is aan de provincie zelf om gedragen te motiveren. Dit wetsvoorstel geeft provincies slechts de mogelijkheid om dit te doen. Initiatiefnemers vinden het daarom van belang om deze mogelijkheid in de wet op te nemen. Daarbij is het goed om te vermelden dat tijdens de wetsbehandeling in de Tweede Kamer door de initiatiefnemers is aangegeven dat een verkenning van de markt onderdeel zou moeten zijn van de door gedeputeerde staten aangedragen motivering voor het overgaan tot inbesteding. De initiatiefnemers zien daarbij een waardevolle toevoeging in de aangenomen motie Grinwis-Stoffer die de regering verzoekt om de interesse voor provinciale vervoersbedrijven onder provincies te peilen en kennisuitwisseling tussen geïnteresseerde provincies en al bestaande gemeentelijke vervoersbedrijven te organiseren en stimuleren. Dit kan gedeputeerde staten immers helpen bij de marktverkenning en het maken van een goede afweging over de noodzaak tot inbesteden.

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?

De initiatiefnemers delen de zorg van het lid van de OPNL-fractie dat wanneer vaker noodconcessies zullen worden uitgeschreven dit potentieel tot hogere kosten zal leiden en dat dit ook de kwaliteit van het regionale openbaar vervoer niet ten goede komt. Het lid van de OPNL-fractie wijst hierbij terecht op de situatie in Zeeland waar de provincie moest inleveren op het programma van eisen om ervoor te zorgen dat een vervoerder zich zou inschrijven voor de concessie. De initiatiefnemers vinden het daarom van belang dat provincies een wettelijke mogelijkheid krijgen om – net als de vier grote steden – het openbaar vervoer in te besteden en hiervoor zelf een busbedrijf op te richten. Met het voorliggende wetsvoorstel zou een provincie in de toekomst wanneer onvoldoende kwalitatief goede biedingen worden gedaan tijdens een aanbestedingsprocedure er dus voor kunnen kiezen om het openbaar vervoer in te besteden. De initiatiefnemers verwachten dat de optie tot inbesteden daarbij ook kan werken als stok achter de deur voor private vervoerders. Die krijgen met de optie tot inbesteding een mogelijke extra concurrent wat zal leiden tot een beter bod. Daarmee versterkt de optie tot inbesteding de onderhandelingspositie van provincies ten aanzien van de private vervoerders. Het is altijd belangrijk om voorzichtig te zijn met een specifieke casus, maar in een situatie waarin Zeeland zich bevond is er in de toekomst, wanneer dit wetsvoorstel zou worden aangenomen, dus een extra mogelijkheid voor de provincies, namelijk de keuze om het openbaar vervoer in te besteden.

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 initiatiefnemers zijn anders dan de leden van de fractie van de VVD niet bezorgd over een verminderde interesse van de marktpartijen. In de meeste aanbestedingsprocedures doen de marktpartijen – overigens deels (eigendom van) overheidsbedrijven uit andere landen – gewoon mee. De initiatiefnemers zien openbaar vervoer als cruciale basisvoorziening en zij hechten veel waarde aan kwalitatief hoogwaardig, frequent en betaalbaar regionaal openbaar vervoer. Zij gaan ervan uit dat deze uitgangspunten voor de provincies leidend zullen zijn bij de keuze hoe zij hun regionaal openbaar vervoer organiseren. Anders dan de leden van de VVD-fractie maken zij zich dus niet alleen geen zorgen over de interesse van marktpartijen om aan aanbestedingen mee te doen, maar zijn zij ook van mening dat niet louter de marktwerking het uitgangspunt zou moeten zijn, maar

de kwaliteit van het regionaal openbaar vervoer het uitgangspunt zou moeten zijn.

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?

Net als de leden van de fractie van het CDA hechten de initiatiefnemers veel waarde aan goed grensoverschrijdend openbaar vervoer. In veel grensregio's zijn landsgrenzen helaas nog te vaak een harde grens over het openbaar vervoer. Hier is wat de initiatiefnemers dus nog veel verbetering mogelijk. Ten aanzien van dit vraagstuk zal het voorliggende wetsvoorstel in essentie weinig verandering met zich meebrengen. Ook bij een inbesteding van het regionale openbaar vervoer moeten de provincies in goede overleg met hun Duitse of Belgische buurregio's in overleg treden om goede grensoverschrijdende lijnen in stand te houden of in te stellen. Wel is het zo dat een provincie bij een inbesteding van het openbaar vervoer zelf meer regie kan nemen bij het versterken van het grensoverschrijdende openbaar vervoer.

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 initiatiefnemers begrijpen de vragen van de leden van de SP-fractie ten aanzien het verkrijgen van een aanmerkelijk belang in een reeds bestaande vervoerder. De initiatiefnemers vinden het echter in algemene zin lastig om hier uitspreken over te doen omdat dit per definitie een keuze is die eventueel op provinciaal niveau moet worden genomen.

De PSO-verordening sluit niet uit dat er meerdere overheden deelnemen in de vervoersmaatschappij nu deze spreekt over een overheid dan wel een groepering van overheden. Van belang is daarbij wel dat tenminste een van die overheden ook de bevoegde overheid is voor het gunnen van de concessie. Dit wetsvoorstel regelt niet de exacte vormgeving van de vervoersmaatschappij nu de provincie daarbij – binnen de grenzen van de PSO-verordening – veel ruimte krijgt. Het wetsvoorstel sluit in die zin niet uit dat een vervoerder als HTM, GVB of RET ook op enigerlei wijze deelneemt in de vervoersmaatschappij, het is daarbij de vraag of dit direct voor de hand ligt. Mede gelet op artikel 5, lid 2, onder b, van de PSO-verordening geldt dat de interne exploitant en elke entiteit waarop deze exploitant een, zelfs minimale, invloed heeft hun openbare personenvervoersdiensten exploiteren op het grondgebied van de bevoegde plaatselijke overheid. Een provincie zal bij de keuze van de privaatrechtelijke inrichting van de vervoersmaatschappij hiermee dus rekening moeten houden.

De leden van de SP vragen daarnaast hoe voorkomen wordt dat provincies het verworven belang op enig moment zouden overdragen aan marktpartijen. De initiatiefnemers begrijpen deze vraag maar dit wetsvoorstel beoogt niet om die overdracht juridisch onmogelijk te maken. In zoverre voorkomt het wetsvoorstel dit niet. Wel geldt dat om gebruik te kunnen maken van de uitzondering van inbesteding op grond van de PSO-verordening aan alle vereisten uit die verordening zal moeten worden voldaan. Aan het vereiste van zeggenschap zal in de situatie die de leden van de SP beschrijven vermoedelijk niet meer worden voldaan zodat de mogelijkheid van inbesteding vervalt.

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. 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?

Zoals ook in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie aangegeven maken de initiatiefnemers zich hierover niet zoveel zorgen omdat zij in de veronderstelling verkeren dat marktpartijen nog steeds interesse zullen hebben om zich in te schrijven bij een aanbesteding. De mogelijkheid voor een provincie om in te besteden zal vooral aan de orde komen als een aanbesteding onvoldoende kwalitatieve biedingen oplevert. Het klopt dat er maar relatief weinig marktpartijen zijn die zich inschrijven en een deel van deze marktpartijen zijn ook nog eens in handen van buitenlandse overheden. Het voorliggende wetsvoorstel is niet bedoeld om de marktpartijen te beïnvloeden, maar om provincies, net als de vier grote steden, de mogelijkheid te geven om bij onvoldoende interesse van marktpartijen zelf de regie meer naar zich toe trekken en in dat geval het openbaar vervoer in te besteden.

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. Kunnen de initiatiefnemers daarnaast duidelijkheid verschaffen hoe zich het gebruik van multimodale vervoersconcessies verhoudt tot inbesteding? Kunnen provinciebesturen inbesteding combineren met multimodale vervoersconcessies?

Het klopt dat er in de provincie Limburg sprake is van een multimodale vervoersconcessie. Het is aan provincies zelf om te bepalen hoe ze dit precies willen vormgeven. Zoals de initiatiefnemers in de memorie van toelichting hebben aangegeven ligt het overigens niet voor de hand om het treinvervoer in te besteden, gelet op de goede marktprestaties. Ook als er eventueel gekozen zou worden voor een inbesteding behoort een multimodale concessie tot de mogelijkheden, zolang daarbij aan de eisen van de PSO-verordening wordt voldaan. Een andere mogelijkheid is dat de huidige concessie wordt opgeknipt in een aparte concessie voor het regionale spoorvervoer en een concessie voor het regionale busvervoer.

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?

Een provincie heeft aanmerkelijke zeggenschap in een vervoersmaatschappij als zij op die maatschappij toezicht uitoefent zoals op haar eigen diensten.¹ Dat betekent dat de provincie een doorslaggevende invloed heeft op de strategische en belangrijke beslissingen van de vervoerder en de vervoerder het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van de provincie.² Bij de beoordeling of die zeggenschap aanwezig is, wordt gekeken naar factoren zoals de mate van vertegenwoordiging van de provincie in bestuurs-, beheers-, of toezichthoudende organen, de bepalingen in de statuten, de eigendomsstructuur en de daadwerkelijke invloed op strategische en individuele beheersbeslissingen.³ De provincie hoeft daarbij niet volledig eigenaar te zijn van de vervoersmaatschappij, zolang zij maar een overheersende invloed heeft.

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. 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?

Het klopt dat schaalvergroting voordelen kan hebben. Het is andersom ook waar dat er nadelen zitten aan de schaalvergroting. In algemene zin hebben de initiatiefnemers dit meegenomen in hun afweging. De initiatiefnemers wijzen erop dat het aantal aanbieders op de Nederlandse markt een dalende trend laat zien: van 10 in 2016 naar 6 in 2023. Regionaal is de markt vaak nog kleiner: het aantal inschrijvingen per concessie bedroeg tussen 2015 en 2020 nog maar 2,5 bedrijven waar dit begin deze eeuw gemiddeld bijna drie bedrijven zich inschreven. Het is bekend dat de marktwerking wordt verstoord als het aantal aanbieders te laag is. Optimale prijsvorming komt zo moeilijker tot stand omdat er beperkte keuzevrijheid is voor provincies. Zoals reeds eerder genoemd en ook aan de orde is geweest tijdens de wetsbehandeling in de Tweede Kamer is de wettelijke mogelijkheid die initiatiefnemers voorstellen een extra instrument voor provincies om wanneer een aanbestedingsprocedure onvoldoende kwalitatief goede bieding oplevert ervoor te kiezen het regionaal openbaar vervoer – net als reeds mogelijk is in de vier grote steden – in te besteden. Of een provincie dit al dan niet zal gaan doen is aan de provinciale politiek om te besluiten.

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. In hoeverre hebben de initiatiefnemers voorzien in de meting van de effectiviteit van deze maatregel?

¹ Zie artikel 5, tweede lid, van de PSO-verordening.

² Zie onder andere de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie: HvJ EG 18 november 1999, zaak C-107/98, Teckal, HvJ EG 11 januari 2005, zaak C-26/03, Stadt Halle, HvJ EG 13 oktober 2005, zaak C-458/03, Parking Brixen GmbH, HvJ EG 11 mei 2006, zaak C-340/04, Carbotermo, HvJ EU 10 september 2009, zaak C-573/07, Sea Srl.

³ Zie hiervoor ook de toelichting op art. 63a Wet personenvervoer 2000, Kamerstukken II, 2010/2011, 32 845, nr. 3, p. 11–12

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de initiatiefnemers voorzien hebben in een meting van de effectiviteit van deze maatregel. In dit wetsvoorstel is geen meting van de effectiviteit van het instrument inbesteding voorzien. In het wetsvoorstel is ook geen evaluatiebepaling opgenomen. De initiatiefnemers constateren dat de leden van de CDA-fractie aan de regering gevraagd hebben of deze bereid is de wetswijziging in de toekomst te evalueren en wat naar oordeel van de regering daarvoor een geschikt moment zou zijn; dit antwoord zien de initiatiefnemers met belangstelling tegemoet. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) zal echter wel, wanneer er eenmaal is overgegaan tot inbesteding, periodiek prestatievergelijkingen uitvoeren tussen stedelijke en provinciale vervoersbedrijven.⁴ Hierbij verwijzen de initiatiefnemers ook naar de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets van het ACM bij dit wetsvoorstel. Daarnaast staat het beide Kamers uiteraard vrij om – indien de mogelijkheid van inbesteding een of meerdere keren is gebruikt en zij daartoe aanleiding zien – alsnog een onderzoek naar de effectiviteit uit te (laten) voeren.

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.

De leden van de FVD-fractie vroegen naar de redenering dat prijsstijgingen voor het openbaar vervoer door marktfalen veroorzaakt worden. De initiatiefnemers zijn niet van mening dat prijsstijgingen in het openbaar vervoer (uitsluitend) veroorzaakt zouden worden door marktfalen. Prijsstijgingen in het openbaar vervoer hebben een veelal aan oorzaken, zoals onder andere stijgende energieprijzen, loonstijgingen en kortingen op Rijkssubsidies voor regionaal openbaar vervoer.

Uitvoering:

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?

De leden van de VVD-fractie vragen naar de problemen die de initiatiefnemers met dit wetsvoorstel willen oplossen. De vraag van de VVD-fractie raakt aan de opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State bij dit wetsvoorstel, naar aanleiding waarvan de initiatiefnemers de memorie van toelichting van het wetsvoorstel hebben aangepast door enkele passages te schrappen en meer aandacht te besteden aan de problematiek waar het wetsvoorstel een oplossing voor biedt. Namelijk dat het beschikbaar maken van de mogelijkheid inbesteding een oplossing kan bieden wanneer er geen geïnteresseerde partijen gevonden kunnen worden om de rol van concessienemer op te pakken.

⁴ Zie artikel 63ab van de Wet personenvervoer 2000

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 leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers het eens zijn dat provinciaal inbesteden meer vraagt van provincies dan de op dit moment gangbare praktijk van het uitschrijven van een concessie. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel hebben de initiatiefnemers opgeschreven dat «het oprichten van een provinciaal vervoersbedrijf [...] dan waarschijnlijk duurder [is] dan het vrijgeven van de concessie aan een commercieel bedrijf.» In dit opzicht zijn de initiatiefnemers het eens met de leden van de VVD-fractie dat er meer van een provincie gevraagd wordt, wanneer er gekozen wordt voor investering. Echter, wanneer er geen geschikte of geïnteresseerde marktpartijen zich melden bij een openbare aanbesteding is het naar oordeel van de initiatiefnemers wenselijk dat provincies kunnen kiezen voor investering.

De initiatiefnemers verwachten dat de gedeputeerde staten niet lichtzinnig zullen overgaan tot provinciale investering. Indien de gedeputeerde staten willen overgaan tot provinciale investering 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 leden van de CDA-fractie vroegen om een verduidelijking van wanneer er sprake is van voldoende noodzaak om af te wijken van de openbare aanbestedingsprocedure. Het is aan de gedeputeerde staten om de noodzaak van het overgaan tot provinciale investering te onderbouwen en vervolgens aan de provinciale staten om te beoordelen of zij daar mee in kunnen stemmen. De initiatiefnemers zijn van mening dat de wetgever niet te diep moet ingrijpen in deze op provinciaal democratisch genomen besluiten. Wel merken de initiatiefnemers op dat zij het niet waarschijnlijk achten dat een provincie erin slaagt om met een onderbouwing te komen in gevallen waar de openbare aanbestedingsprocedure naar behoren functioneert, bijvoorbeeld in gevallen waarin een meerdere geschikte partijen zich ingeschreven hebben op een uitgeschreven openbare aanbestedingen. De initiatiefnemers zien een waardevolle toevoeging in de aangenomen motie Grinwis-Stoffer die de regering verzoekt om de interesse voor provinciale vervoersbedrijven onder provincies te peilen en kennisuitwisseling tussen geïnteresseerde provincies en al bestaande gemeentelijke vervoersbedrijven te organiseren en stimuleren. Dit kan gedeputeerde staten immers helpen bij het maken van een goede afweging over de noodzaak tot inbesteden.

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.

Het lid van de OPNL-fractie vraagt of het mogelijk is voor provincies om zich voor te bereiden op eventueel provinciaal inbesteden terwijl er nog sprake is van een lopende concessie. Het staat provincies vrij om stappen te zetten richting het oprichten van een eigen vervoersbedrijf, zoals

bijvoorbeeld het instellen van een eerste verkennend onderzoek naar de haalbaarheid en kosten daarvan.

ACM:

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

De leden van de SP-fractie stelden een vraag naar aanleiding van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) van de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Specifiek vroegen de leden van de SP-fractie naar de wijze waarop de bedrijfsvoering van een provinciaal vervoersbedrijf getoetst zal worden. In de UHT geeft de ACM aan dat zij op basis van de Wet personenvervoer 2000 belast is met een tweetal voor dit wetsvoorstel relevante taken: toezicht op de gescheiden boekhouding en het periodiek uitvoeren van een prestatievergelijking. De ACM zal, zoals zij aangeven in de UHT, de prestaties van provinciale vervoersbedrijven vergelijken met die van de bestaande stadsvervoerders en eventuele andere provinciale vervoersbedrijven. Ook zal de ACM jaarlijks toetsen of in de boekhouding van het provinciaal vervoerbedrijf de activiteiten van het openbaar vervoer gescheiden worden van andere activiteiten.

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 initiatiefnemers zijn in hun onderzoek bij het opstellen van het wetsvoorstelgeen conflicten tegengekomen rondom de rechtmatigheid jegens Europees recht. Na het indienen van het wetsvoorstel zijn wel prejudiciële vragen door de Italiaanse rechter aan het Europees Hof van Justitie gesteld over onder andere de toepassing van artikel 5, tweede lid, van de PSO-verordening. De uitkomst van die zaak is echter nog onbekend. De initiatiefnemers wijzen erop dat de PSO-verordening⁵ inbesteding van openbaar vervoer onder voorwaarden mogelijk maakt en dat dit ook in meerdere landen, waaronder Nederland, staande praktijk is. Voor verdere toelichting op de betreffende voorwaarden verwijzen zij door naar het antwoord op de vraag die hierover gesteld door de SP-fractie.

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?

Voor beantwoording van deze vraag dient gekeken te worden naar de PSO-verordening.⁶ De PSO-verordening stelt openbare aanbesteding van vervoersconcessies als de norm. Hierbij worden enkele uitzonderingen geboden. Voor dit wetsvoorstel is de uitzondering onder artikel 5 van de

⁵ 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 (PbEG 2007, L 315), laatstelijk gewijzigd door Verordening (EU) 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 (PbEU 2016, L 354).

⁶ idem

PSO-verordening relevant, waarin voorwaarden aan inbesteding uiteengezet worden. Deze voorwaarden hebben de initiatiefnemers in de memorie van toelichting als volgt beschreven: «1) Deze uitzondering mag alleen gebruikt worden als de nationale wetgeving het niet verbiedt. 2) Het moet gaan om openbare dienstcontracten in de vorm van concessieovereenkomsten. 3) Deze uitzondering mag alleen gebruikt worden voor geïntegreerde (onderling verbonden) diensten om de vervoersbehoeften van stedelijke agglomeraties of plattelandsgebieden, of beide, te dekken. 4) De bevoegde plaatselijke overheid oefent zeggenschap uit over het vervoerbedrijf als over haar eigen diensten. Zeggenschap wordt beoordeeld overeenkomstig artikel 5, tweede lid, onder a, van de PSO-verordening. 5) In geval van een groepering van overheden moet er sprake zijn van tenminste één bevoegde plaatselijke overheid die zeggenschap uitoefent over het vervoerbedrijf als over haar eigen diensten. 6) Het vervoerbedrijf en eventuele dochtervennootschappen nemen niet deel aan openbare aanbestedingen voor het verrichten van openbaar personenvervoer buiten het grondgebied van de bevoegde plaatselijke overheid. 7) Wanneer onderaanneming voor de openbare vervoersdiensten (als bedoeld in artikel 4, zevende lid, van de PSO) wordt overwogen, is de interne exploitant gehouden de openbare personenvervoersdienst grotendeels zelf uit te voeren.»

Ten aanzien van het voorkomen van staatssteun kan geconstateerd worden dat de in de PSO-verordening gestelde voorwaarden verenigbaar zijn met de Altmark-criteria, waardoor inbesteding verenigbaar geacht kan worden met Europese staatssteunregels⁷. De PSO-verordening stelt geen verdere eisen omtrent het voorkomen van oneerlijke concurrentie.

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. 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 inbesteding. Dit heeft toch alleen zin als bij benadering bekend is wat dat gaat kosten?

De initiatiefnemers begrijpen dat de leden van de VVD-fractie het belangrijk vinden om bij hun weging van dit wetsvoorstel een inschatting te kunnen betrekken van het tijdsbeslag en de kosten die gepaard gaan met het oprichten van een provinciaal vervoersbedrijf. De initiatiefnemers constateren dat de leden van de VVD-fractie de regering in dit verslag om een dergelijke inschatting gevraagd hebben. De initiatiefnemers zien deze inschatting met belangstelling tegemoet.

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?

⁷ PSO-verordening – Europa decentraal

De initiatiefnemers hebben herhaaldelijk betoogd dat het overgaan tot investering aan een eigen vervoersbedrijf gezien dient te worden als een optie die pas relevant wordt op het moment dat er (nagenoeg) geen geïnteresseerde marktpartijen zich melden voor een uitgeschreven concessie. In veel Nederlandse regio's zijn goedlopende concessies waarop steeds meerdere marktpartijen zich inschrijven op de uitgeschreven concessies. Het oprichten van een eigen vervoersbedrijf licht in dergelijke regio's niet in de rede. Wat betreft de initiatiefnemers blijft het laten plaatsvinden van een openbare aanbesteding de norm. Pas wanneer er na aanbesteding geen enkele marktpartij zich meldt met een acceptabele inschrijving zou het investeren van tijd en middelen in de oprichting van een eigen provinciaal vervoersbedrijf als een serieuze optie op tafel moeten komen te liggen. De leden van de VVD-fractie hebben ook gevraagd of het mogelijk is voor een provincie om alsnog te kiezen voor een marktpartij wanneer er reeds een eigen vervoerbedrijf is. Een provincie met een eigen vervoerbedrijf kan kiezen voor onderhandse gunning, deze ruimte wordt expliciet geboden in de PSO-verordening, maar in theorie zou de provincie ook een tender uit kunnen schrijven voor de concessie, waarna de keuze alsnog op een marktpartij zou kunnen vallen.

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.

De leden van de SP-fractie vroegen de initiatiefnemers op welke termijn zij verwachten dat provincies in staat zullen zijn om een eigen vervoersbedrijf op te richten. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien op een per koninklijk besluit te bepalen datum. Dat zou redelijkerwijs op zijn vroegst 1 januari 2026 zijn. De initiatiefnemers verwachten echter niet dat er op korte termijn provincies een eigen vervoersbedrijf op zullen richten. Dit vereist immers allereerst een besluitvormingsproces binnen een provinciale overheid en een opportune gelegenheid, die zich naar verwachting slechts zal voordoen wanneer een verleende vervoersconcessie ten einde loopt. Wanneer dit moment is verschilt per provincie en dit staat ook los van de vraag of oprichting van een eigen vervoersbedrijf voor de betreffende concessie noodzakelijk of wenselijk is. Voorts zal ook de eventuele oprichting van een provinciaal vervoersbedrijf ook enige tijd vereisen. Tot slot verwijzen de initiatiefnemers naar de door de VVD-fractie aan de regering gestelde vraag over het tijdsbeslag van het oprichten van een openbaar vervoerbedrijf.

De leden van de SP-fractie vroegen ook naar welke financiële middelen provincies ter ondersteuning voor het oprichten van een eigen vervoersmaatschappij zouden moeten ontvangen volgens de initiatiefnemers. Vanuit het Rijk wordt niet voorzien in extra middelen voor medeoverheden die een eigen vervoersbedrijf willen oprichten. Hiervoor hebben de initiatiefnemers ook niet gepleit. Provinciale overheden zullen dus zelf moeten voorzien in de benodigde middelen voor het oprichten van een eigen vervoersbedrijf.

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.» Kunnen de initiatiefnemers richting het lid van de **OPNL**-fractie reflecteren op de eventuele voordelen en risico's van dit wetsvoorstel indien het demissio-

naire kabinet, of een volgend kabinet, bezuinigingen doorvoert op de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer?

Het lid van de OPNL-fractie verzocht de initiatiefnemers te reflecteren op eventuele voordelen en risico's van het wetsvoorstel indien er verdere bezuinigingen op de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer doorgevoerd wordt. In lijn met de woorden van initiatiefnemer De Hoop bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer verwachten de initiatiefnemers dat verdere bezuinigingen tot een verdere afname van het aantal inschrijvingen op vervoersconcessies zal leiden, omdat er minder aantrekkelijke concessies uitgeschreven kunnen worden. Hierdoor is het ook niet uitgesloten dat er vaker geen geïnteresseerde marktpartijen gevonden kunnen worden voor uitgeschreven concessies. Dit wetsvoorstel biedt daarin een uitweg aangezien provincies dan de concessie kunnen inbesteden, maar met de kanttekening dat provinciale overheden dan alsnog voor de kosten van de bezuinigingen zullen moeten opdraaien.

De Hoop
O. van Dijk