

**[Kamerstuknummer] Voorstel van wet van het lid De Hoop tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met het mogelijk maken van provinciale inbesteding van openbaar vervoerconcessies (Wet provinciale inbesteding vervoersconcessies )**

**Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING**

**I. ALGEMEEN**

**1. Inleiding**

Een boodschap doen, tijdig bij je werk komen, naar school gaan of het ziekenhuis bezoeken: om actief deel te nemen aan de maatschappij is goede mobiliteit van cruciaal belang. Niet iedereen heeft genoeg financiële middelen of plaats voor een auto. Het is daarom belangrijk dat alle gebieden in Nederland worden ontsloten met betaalbaar, toegankelijk en kwalitatief openbaar vervoer. Ook voor het halen van de klimaatdoelen is het van belang om het openbaar vervoer de komende jaren te versterken.

Ondanks het evidente belang van het openbaar vervoer in Nederland, staat deze sterk onder druk. Het stads- en streekvervoer heeft te kampen met forse kostenstijgingen terwijl het passagiersniveau nog niet terug is op het niveau van 2019 (vóór corona).<sup>1</sup> Tegelijkertijd groeit het provinciefonds niet voldoende mee.<sup>2</sup> Hierdoor kunnen provincies, welke bevoegd gezag zijn voor het regionale OV, vervoerders niet genoeg compenseren om winstgevend te blijven. De vervoerders zijn op hun beurt genoodzaakt om kaartjes fors duurder te maken en onrendabele buslijnen te schrappen. De bereikbaarheid van de regio wordt daardoor snel slechter en het passagiersaantal daalt. Deze ontwikkelingen maken het voor marktpartijen steeds minder interessant om mee te dingen in de aanbesteding voor concessies.

De marktwerking in het openbaar vervoer heeft de bereikbaarheid in Nederland efficiënter gemaakt.<sup>3</sup> Doorgesloten efficiëntie kan echter leiden tot maatschappelijk onwenselijke uitkomsten. Buslijnen die niet rendabel zijn worden op grote schaal geschrapt,<sup>4</sup> voornamelijk in dunbevolkte gebieden is de bereikbaarheid met het openbaar vervoer daardoor slecht.<sup>5</sup> Een ander probleem voor het openbaar vervoer is dat een absolute randvoorwaarde voor een efficiënte marktuitsluiting is, dat er eerlijke prijsvorming tot stand moet komen als gevolg van goed werkende concurrentie. Daarvoor is een voldoende aantal aanbieders nodig, welke concurreren om de concessierechten te winnen. Echter zijn er voor sommige provinciale concessies soms nog maar een, twee of zelfs helemaal geen aanbieders die met een bod voor de invulling van een concessie komen<sup>67</sup>. Het voordeel van efficiënte prijsvorming als gevolg van marktwerking gaat in die situaties niet meer op. Daarom is het van belang om te zoeken naar

---

<sup>1</sup> NOS. (2023). Nog steeds minder reizigers in openbaar vervoer dan voor corona (NOS.nl)

<sup>2</sup> IPO. (2023). VNG en IPO: geef gemeenten en provincies een goede uitgangspositie. Position paper.

<sup>3</sup> Decisio. (2020). Effecten van openbaar aanbesteden in het Openbaar Vervoer

<sup>4</sup> PVmagazine. (2022). In de nieuwe dienstregeling worden vooral veel buslijnen geschrapt vanwege 'onrendabel'; Vervoersarmoede neemt toe

<sup>5</sup> PBL. (2022). Toegang voor iedereen?

<sup>6</sup> <https://www.tenderned.nl/aankondigingen/overzicht/301222/publicatie>,

<sup>7</sup> <https://www.volkskrant.nl/economie/niemand-wil-de-zeeuwse-bus-rijden-hoe-kan-dat~b6e17963/>

extra mogelijkheden om ons openbaar vervoer sterk en kwalitatief te houden.

Door de optie tot inbesteding met een provinciaal vervoerbedrijf aan het instrumentarium van provincies toe te voegen, kan de stabiliteit en bereikbaarheid van alle regio's verbeterd worden. Initiatiefnemer stelt voor deze toevoeging wettelijk vast te leggen middels een aanpassing van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000). De wetwijziging uit 2011, in de Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden<sup>8</sup> waarbij voor de vier grote steden inbesteding mogelijk werd gemaakt, geldt daarbij als voorbeeld.

## **2. Aanleiding**

### *2.1 Huidige situatie*

Binnen de huidige marktordening in het streekvervoer worden door provincies exclusieve concessierechten uitgegeven voor een bepaalde regio (concessiegebied) middels een aanbestedingsprocedure. Dit houdt in dat vervoerders zich kunnen inschrijven met hun plannen voor het openbaar vervoer in die regio. De vervoerders dienen zich daarbij te houden aan het door de provincie opgestelde programma van eisen, waarin de minimale verwachtingen met betrekking tot de dienstverlening staan vermeld. De provincie kiest na het beoordelen van alle inschrijvingen een vervoerder die het openbaar vervoer vervolgens mag uitvoeren voor een bepaalde periode. Deze periodes variëren tussen de vijf en vijftien jaar.

Door groeiende onzekerheden in de markt lopen aanbestedingsprocedures niet altijd meer zoals het volgens de theorie zou moeten lopen. Tijdens de coronacrisis moesten provincies de opbrengstverantwoordelijkheid noodgedwongen op zich nemen<sup>9</sup>, terwijl deze in goede tijden bij de private bedrijven lag. Maar zelfs met dergelijke toezeggingen stonden aanbieders nog niet in de rij.<sup>10</sup> Als gevolg van de gegroeide onzekerheid kwamen er maar enkele of geen inschrijvingen voor nieuwe concessies in diezelfde periode. Hierdoor moesten er noodconcessies worden uitgeschreven tot een nieuwe vervoerder werd gevonden. Deze noodconcessies zijn prijzig en staan vaak niet in dienst van het optimaal functioneren van het openbaar vervoer. Aanbieders zijn in een noodconcessie immers niet langdurig verbonden aan de concessie: slechts twee jaar. Dat is te kort om investeringen te doen in hoogwaardige toekomstgerichte service. Dit heeft ook negatieve gevolgen voor de betrouwbaarheid van het openbaar vervoer.

Ook na de coronacrisis blijft het enthousiasme op de markt voor het Nederlands streekvervoer uit. Recentelijk is er geen enkel bedrijf bereid gevonden om de concessie in Zeeland te vervullen vanaf 2025. Bedrijven hebben niet aangegeven waarom men geen interesse heeft in deze concessie.<sup>11</sup> Met een alternatief vervoersplan, waarin flexibeler vervoer en minder vaste busdiensten worden voorgesteld, hoopte gedeputeerde staten de concessie aantrekkelijker te maken voor de markt. Dat blijkt dus niet genoeg.<sup>12</sup> Deze flexibilisering ondermijnt echter de maatschappelijke basisbehoefte van toegankelijke mobiliteit voor iedereen. Scholieren en ouderen dreigen op die manier in te boeten op hun autonomie. En de leefbaarheid neemt verder af wanneer jongeren besluiten om mede als gevolg van de slechte bereikbaarheid hun woonplaats te verlaten.

---

<sup>8</sup> Staatsblad, 556. (2012).

<sup>9</sup> Provincie Gelderland. Statenbrief Openbaar Vervoer onder druk concessie Arnhem-Nijmegen en Veluwe Zuid. (2022). [link Statenbrief](#)

<sup>10</sup> De Gelderlander. (2020). Toekomst valleilijn onzeker door corona, geen vervoerder durft het aan.

<sup>11</sup> OVpro. (2023). Concessie zonder kandidaten. Lege inschrijflijst voor Zeeland.

<sup>12</sup> NOS (2023). Geen enkele vervoerder wil vanaf 2025 busvervoer in Zeeland verzorgen

De flexibilisering van vaste buslijnen is een bredere trend in Nederland. Overheden hebben weinig zeggenschap over de dienstregeling wat ertoe leidt dat vervoerders zonder consequenties in lopende concessies buslijnen kunnen schrappen of besluiten dorpen over te slaan.<sup>13141516</sup> Het voorzieningenniveau is door alle bovengenoemde ontwikkelingen inmiddels met 30% gedaald ten opzichte van het jaar 2019.<sup>17</sup>

In de verslaggeving rondom de geflopte aanbesteding in Zeeland valt te lezen dat inwoners zich geen zorgen hoeven te maken of er überhaupt nog bussen blijven rijden. Middels eerdergenoemde noodconcessies kunnen provincies inderdaad altijd vervoer garanderen, ook wanneer er geen inschrijvingen zijn voor de reguliere concessie. Echter lopen deze noodconcessies maximaal 2 jaar. Dat is een te korte periode voor een bedrijf om grootschalig te investeren, tevens moeten eventuele investeringen in twee jaar worden terugverdiend. Deze concessies zijn dus inefficiënt en duur en daardoor onwenselijk.

## 2.2 Probleem

De huidige situatie zorgt voor een nederwaartse spiraal wat betreft OV-aanbod en vervoerskosten voor reizigers. Door het verslechterde aanbod en hogere prijzen nemen minder mensen het openbaar vervoer, waardoor OV-verbindingen onrendabel worden. Deze worden wegbezuinigd wat weer leidt tot een verslechtering van het aanbod. Dit speelt voornamelijk in dunbevolkte gebieden, terwijl de afstanden daar juist het grootst zijn. Vervoersarmoede ligt daardoor voor veel mensen op de loer.

De gebrekkige marktwerking versterkt de nederwaartse spiraal. Doordat er geen gezonde concurrentie meer is tussen de buitenlandse vervoersbedrijven, bepalen de bedrijven de randvoorwaarden van de concessie. De overheid is geen marktmeester meer, maar facilitator van een lokale monopolist. Dit kwam aan de oppervlakte toen provincies tijdelijk de opbrengstverantwoordelijkheid en financiële risico's op zich namen in een aantal concessies tijdens de corona pandemie toen deze sterk verlieslijdend waren.<sup>1819</sup> Dat terwijl de winsten in goede tijden volledig toekwamen aan de vervoerders. Ook het feit dat de provincies de ambitie om vaste lijnen in stand te houden moeten loslaten om de markt tegemoet te komen wekt sterk de indruk dat bedrijven de regie hebben, niet de overheid.<sup>20</sup>

Wanneer er op de huidige manier wordt doorgedaan, wordt de nederwaartse spiraal niet gekeerd. Onrendabele lijnen zullen verder geschrapt worden, wat leidt tot minder reizigers. In ultimo leidt dat tot dure kaartjes en nauwelijks OV-aanbod. De leefbaarheid en brede welvaart van het platteland zullen snel achteruitgaan als er niet wordt ingegrepen. Uit recent gesloten provinciale coalitieakkoorden en aangenomen statenmoties over de rol van de markt in het

---

<sup>13</sup> Omroep Zeeland. (2023). Reizigersorganisatie maakt zich zorgen over geschrapte buslijnen in Zeeland.

<sup>14</sup> Omroep West. (2023). 10 procent van bushaltes in regio geschrapt. Bekijk de situatie in jouw woonplaats.

<sup>15</sup> Omroep Gelderland. (2023). Dorp baalt. Buslijn 46 verdwijnt ondanks petitie.

<sup>16</sup> Tubantia. (2021). PvdA volgt met actie per rode dubbeldekker spoor van bus 56 van Borculo naar Deventer.

<sup>17</sup> IPO. (2022). Position paper hoorzitting beschikbaarheidsvergoeding.

<sup>18</sup> Provincie Gelderland. (2021). Statenbrief Herijking uitgangspunten openbaar vervoer OV-Oost. [link Statenbrief](#)

<sup>19</sup> Provincie Gelderland. (2020). Statenbrief Noodconcessies Arnhem-Nijmegen en Valleilijn. [link Statenbrief](#)

<sup>20</sup> Omroep Zeeland. (2023). Tegenslag in aanloop naar nieuw vervoersplan. Geen enkele vervoerder wil met bus in Zeeland rijden.

openbaar vervoer, blijkt dat deze roep om actie richting het Rijk steeds groter wordt.<sup>212223</sup>

### **3. Hoofdpijnen wetsvoorstel**

#### *3.1 Achtergrond*

In verscheidene provincies klinkt de roep om meer sturing te krijgen op de manier waarop het openbaar vervoer geregeld is.<sup>24</sup> Een mogelijkheid daartoe is het overnemen van de opbrengstverantwoordelijkheid door provincies. Dit is wettelijk nu al mogelijk. Winsten van de vervoerder zijn dan verzekerd en alle risico's worden afgewenteld op de overheid, terwijl er geen volledige regie op het aanbod tegenover staat. Een ander alternatief kan worden geboden door provincies de mogelijkheid te geven tot de oprichting van een provinciaal OV-bedrijf. De provinciale overheid neemt dan, net als bij het overnemen van de opbrengstverantwoordelijkheid, alle risico's over. Daar staat echter volledige regie en sturing op het aanbod tegenover.

Een dergelijke toevoeging aan het instrumentarium van decentrale overheden is eerder al gedaan bij de wetswijziging in de Wp2000 op initiatief van het Kamerlid Monasch e.a. in 2011 (Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden). Bij deze wetswijziging werd het mogelijk gemaakt voor de G4-steden om het stadsvervoer te verzorgen middels een inbesteding aan een stadsvervoersbedrijf.

#### *3.2 Werking wet*

In artikel 63a, eerste en tweede lid, van de Wp2000 is een bevoegdheid voor een (vervoer)regio die de gemeente Amsterdam, Rotterdam, Den Haag (eerste lid) of Utrecht (tweede lid) omvat, opgenomen om voor openbaar vervoer, anders dan per trein, een inbesteding te doen (stedelijke inbesteding).

In de artikelen 63ab tot en met 63c van de Wp2000 zijn eisen opgenomen waar een vervoerder in het geval van een stedelijke inbesteding aan moet voldoen. In artikel 63ab, eerste lid, van de Wp2000 wordt geregeld dat de Autoriteit Consument en Markt een prestatievergelijking uitvoert van vervoerders aan wie een concessie is verleend als bedoeld in artikel 63a. Artikel 63b, eerste lid, regelt dat de vervoerder aan wie op grond van artikel 63a een concessie is verleend zelf niet mag meedoen aan aanbestedingen voor openbaar vervoer buiten het grondgebied van de plusregio waar de concessie als bedoeld in artikel 63a is verleend. Artikel 63c ziet toe op de boekhouding en administratie.

Onderhavig wetsvoorstel voorziet erin om bij deze eisen aan te sluiten wat betreft inbestedingen van concessies waarbij provincies bevoegd gezag zijn. De eisen die in de Wp2000 worden gesteld aan een stedelijke inbesteding gelden dan ook voor een provinciale inbesteding.<sup>25</sup>

Om deze werking te bewerkstelligen wordt er een lid toegevoegd aan artikel 63a. Dit lid voorziet in een uitzondering op de plicht tot openbaar aanbesteden (artikel 61 Wp2000) voor gedeputeerde staten, wanneer er wordt inbesteed aan een vervoerder waarop gedeputeerde

---

<sup>21</sup> Trouw. (2022). Lang wachten op een gammele bus. Het gevolg van marktfalen.

<sup>22</sup> Coalitieakkoord Gelderland. (2023). Gewoon Doen.

<sup>23</sup> Provincie Gelderland. (2023). Motie 23M92.

<sup>24</sup> Coalitieakkoord Limburg en Gelderland. (2023).

<sup>25</sup> Ook de artikelen 23, derde lid (incompatibiliteit van bepaalde functies bij vervoerder en bestuursorgaan) en 38, tweede lid (overgang rechten en plichten t.a.v. bij OV betrokken personeel) van de Wp2000 bevatten eisen aan een stedelijke inbesteding. Door toevoeging van het derde lid aan artikel 63a voor provinciale inbesteding zijn die bepalingen ook van toepassing.

staten zeggenschap uitoefent. Dit nieuwe lid heeft daarmee dezelfde uitwerking als het huidige eerste lid van artikel 63a voor de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en het tweede lid voor de gemeente Utrecht hebben.

Naast deze aanpassing ziet het wetsvoorstel toe op een wijziging van artikel 63b van de Wp2000. In artikel 63b, eerste lid, wordt een verwijzing naar artikel 63a, eerste en tweede lid, vervangen door een verwijzing naar artikel 63a, eerste en tweede lid en het bij dit wetsvoorstel nieuw voorgestelde artikel 63a, derde lid.

### *3.3 Extra instrument*

Met de voorgestelde wetwijziging wordt het instrument van inbesteding dus toegevoegd aan het al bestaande instrument van aanbesteding van vervoersconcessies. Dat gebeurt wel onder de bij Europese verordening<sup>26</sup> vastgelegde voorwaarden. Zo mag een dergelijke onderhandse gunning alleen aan een bedrijf worden verstrekt waarover de concessieverlener aanmerkelijke zeggenschap uitoefent en mag hetzelfde bedrijf niet meedoen aan openbare aanbestedingen elders. Tevens mag de uitzondering op de aanbestedingsplicht alleen gebruikt worden om de vervoersbehoeften van stedelijke agglomeraties of plattlandsgebieden, of beide, te dekken.

Op deze manier kunnen provincies er in normale situaties voor kiezen om de concessieverlening te verstrekken zoals dat momenteel al gebeurt middels een aanbestedingsprocedure. Echter, wanneer een provincie merkt dat de markt faalt, bijvoorbeeld door een gebrek aan geschikte inschrijvingen of onzekere economische tijden, kan de optie tot inbesteding worden gelicht. Hierdoor krijgen regionale overheden meer grip en regie op de dienstregeling en kwaliteit van het openbaar vervoer. Marktpartijen worden met het aannemen van deze wet meer gestimuleerd om de service en het aanbod in de door hen gewonnen concessies te verbeteren.

### *3.4 Voor- en nadelen*

Bij het mogelijk maken van inbesteding van openbaar vervoer-concessies, zijn er voor- en nadelen te identificeren. Een nadeel kan zijn dat provincies gebruik maken van deze optie terwijl de markt voor de in te vullen concessie afdoende werkt. Het oprichten van een provinciaal vervoersbedrijf is dan waarschijnlijk duurder dan het vrijgeven van de concessie aan een commercieel bedrijf. Er zal expertise van buiten ingehuurd moeten worden voor het maken en draaien van een volwaardige dienstregeling met passend materieel. De financiële en beleidsmatige risico's kunnen deels afgedekt worden wanneer meerdere provincies gezamenlijk belangen nemen in een dergelijk bedrijf, vergelijkbaar met de manier waarop overheden belangen hebben in de netbeheerders van het Nederlandse elektriciteitsnet.

Tegenover de risico's staat dat de concessieverlener na inbesteding meer zeggenschap heeft, winsten niet verdwijnen naar grote buitenlandse staatsdeelnemingen terwijl risico's afgewenteld worden op de belastingbetaler en de dienstregeling makkelijker aangepast kan worden op maatschappelijke wensen. Ook zorgt de wetwijziging voor de zekerheid van een constant OV-aanbod voor reizigers en biedt de stabiliteit ruimte voor lange termijn investeringen in materieel en diensten. Daarnaast draagt de mogelijkheid tot inbesteding bij aan het versterken van de concurrentie in de vervoersmarkt.

---

<sup>26</sup> 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).

#### **4. Relatie tot Europese regelgeving**

In de PSO-verordening<sup>27</sup> is openbare aanbesteding voor contracten voor openbaar vervoer het uitgangspunt. De PSO-verordening kent een aantal uitzonderingen op dit uitgangspunt. Eén van die uitzonderingen geldt wanneer een bevoegde plaatselijke overheid zelf openbare personenvervoersdiensten aanbiedt of onderhands een openbaredienstcontract gunt aan een juridisch onafhankelijke entiteit waarover de bevoegde plaatselijke overheid net als over haar eigen diensten zeggenschap uitoefent (een dergelijke onderhandse gunning is aan te merken als een inbesteding). Van deze uitzondering op de aanbestedingsplicht mag volgens artikel 5, tweede lid, van de PSO alleen gebruik worden gemaakt als aan het volgende is voldaan:

- 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.

Met het aannemen van dit wetsvoorstel, wordt er voldaan aan de eerste voorwaarde. Provincies moeten vervolgens zelf zorgen dat er wordt voldaan aan de andere zes voorwaarden.

#### **5. Financiële gevolgen**

Voor de Rijksfinanciën zijn er geen gevolgen te verwachten als gevolg van de invoering van dit wetsvoorstel. Ook voor provincies zijn er geen directe financiële gevolgen. Dat verandert wanneer provincies ervoor kiezen om op basis van deze wet een vervoersbedrijf op te richten. Provincies gaan zelf over deze keuze en de bijbehorende financiële risico's.

#### **6. Consultatie**

Volgt na internetconsultatie.

#### **7. Inwerkingtreding**

De datum van de inwerkingtreding van deze wet wordt geregeld bij koninklijk besluit.

---

<sup>27</sup> 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).

De Hoop