

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

781

Vragen van de leden **Monasch** en **Dijksma** (beiden PvdA) aan de ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over *de markteffectentoets van het kabinet in het algemeen en die voor de aanbesteding in het openbaar vervoer in het bijzonder* (ingezonden 27 oktober 2011).

Antwoord van minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus** (Infrastructuur en Milieu), mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ontvangen 28 november 2011) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr. 704.

Vraag 1

Bent u bekend met de antwoorden op eerdere vragen over de toepassing van de markteffectentoets (MET)? Bent u gelet op het feit dat u hierin aangeeft dat deze toets reeds is uitgevoerd, bereid deze in zijn geheel vóór de plenaire behandeling van de Wet personenvervoer 2000 aan de Kamer te zenden?¹

Antwoord 1

De resultaten van de markteffectentoets waar u naar vraagt zijn opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000). De antwoorden op de vragen uit de bedrijfseffectentoets (waar de markteffectentoetsvragen onderdeel van zijn) worden niet vervat in een opzichzelfstaande rapportage maar zijn te herkennen in een vollediger en transparant gestructureerde onderbouwing van markteffecten in de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstellen en in de nota van toelichting bij algemene maatregelen van bestuur. Sommige antwoorden kunnen op meerdere plaatsen in de Memorie van Toelichting terugkomen (Kamerstukken II 2009–2010, 32 376).

Vraag 2

Is in bovengenoemde MET rekening gehouden met de 24 vragen die volgens de SER gesteld zouden moeten worden (zie persbericht SER d.d. 17 februari 2010)? Zo nee, kunt u alsnog antwoord geven op de volgende vragen zoals gesteld door de SER?

¹ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr 3482.

Antwoord 2

De bovengenoemde MET is uitgevoerd in 2009 ruim voordat de SER met zijn advies kwam. De vragen zijn daarom niet expliciet volgens het stramien van het SER-advies beantwoord. Hieronder zal ik dit stramien – zoals verzocht – wel volgen.

Ik merk hierbij op dat de door de SER voorgestelde vragen zijn bedoeld als hulpmiddel voor de beleidsvoorbereiding en -besluitvorming. De aanbesteding van het regionaal openbaar vervoer is sinds 2001 staand beleid en vastgelegd in wetgeving. Het kabinet handhaaft deze wetgeving. Ik verwijs u hiervoor naar mijn eerder antwoorden op uw vraag 2 in mijn brief van 31 augustus 2011.

Vraag 3 en 4

Welke problemen bestaan er dan wel worden er voorzien in de bestaande sectorordering? Wat zijn de onderliggende oorzaken?

Wat zijn de (markt)kenmerken van de betrokken activiteiten en (sub)sector(en)?

Antwoord 3 en 4

In de bestaande sectorordering van het regionale stad- en streekvervoer zijn geen specifieke problemen. Het regionale stad- en streekvervoer is een biedersmarkt waarin meerdere vervoerbedrijven met elkaar concurreren om concessies.

In de Wp2000 ordent het Rijk de markt door middel van de verplichting voor decentrale overheden om exclusieve rechten (concessie) om openbaar vervoer in een bepaald gebied of op bepaalde lijnen te verzorgen, periodiek voor de markt open te stellen. In Nederland gaat het om ca. 70 concessies. Conform de Wp2000 is een groot deel van het regionale stad- en streekvervoer momenteel openbaar aanbesteed. Elke regionale concessie moet openbaar worden aanbesteed en de inschrijving staat open voor alle bedrijven. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is het openbaar vervoer nog niet openbaar aanbesteed en wordt het openbaar vervoer op dit moment door gemeentelijke vervoerbedrijven verzorgd. Per 1-1-2013 moet in deze steden het bus- en multimodale vervoer zijn aanbesteed en het tram- en metrovervoer per 1-1-2017. Aanbesteding van het regionale stads- en streekvervoer leidt tot verbetering van kwaliteit en doelmatigheid.

De NMa houdt toezicht op de concurrentie in de markt door kartels te bestrijden, fusies en overnames te toetsen en het misbruiken van een economische machtspositie tegen te gaan. De NMa heeft de markt diverse malen onderzocht in het kader van de fusiecontrole, zoals recentelijk nog bij de fusie tussen Veolia en Connexxion. De conclusie van dit onderzoek was dat er ook na het samengaan van deze vervoerbedrijven genoeg concurrentie overblijft op de Nederlandse markt voor betwistbaar openbaar vervoer.

Vraag 5

Welke publieke belangen spelen een rol? Hoe zijn deze geborgd?

Antwoord 5

Economie, leefbaarheid en veiligheid zijn belangrijke doelstellingen waar het openbaar vervoer aan bijdraagt. In het mobiliteitssysteem van Nederland zet het Rijk de gebruiker (zowel reiziger als verlader) centraal. Een samenhangend systeem geeft gebruikers keuzemogelijkheden die passen bij hun leefstijl en gebruikspatronen. Robuustheid en samenhang, met inzet van alle beschikbare modaliteiten, zijn noodzakelijk om in de gebieden met de «dikste» mobiliteitsstromen goede bereikbaarheid te kunnen garanderen. De noodzakelijke afstemming van vraag en aanbod in regionale stads- en streekvervoer wordt in Nederland geborgd in de Wp2000 en het daarop gebaseerde concessiestelsel.

De borging van de kwaliteit van het OV gebeurt in het programma van eisen, de concessievoorschriften van de decentrale overheden en door ondersteuning van de kennisontwikkeling- en uitwisseling tussen decentrale overheden. Op grond van de Wp2000 moet in de concessies aandacht worden besteed aan onderwerpen van algemeen belang zoals informatievoorziening aan consumentenorganisaties, transparante tarieven en vervoervoorwaarden, de dienstregeling, toegankelijkheid, veiligheid van reiziger en personeel en serviceniveau.

Het programma van eisen wordt bovendien verplicht vooraf aan consumentenorganisaties voor advies voorgelegd. Dit adviesrecht is in de Wp2000 vastgelegd.

Ook zijn met het oog op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in deze wet bepalingen voor de reiziger opgenomen over het reizen met een geldig vervoerbewijs en het verbod om orde, rust en goede bedrijfsgang te verstoren.

Toegankelijkheid als publiek belang is geborgd via de Wp2000 waarin is opgenomen dat hieromtrent eisen in de concessies worden gesteld alsook via de Wet gelijke behandeling gehandicapten/chronisch zieken die binnenkort voor het openbaar vervoer in werking treedt.

Vraag 6

Wie zijn de stakeholders van het beleid (bijvoorbeeld werknemers, consumenten, bedrijven, toekomstige generaties)? Wat zijn hun belangen?

Antwoord 6

De belangrijkste stakeholders zijn de reizigers die veilig, snel en efficiënt vervoer vragen tegen redelijke prijzen; de openbaar vervoerbedrijven die het openbaar vervoer verzorgen en baat hebben bij een transparante markt; de overheden die als opdrachtgever belang hebben bij een goede (regionale) bereikbaarheid voor inwoners, instellingen en bedrijven; de werknemers van de vervoerbedrijven die belang hebben bij bescherming van rechtspositie bij wisseling van werkgever; het bedrijfsleven dat als werkgever er belang bij heeft dat werknemers naar hun werk kunnen komen; winkeliers met als belang dat klanten bij de winkels kunnen komen.

Vraag 7 en 8

Kunt u de doelstellingen formuleren in relatie tot het probleem en de oorzaken? Treedt er verandering op met betrekking tot het (oorspronkelijke) publieke belang?

Kunt u zo mogelijk SMART-geformuleerd, een verbijzondering geven van de doelstellingen?

Antwoord 7 en 8

In Nederland is, na een uitgebreid voortraject in de negentiger jaren en het toenmalige kabinetsbeleid van Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW), de Wp2000 tot stand gekomen. Voor de Wp2000 zijn de doelen betere kwaliteit voor de reiziger en hogere efficiëntie geformuleerd met als instrumenten decentralisatie van bevoegdheden, meer tariefvrijheid voor concessiepartijen en openbare aanbesteding.

Deze doelen sluiten aan bij het publieke belang. In de wet zelf zijn geen kwantitatieve doelstellingen opgenomen. Dit is de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de concessiepartijen en de vervoerders.

Vraag 9

Wat is de relatie tussen de doelstellingen? Wat is de relatie met ander beleid?

Antwoord 9

De relatie tussen de doelstellingen is dat er beter openbaar vervoer voor de reiziger komt, tegen lagere kosten. Decentralisatie van het vervoer naar de provincies en stadsregio's die weten wat de vraag in hun regio is en openbare aanbesteding van het openbaar vervoer zijn hiervoor de instrumenten.

De decentrale overheden kunnen bovendien zorgen voor een goede afstemming tussen openbaar vervoer en andere terreinen van overheidszorg zoals de ruimtelijke ontwikkeling.

Vraag 10 en 11

Welke beleidsvarianten met welke instrumenten zijn mogelijk? Welke veranderingen treden op in de ordening bijvoorbeeld subsidies, normering, toezicht en controle? Welke aanvullende maatregelen zijn mogelijk of wenselijk, bijvoorbeeld voor werknemers?

Antwoord 10 en 11

De Europese regelgeving opent voor het regionale stads- en streekvervoer twee beleidsvarianten: aanbesteden als regel, inbesteden als uitzondering, mits dit laatste is geregeld in nationale wetgeving. Dit is vastgelegd in de verordening nr. 1370/2007 van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg (PSO 1370/2007).

Aanbesteden

In de Europese Unie kunnen vele voor het algemeen economisch belang noodzakelijke personenvervoersdiensten over land momenteel niet op commerciële basis worden geëxploiteerd. De Europese Commissie wil dat de bevoegde instanties in de lidstaten maatregelen kunnen nemen om dergelijke publieke dienstverlening te verzekeren door subsidieverlening en concessieverlening. Ik ondersteun dit. De PSO 1370/2007 heeft tot doel een «level playing field» te creëren op de Europese markt voor openbaar vervoerdiensten.

De WP2000 en de PSO 1370/2007 hebben beide de openbare aanbesteding van publieke dienstverlening als regel. Zoals ik in mijn antwoord op vraag 5 heb aangegeven, worden in Nederland de publieke belangen geborgd in de Wp2000.

De functie van de Wp2000 is het op hoofdlijnen ordenen van de markt en het borgen van nationale publieke belangen en de eerlijke mededinging.

Inbesteden

Onder voorbehoud van de toepasselijke nationale wettelijke bepalingen, kan – volgens de PSO 1370/2007 – een lokale overheid of, indien die er niet is, een nationale overheid, ervoor opteren zelf openbare personenvervoersdiensten aan te bieden op haar grondgebied of zonder openbare aanbestedingsprocedure te gunnen aan een interne exploitant. Om concurrentievervalsing te vermijden dient evenwel een strikt kader te worden vastgesteld voor de mogelijkheid tot exploitatie in eigen beheer. De vereiste zeggenschap moet worden uitgeoefend door de bevoegde instantie of groepering van instanties die de geïntegreerde openbare personenvervoersdiensten aanbieden, collectief of via de leden. Tevens moet het een bevoegde instantie die zelf vervoersdiensten aanbiedt of een interne exploitant verboden zijn deel te nemen aan openbare aanbestedingsprocedures buiten het grondgebied van die instantie.

Conclusie

Mede gelet op ervaringen met openbare aanbesteding van het regionale stads- en streekvervoer wordt in de zogenaamde inbestedingsvariant, het belang van kwalitatief beter openbaar vervoer tegen lagere kosten, minder goed behartigd dan in de variant waarin het openbaar vervoer openbaar wordt aanbesteed.

De Wp2000 voorziet daarom niet in deze mogelijkheid. In de inbestedingsvariant ontbreken marktprikkels tot efficiënt werken.

Vraag 12 en 13

Hoe verhouden de varianten of instrumenten zich tot proportionaliteit en subsidiariteit?

Passen de varianten of instrumenten binnen de bestaande regelgeving? Kan de regelgeving worden aangepast?

Antwoord 12 en 13

De PSO-verordening (EG) 1370/2007 heeft directe werking in de lidstaten. De besluitvorming is binnen de Europese Gemeenschap tot stand gekomen, waarmee proportionaliteit en subsidiariteit geborgd zijn.

Op grond van Europese gemeenschapsrecht is elke lidstaat verplicht om de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de PSO verordening (EG) nr. 1370/2007. De Wp2000 en de PSO 1370/2007 hebben beide de openbare aanbesteding van publieke dienstverlening als regel. In het wetsvoorstel dat ik aanhangig heb gemaakt in de Tweede Kamer wordt daarom alleen een aantal technische aanpassingen doorgevoerd zoals de lengte van de concessieduur.

Vraag 14

Welk transitietraject vragen de varianten of instrumenten, bijvoorbeeld de timing van overgangsstappen, overgangsmatregelen voor werknemers, interventiematregelen?

Antwoord 14

De verplichting tot aanbesteding van het openbaar vervoer wordt geregeld in de Wp2000. De termijnen waarop de openbare aanbesteding moet plaatsvinden zijn vastgelegd in het Besluit Personenvervoer 2000.

In de aanbestedingsprocedure zelf wordt in de regel een overgangperiode opgenomen tussen het gunningsbesluit en de ingangsdatum van de concessie, teneinde een nieuwe vervoerder de gelegenheid te geven zich voor te bereiden op de uitvoering van de concessie.

Het personeel is in de wet beschermd bij de overgang van de ene concessie naar de andere. In de Wp2000 is vastgelegd dat de overnameplicht voor een nieuwe concessiehouder alleen geldt voor de personeelsleden die direct of indirect ten behoeve van de verrichting van het openbaar vervoer werkzaam waren. Dit noemen we het directe en indirecte herleidbare personeel. Het niet-herleidbare personeel valt daarmee buiten de personeelsparagraaf.

Vraag 15 en 16

Hoe werken de varianten uit op de publieke belangen?

Wat zijn de overige effecten (kosten en baten van de varianten, bijvoorbeeld economisch en sociaal en wat betreft milieu, positie consumenten positie werknemers?

Antwoord 15 en 16

Studies en de ervaringen van de lidstaten waar reeds een aantal jaren concurrentie in de openbaarvervoersector bestaat, tonen aan dat de invoering, met de nodige voorzorgen, van gecontroleerde mededinging tussen exploitanten

heeft geleid tot een aantrekkelijkere, innovatievere en goedkopere dienstverlening, zonder de uitvoering van de aan exploitanten van openbare diensten opgedragen specifieke taken te belemmeren.

Ook in Nederland worden de publieke belangen bij openbare aanbesteding beter bediend dan bij inbesteding. Dit blijkt uit het rapport van Twynstra Gudde over «Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer» dat ik op 29 november 2010 aan de Tweede Kamer heb gezonden. In het rapport wordt een relatieve en overzichtelijke vergelijking gemaakt van de efficiëntietrends en de kwaliteit van het openbaar vervoer in openbaar aanbestede en onderhands gegunde concessiegebieden.

Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 7 februari 2011 (Kamerstuk 23 645 nr. 409) zijn de belangrijkste conclusies die ik uit het rapport trek:

- bij aanbesteding van OV treden behoorlijke efficiencywinsten op;
- bij tweede aanbesteding van een concessie vlak de efficiencywinst af;
- in de G3 zijn efficiencywinsten in het busvervoer zichtbaar, die toegroeien naar die van de aanbestede concessies, maar er is nog meer winst te halen als de totale lijnennetten worden aanbesteed;
- voor de klanttevredenheid maakt het niet uit of het OV is aanbesteed of niet.

Het rapport ondersteunt het kabinetsvoornemen tot aanbesteding van het openbaar vervoer in de G3: opening van de markt gaat gepaard met efficiencywinsten waarbij de klanttevredenheid op peil blijft en er geen verschralling in het aanbod en de kwaliteit van het openbaar vervoer optreedt.

Het rapport laat ook zien dat de G3 de afgelopen jaren zelf bezuinigingen hebben doorgevoerd. Dit neemt niet weg dat door de schaalgrootte, de structuur en de aantrekkingskracht van de grote steden op de commerciële vervoerbedrijven te verwachten is dat er meer winst te boeken is bij aanbesteding dan wat de G3 tot nu toe zelf hebben gerealiseerd.

In het programma van eisen dat de decentrale overheden opstellen voor de openbaar vervoerconcessie kan zeer goed de afstemming in dienstregeling tussen de verschillende modaliteiten (bus, tram, metro) worden vastgelegd. Daarvoor is het niet nodig om al het openbaar vervoer door inbesteding in één hand van een interne exploitant te geven.

Vraag 17

Wat zijn de effecten voor regelgeving, regeldruk, handhaving, toezicht? Welke kosten zijn er aan verbonden?

Antwoord 17

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u naar de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2009–2010,32376 nr. 3, par. 12).

Vraag 18

Wie wordt geraakt, bijvoorbeeld groepen werknemers en groepen consumenten? Hoe, en in welke mate worden deze groepen geraakt?

Antwoord 18

De gemeentelijke vervoerbedrijven verliezen hun huidige positie. Onder in de PSO 1370/2007 bepaalde voorwaarden kunnen zij meedingen naar concessies in de drie grote steden. Het is niet zeker dat zij de concessie verwerven. In de wet is bescherming geregeld voor het personeel bij de overgang van een concessie van ene vervoerder naar de andere.

Vraag 19

Op welke manier komen deze effecten tot stand? Wat zijn de onderliggende theorieën en aannames?

Antwoord 19

Zie het antwoord op de vragen 15 en 16.

Vraag 20

Wat zijn de risico's, economisch, juridisch, etcetera?

Antwoord 20

De Wp2000 is in 2006 geëvalueerd. Het kabinet concludeerde dat na een fase van beheerste en gefaseerde introductie van marktwerking in een gedecentraliseerde omgeving, Nederland op weg is naar een «volwassen» markt. Uit de evaluatie blijkt dat het hoofdelement van de Wp2000, de marktwerking door het aanbesteden van concessies, goed heeft gewerkt. Het heeft geleid tot meer kwaliteit en efficiency van de dienstverlening. Het kan voorkomen dat fouten worden gemaakt in de aanbestedingsprocedure. Als partijen er niet uitkomen kan de kwestie aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd. In de praktijk is gebleken dat deze risico's beheersbaar zijn.

Vraag 21 en 22

Kunt u een ranking geven van de verschillende varianten op basis van het saldo van effecten op de doelstellingen c.q. maatschappelijke welvaart of andere criteria?

Kunt u een presentatie geven van de verdeling van effecten over verschillende maatschappelijke groeperingen?

Antwoord 21 en 22

Zie mijn antwoorden op de vragen 10/11 en 15/16.

Vraag 23

Welke overige criteria zijn er, die niet in de ranking meegenomen (kunnen) worden, zoals de omkeerbaarheid van beleidsveranderingen na een eventuele negatieve beleidsevaluatie)?

Antwoord 23

Ik zie geen andere criteria die relevant zijn dan de criteria die ik in mijn antwoorden hierboven heb genoemd.

Vraag 24 en 25

Kunt u indicatoren opstellen voor publieke belangen, voor het bereiken van doelstellingen en voor overige aspecten waarvoor monitoring wenselijk wordt geacht?

Welke mogelijkheden voor monitoring zijn er?

Antwoord 24 en 25

De evaluatie van de Wp2000 zoals in 2006 met uw Kamer besproken heeft plaats gevonden op basis van indicatoren die aansloten op de doelen van de wet (waaronder gebruik van het openbaar vervoer, exploitatiekosten en kostendekkingsgraad).

De decentrale overheden monitoren zelf de concessies. Er worden door hen met de vervoerders afspraken gemaakt over de uitvoering van de concessie. De decentrale overheden kunnen hier ook een bonus of malussystemen aan verbinden. De reizigersorganisaties kunnen jaarlijks advies geven over de wijzigingen in de diensten. Dit adviesrecht is opgenomen in de Wp2000. Rijk en decentrale overheden hebben afspraken gemaakt over gezamenlijke monitoring van de klanttevredenheid en de sociale veiligheid door het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV).

In de begroting van mijn departement worden jaarlijks kencijfers opgenomen over klanttevredenheid, sociale veiligheid en aanbestedingsgraad.

Vraag 26

Wat is de planning van de evaluatie?

Antwoord 26

De Wp2000 is in 2006 geëvalueerd en met uw Kamer besproken. Een nieuwe evaluatie is niet gepland.