

Vergaderjaar 2004–2005

23 645

Openbaar vervoer

24 036

**Marktwerking, deregulering en
wetgevingskwaliteit**

Nr. 320

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 23 augustus 2005

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 22 juni 2005 haar overleg voortgezet met minister Peijs van Verkeer en Waterstaat over **de aanbestedingen in het stads- en streekvervoer**.

Daarbij kwamen de volgende brieven van de minister aan de orde:

- **brief d.d. 31 maart 2004 ten geleide van het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat «Hoezo Marktwerking?» (24 036, nr. 298);**
- **brief d.d. 25 november 2004 inzake relatie rapport Raad voor VW «Hoezo Marktwerking?» en evaluatie/kabinetsstandpunt aanbestedingen stads- en streekvervoer (24 036, nr. 307);**
- **brief d.d. 26 november 2004 inzake evaluatie aanbestedingen stads- en streekvervoer (23 645, nr. 82);**
- **brief d.d. 24 maart 2005 houdende het kabinetsstandpunt aanbestedingen openbaar vervoer verricht door de gemeentelijke vervoersbedrijven van de G4 (23 645, nr. 87);**
- **brief d.d. 23 mei 2005, houdende antwoorden op commissievragen over aanbesteding OV (23 645, nr. 90);**
- **brief d.d. 16 juni 2005 inzake managementaanbesteding GVB-vervoer (23 645, nr. 92).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Gerkena** (SP) constateert dat de nieuwe cijfers waarmee de minister in eerste termijn kwam in feite oud zijn. Het Berenschotrapport is al een jaar oud, terwijl de FNV de aanbestedingen nog in januari 2005 heeft afgewezen in een rapport. Hoe kijkt de minister tegen dat FNV-rapport aan en tegen de conclusie dat aanbesteding noch voor de reiziger, noch voor het personeel positief is?

Het pleidooi dat de minister in eerste termijn heeft gehouden voor een verplichte aanbesteding was niet overtuigend. Die verplichting is discutabel en onverstandig. Een dergelijke verplichting opleggen aan de gemeenten zou de doodsteek zijn voor de decentralisatiegedachte.

De brief van de minister d.d. 16 juni 2005 bevreemdt mevrouw Gerkena. In de eerste brief had de minister het over een aanbesteding in één keer die in 2007 in de G4 zou plaatsvinden. Externe verzelfstandiging was daarin

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Atsma (CDA), voorzitter, Van Gent (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Oplaat (VVD), Depla (PvdA), Van As (LPF), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Bruls (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD), Van Hijum (CDA), Roefs (PvdA), Van der Sande (VVD).

Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Vos (GroenLinks), Smeets (PvdA), De Ruiter (SP), Slob (ChristenUnie), Aptroot (VVD), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Van Winsen (CDA), Halsema (GroenLinks), Jager (CDA), Vergeer (SP), Ten Hoopen (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Bakker (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Van Beek (VVD), Dubbelboer (PvdA), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD), Buijs (CDA), Van Dijken (PvdA), Szabó (VVD).

geen noodzaak. In de tweede brief heeft zij het over een splitsing van bus en rail 2009–2017; de externe verzelfstandiging laat zij onduidelijk. In de laatste brief schrijft zij op voorstel van de fracties van CDA en VVD dat in 2012 alles samen kan, alleen moeten er dan in 2007 de beslissingen duidelijk zijn ten aanzien van de aanbesteding en moet er interne verzelfstandiging zijn. Kan de minister uitleggen wat hierin haar koers is?

De discussie twee weken geleden over het Amsterdamse referendum was ronduit beschamend. Nationaal bepaalt de bevolking dat de Europese Grondwet er niet komt, maar het lokale GVB-referendum telt kennelijk niet mee.

Wil de minister de zaak rondom de IJ-veren regelen? Die veren zijn gewoon openbaar vervoer. Als zij te traag varen voor de wet, is het een kleine moeite om de wet te wijzigen.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) memoreert dat de PvdA-fractie voor aanbesteding is, maar tegen een verplichting tot aanbesteding. Als aanbesteding een optie is voor de lokale overheden, dan kan dat. Er kunnen positieve effecten optreden, maar aanbesteding moet niet worden afgedwongen. Daarom is met steun van de D66-fractie een voorstel op tafel gelegd. Een interne verzelfstandiging in 2007 lijkt mevrouw Dijksma gezond, maar zij wil een benchmark in 2009. Op basis daarvan wordt duidelijk of de vier grote vervoersbedrijven marktconform zijn. Als zij dat zijn, hoeven zij niet aan te besteden.

Uit onderzoek naar de situatie in Scandinavië is gebleken dat prijsstijgingen enige tijd na de verplichte aanbesteding in Zweden weer aan de orde van de dag waren. Het kostenvoordeel is niet overleefd. De markt is er bovendien dusdanig beperkt dat het aanbod minimaal is. Is de minister niet ook op weg naar een dergelijke situatie?

Ten aanzien van de managementaanbesteding is mevrouw Dijksma het eens met de minister dat de concessieverlener een andere partij is dan de eigenaar van een gemeentelijk vervoersbedrijf. De CDA-fractie probeert van twee walletjes te eten met haar pleidooi voor wél aanbesteden, maar niet al te hard. Die vluchtroute is afgesloten. Een managementaanbesteding biedt geen uitvlucht voor de verplichte aanbesteding. Acht de minister de overige geschetste opties eveneens denkbaar? Kunnen de vier grote steden daarvoor kiezen, of komt de minister er dan later weer op terug?

Het personeel is bij deze aanbestedingen heel belangrijk. Het is goed dat de minister de suggestie heeft overgenomen, de bonden en werkgevers samen met een voorstel te laten komen, al blijft de politieke verantwoordelijkheid bij de minister en de Kamer. De paragraaf van de Wet personenvervoer 2000 die de bescherming van het personeel regelt, moet volgens mevrouw Dijksma langer van kracht blijven. Als de minister dat regelt, zal zij een Kamermeerderheid aan haar zijde vinden.

In een openbare vergadering van Mobis schijnt bekend geworden te zijn dat HTM een van de bedrijven is die meedingen naar de overname van het vervoersbedrijf in Nijmegen, Novio. Dat helpt niet echt mee, het voor de G4 mogelijk te maken, hun eigen markt te beschermen. Wie de eigen tent wil beschermen, doet ook niet mee op een andere markt. De minister is al eerder gevraagd om snel in de wet te regelen dat die reciprociteit een feit wordt. Hoe staat het daarmee? Wat vindt de minister van deze opmerkelijke ontwikkeling?

De heer **Van der Ham** (D66) heeft al eerder aangegeven dat voor hem nog open is of men de aanbesteding mogelijk net iets anders wil. Wat er gedaan wordt, moet per stad in kwestie op maat gemaakt zijn. Hij heeft waardering voor de voorstellen die mevrouw Dijksma gedaan heeft en steunt deze.

De D66-fractie luistert wel degelijk naar de uitslag van het referendum in Amsterdam. De partij is altijd voor een verplichte aanbesteding geweest.

Volgens de heer Van der Ham hebben in Amsterdam zoveel mensen tegen de verzelfstandiging gestemd, omdat zij dachten dat er een verplichte aanbesteding achter lag. De fractie van D66 is principieel van mening dat dit soort zaken niet in overheidshanden moeten blijven, maar gezien de uitslag van het referendum is men niet langer voorstander van een verplichte aanbesteding. Om de kiezer tegemoet te komen, neemt men genoegen met een aanbesteding.

Over de managementaanbesteding was de heer Van der Ham niet enthousiast, maar men neemt genoegen met wat de minister daarover in haar antwoord in eerste termijn heeft gezegd. Ook de in eerste termijn gemaakte opmerkingen over de medewerkers van het GVB waren voldoende.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) constateert dat alle hier aanwezigen een beter en efficiënter OV willen. De vraag is of de aanbesteding, laat staan de verplichte aanbesteding, de enige weg is naar de gewenste verbetering. Uit de eerste termijn heeft hij de conclusie getrokken dat het rapport Berenschot daar in ieder geval geen harde indicaties voor levert. Het rapport toont aan dat het voor de vooraf gestelde indicatoren reizigersgroei en kostendekkingsgraad om het even is of er wel of niet wordt aanbesteed. De minister gaf dat in haar antwoord toe, maar toverde tegelijkertijd een lijst van aanbestedingen uit haar tas. Tweederde daarvan waren door Berenschot onderzocht en eenderde was nieuw. Als dat het niveau van de bewijsvoering moet zijn, is deze Kamer wel heel diep gezakt. Die lijst mag iets zeggen over de ambities of over het streven, maar er staat niets in over de indicatoren. Er staat ook niet in, of dezelfde resultaten op andere manieren te bereiken zijn.

De heer Duyvendak vindt het opmerkelijk hoe lichtvaardig er wordt omgegaan met stappen in de richting van privatisering. In de energiesector heeft de privatisering tot puinhopen geleid: de energie is duurder geworden, de leveringszekerheid kleiner en er wordt minder milieuvriendelijk geproduceerd. Daadwerkelijk gebeurd is het pure tegenovergestelde van wat het doel was geweest en toch dreigt de Kamer in deze nieuwe sector dezelfde fouten te maken.

De heer Duyvendak ziet zich door het antwoord van de minister in eerste termijn gesterkt in zijn oppositie tegen dit voornemen. De minister komt niet verder dan formuleringen in de trant van: «ik geloof daar ook in, ik denk dat het beter zal gaan.» De heer Duyvendak acht dat geen basis om in de Kamer tot besluitvorming te komen.

De heer **Mastwijk** (CDA) dankt de minister voor de uitgebreide brief over de managementaanbesteding. Er zitten meer haken en ogen aan dan hij had verwacht, al biedt de brief enkele aanknopingspunten die de GVB's zouden kunnen gebruiken. Het fenomeen managementaanbesteding leek een mogelijkheid om te zorgen voor minder deining bij het personeel, maar dat blijkt niet echt een begaanbare weg te zijn.

Het is hem niet ontgaan dat de HTM bezig is een bedrijf over te nemen, met daarbij een onderhands meegegeven concessie tot 1 januari 2010. Hij sluit zich aan bij de kritische opmerkingen die mevrouw Dijkema daarover heeft gemaakt. Men kan zich inderdaad afvragen hoe dat voornemen zich verhoudt met de mening van de Kamer over reciprociteit. Bestaat nu ook de mogelijkheid dat de HTM een deel van haar aandelen gaat vervreemden?

De passage in de brief over Amsterdam en het ROA 2012 vindt hij redelijk helder. Wat de benchmark halverwege betreft, moet er geen eindeloze discussie ontstaan over de vraag of het bedrijf wel of niet marktconform is. De minister moet met Amsterdam en het ROA van tevoren goede afspraken maken over de manier waarop zij de marktwerking gaat toetsen.

In haar opmerkingen over de personeelsparagraaf noemt de minister geen datum. Aan welk jaar denkt zij als zij toezegt, te zijner tijd in het kader van de wetsevaluatie voorstellen te gaan doen?

De heer **Hofstra** (VVD) steunt van harte de lijn van de minister om het busvervoer voor 2009 verplicht aan te besteden en het railvervoer uiterlijk voor 2017. Hij heeft geen behoefte aan een uitvoerige benchmark. De minister moet gewoon aangeven wat zij wil zien en vervolgens de bedrijven daarop afrekenen. Welke sanctiemogelijkheden heeft zij overigens als dingen niet lopen zoals zij zou willen?

Een externe verzelfstandiging voor 2007 lijkt hem ook voor Amsterdam een goede gang van zaken. Kan de minister iets bedenken om de bedrijven te belonen die het lef hebben, een aantal aandelen te verkopen aan private partijen?

Amsterdam geeft aan dat men het graag anders zou willen. Een uniforme lijn verdient de voorkeur, maar de heer Hofstra wil ook niet zeggen dat wat Amsterdam wil beslist niet mag. Als Amsterdam iets vraagt, mag de minister ook iets terugvragen. Kan zij als tegenbod vragen dat aandelen aan een of meer private partijen verkocht moeten worden? Amsterdam haalt de tram naar voren, maar tegelijkertijd wordt de bus uitgesteld. Hoe dwingt de minister nakoming van de gemaakte afspraken af?

Alle steden moeten hetzelfde mogen, maar aangezien Utrecht zoveel busvervoer heeft en zo weinig rail, zou de heer Hofstra graag van de minister horen dat Utrecht in 2009 gaat aanbesteden.

Over de infrastructuur heeft de minister in haar eerste termijn weinig gezegd. De VVD-fractie meent principieel dat de rails bij de overheid moeten blijven. Dat geldt niet voor het materieel. Wil de minister daar nog op ingaan?

De heer Hofstra heeft geen behoefte aan gepoker over de indirecten of aan een verlenging van de personeelsparagraaf. Hij sluit zich aan bij de vragen over Novio.

De heer **Slob** (ChristenUnie) acht de Wet personenvervoer 2000 nog steeds leidend. Daarin staat de verplichting tot openbare aanbesteding per 2007 verwoord. Dat er om bepaalde redenen tot uitstel wordt besloten, is te rechtvaardigen, maar dat mag niet langer dan noodzakelijk. Ten tweede hecht hij aan eenduidigheid tussen steden, maar ook in de samenhang tussen de modaliteiten van rail- en busvervoer. Alles overziend, heeft hij in eerste termijn het voorstel gedaan bij de G4 voor eenduidigheid te kiezen en in 2012 alle modaliteiten te laten aanbesteden. De minister heeft in haar antwoord in eerste termijn haar keuze onderstreept. Zij heeft echter niet uitgesloten dat het op deze wijze kan. De heer Slob houdt een voorkeur voor zijn voorstel uit eerste termijn.

De **minister** zegt nooit beweerd te hebben dat de cijfers verstrekt op 9 juni nieuw zouden zijn. Het ministerie heeft alles op een rijtje gezet en omdat de Kamer dat wenste, hebben de leden daarvan een kopie gekregen.

De NMa Vervoerkamer is belast met het toezicht op de scheiding van activiteiten van de gemeentelijke vervoersbedrijven. De IJ-veren zijn geen OV, maar worden beschouwd als wegen. De situatie van de IJ-veren is daarom anders dan die van het OV. De minister zal kijken of dat veranderd kan worden.

Het is de minister bekend dat in Zweden in de tweede ronde lichte prijsstijgingen te zien zijn, maar de kwaliteit is ook duidelijk aan het verbeteren. Het totale effect van de aanbesteding blijft positief.

De fracties van de SP en GroenLinks hebben moeite met de verzelfstandiging. De minister licht toe dat er bij een interne verzelfstandiging een zelfstandige dienst binnen de gemeente ontstaat. Een externe verzelfstandiging houdt het oprichten van een NV in, al kan de gemeente 100% van

de aandelen daarvan in handen houden. De laatste optie is de verkoop of privatisering. De aandelen komen dan in handen van een private partij. Het kabinet stelt de tweede optie voor. Er komt een NV en de gemeente houdt 100% van de aandelen in handen. Dat is een gematigd model. Geen stad wordt gedwongen om iets te verkopen.

Voorwaarde voor model twee is dat het 2007 ingaat. Dat moet van de gemeente zelf. De GVB's willen immers zelf graag meedoen als er aanbesteed wordt. Dan krijgt men te maken met de concessieverlenende overheid en moet er aangetoond kunnen worden dat de aanbestedende overheid onafhankelijk is.

De minister neemt het voorstel van mevrouw Dijkma over en zal de bonden en werkgevers om advies vragen inzake het indirecte personeel. Er moet gezamenlijk een tijdspad worden vastgelegd, met als uiterste termijn 2012. De minister zoekt samen met werkgevers en bonden uit of dat daarna ook voor andere steden moet.

Wat de reciprociteit betreft, zegt de minister het aanbestedingsproces van Novio niet te kennen, maar de geruchten ook gehoord te hebben. Er is verschil tussen meedoen aan een concessie en een bedrijf kopen of verkopen. Wat in Nijmegen gebeurt, is haars inziens tegen de geest van de afspraak, maar niet tegen de letter. Zij betreurt dat een bedrijf dat de eigen markt niet openstelt, wel ergens anders de markt betreedt en private partijen in de wielen rijdt, maar kan dat formeel niet tegenhouden. Gezien de samenhang tussen het kopen van een bedrijf nu en de vermoedelijke verlening van een concessie op een later tijdstip, zegt zij de Kamer desgevraagd onderzoek toe naar de juridische positie van de overheid in dezen. De uitkomst zal de Kamer in een brief worden medegedeeld. De minister had liever gezien dat de G4 voor een en hetzelfde traject hadden gekozen, maar als Amsterdam dat een probleem vindt, kan de minister leven met het feit dat het daar 2012 wordt. Zij wil nadenken over de suggestie om daar iets voor terug te vragen, maar kan Amsterdam niet tot verkoop verplichten.

Als 2014 de deadline wordt, gebeurt er tussen 2007 en 2012 helemaal niets meer. Het aantrekkelijke aan wat zich nu aftekent, is juist dat er stap voor stap voortgang is. Er komt een verzelfstandiging in 2007; een aantal streekbedrijven is dan nog bezig; in 2009 zijn de bussen aan de beurt; in 2012 volgt Amsterdam en tussen 2012 en 2017 de andere twee steden. Dit tijdspad wordt ook in de wet vastgelegd. Dat voorkomt ophopingen in de markt. De minister houdt het liefst vast aan haar eigen voorstel, omdat er anders voor haar gevoel te lang niets gebeurt.

De gemeenten mogen zelf weten hoe zij met de infrastructuur willen omgaan, maar de minister zou deze het liefst bij de overheid laten. Tot slot bevestigt zij, alle in haar brief genoemde vormen van managementaanbesteding daadwerkelijk als reële optie te zien.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Atsma

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Kool