



Tweede Kamer der Staten-Generaal
Ter attentie van de heren H.E. De Hoop en O.C. Van Dijk
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Den Haag, 18 april 2025

Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/640334
Contactpersoon :
Onderwerp : ACM/25/194066 Uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets wijziging van de Wet
Personenvervoer 2000 in verband met de mogelijkheid voor provincies om
Openbaar vervoer in te besteden

Geachte heren De Hoop en Van Dijk,

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft per email op 26 februari 2025 een verzoek vanuit een van uw fracties ontvangen om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren op het initiatiefwetsvoorstel "Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met de mogelijkheid voor provincies om openbaar vervoer in te besteden" (hierna: initiatiefwetsvoorstel).

Het initiatiefwetsvoorstel voegt een nieuw lid toe aan artikel 63a van de huidige Wet personenvervoer 2000 (hierna: WP 2000). Provincies zijn nu nog wettelijk verplicht om openbaar-vervoerconcessies openbaar aan te besteden. Dit initiatiefwetsvoorstel introduceert hierop een uitzondering: het biedt provincies ruimte om hun openbaar vervoer onderhands te gunnen aan een eigen vervoerbedrijf, ook wel 'inbesteding' genoemd. Regionale vervoerders moeten dan aan dezelfde voorwaarden voldoen die nu gelden voor de stadsvervoerders. In de Memorie van Toelichting staat vermeld dat het instrument van inbesteding wordt toegevoegd aan het al bestaande instrument van aanbesteding van vervoersconcessies. Wanneer de Provincie merkt dat de markt faalt, bijvoorbeeld door een gebrek aan geschikte inschrijvingen of onzekere economische tijden, kan de optie tot inbesteding vervolgens worden gelicht. Daarmee wordt het voor provincies mogelijk om de ruimte te benutten die het Europees recht biedt.

Ten aanzien van dergelijke onderhands gegunde concessies is de ACM, gelet op de huidige WP 2000, belast met een tweetal taken: toezicht op de gescheiden boekhouding¹ en het periodiek uitvoeren van een prestatievergelijking². Daarnaast houdt de ACM toezicht op de Wet Markt en Overheid. Deze wet dient ter voorkoming van concurrentievervalsing en schrijft voor dat overheden zich aan gedragsregels dienen te houden. De ACM merkt op dat deze gedragsregels van toepassing zullen zijn op de provinciale vervoersbedrijven.

Hieronder beoordeelt de ACM per taak of de initiatiefwetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Toezicht op de gescheiden boekhouding

¹ Op basis van WP 2000 artikel 63c lid 9

² Op basis van WP 2000 artikel 63ab lid 1

De ACM houdt toezicht op de gescheiden boekhouding van de stadsvervoerders met een onderhands gegunde concessie. De stadsvervoerders zijn GVB uit Amsterdam, HTM uit Den Haag en RET uit Rotterdam. Een stadsvervoerder laat jaarlijks door een accountant een verklaring opstellen waaruit moet blijken dat in de boekhouding de activiteiten van het openbaar vervoer gescheiden worden van andere activiteiten. Het doel van deze bepaling is te voorkomen dat subsidies voor de publieke activiteit de marktactiviteit oneerlijk bevoordeelt (kruissubsidiëring). De ACM controleert of aan deze verplichting is voldaan. Deze verplichting gaat op basis van de initiatiefwet ook gelden voor de nieuwe vervoerders.

De ACM merkt op dat er situaties kunnen zijn met een lage subsidie waarbij de controlekosten van de accountantsverklaring niet in verhouding staan tot het doel. De gescheiden boekhouding is wel een Europeesrechtelijke verplichting. De ACM gaat graag met het Ministerie van I&W in gesprek om te komen tot een doelmatiger alternatief.³

De initiatiefwet is op dit punt uitvoerbaar en handhaafbaar, met inachtneming van bovenstaande.

Uitvoeren van een prestatievergelijking

De ACM vergelijkt de prestaties van de stadsvervoerders met elkaar, zodat zij geprikkeld blijven om hoge kwaliteit te leveren tegen een lage prijs. Zij hoeven immers niet te concurreren om de markt. De ACM kijkt naar de criteria kwaliteit, kostenefficiëntie, doelmatigheid en duurzaamheid. De ACM merkt op dat deze vervoerders in de praktijk beperkt te vergelijken zijn vanwege onderlinge verschillen waar de vervoerders geen invloed op hebben. Die worden bijvoorbeeld veroorzaakt door de eisen van de concessieverlener – bijvoorbeeld verschillende eisen aan de dienstverlening.³

Als provincies een concessie inbesteden zal de prestatievergelijking moeten worden uitgebreid met de nieuwe vervoerder(s). De ACM merkt op dat regionale vervoerders moeilijk zijn te vergelijken met stadsvervoerders. Regionaal streekvervoer is immers anders dan vervoer in een drukke stad, zowel qua kosten, reizigersaantallen en opbrengsten. Dit kan eventueel opgelost worden door het opsplitsen van de prestatievergelijking, maar daarmee neemt ook de toegevoegde waarde af. Hoe meer er gesplitst wordt, hoe minder er integraal vergeleken kan worden.. De prestatie vergelijking bij één of twee regionale concessies is niet zinvol want er is dan onvoldoende te vergelijken.

Daarnaast vraagt de ACM zich af in hoeverre het zinvol is uitvoerders van concessies waar geen of weinig markt voor is, op te nemen in een prestatievergelijking die als doel heeft vervoerders scherp te houden ten opzichte - en in afwezigheid van - concurrentie. Dit geldt in het bijzonder voor het onderdeel kostenefficiëntie en doelmatigheid.

De initiatiefwet is op dit punt uitvoerbaar en handhaafbaar, met inachtneming van bovenstaande.

Wet Markt en Overheid

De ACM houdt toezicht op de Mededingingswet (hierna: 'Mw'). De Mw bevat onder andere gedragsregels voor bestuursorganen (zoals provincies) wanneer zij, of hun overheidsbedrijven, actief zijn op een markt. Wanneer op grond van de initiatiefwet een openbaarvervoersconcessie wordt inbesteed aan een overheidsbedrijf, gelden hiervoor de gedragsregels. Het onderhands gunnen van de concessie aan het overheidsbedrijf kan namelijk in strijd zijn met het bevoordelingsverbod. met name wanneer gedeputeerde staten voordelen verschaffen aan het overheidsbedrijf die niet marktconform zijn. Provincies kunnen gebruik maken van de uitzondering op het bevoordelingsverbod bij een openbaarvervoersconcessie. Een voorwaarde voor het kunnen invoeren van deze uitzondering, is dat er reeds voorschriften gelden omtrent de voor het openbaarvervoer in rekening te brengen prijzen. Wanneer dergelijke voorschriften niet gelden, dan betekent dit niet dat per definitie het bevoordelingsverbod wordt overtreden, maar wel dat provincies moeten waarborgen dat sprake is van marktconform handelen. Daarop houdt de ACM toezicht. De ACM

³ Deze opmerking heeft de ACM ook gemaakt in de wetgevingsbrief gericht aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat met kenmerk: ACM/UITNZP/002293

merkt op dat provincies bij het investeren van het openbaar vervoer rekening moeten houden met de gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid.

De initiatiefwet is op dit punt uitvoerbaar en handhaafbaar.

Toezichtskosten

De initiatiefwet is uitvoerbaar en handhaafbaar en leidt tot de volgende toezichtskosten:

Aantallen fte's	
	structureel
Dienstonderdeel	0,50
Ondersteuning	0,04
Totaal	0,5

Budgetten in € 1.000	
	structureel
P-budget Dienstonderdeel	72
P-budget Ondersteuning	b
P-budget	89
M-budget	0
Totaal	89

Uitgangspunten bij de financiële onderbouwing:

1. Deze taak kan alleen worden uitgevoerd als de hier toegelichte financiële middelen structureel aan de ACM worden verstrekt.
2. De prestatievergelijking wordt 1 maal per 2 jaar uitgevoerd;
3. Het toezicht op de gescheiden boekhouding vindt jaarlijks plaats;
4. De toezichtskosten zijn gebaseerd op 2 regionale investeringen. Indien het er meer worden leidt dit tot additionele kosten, maar deze zijn niet recht evenredig met hetgeen hierboven in de tabel is weergegeven;
5. De capaciteitsvraag is gebaseerd op de werkelijke urenbesteding bij de voorgaande prestatievergelijking en het (jaarlijkse) toezicht op de gescheiden boekhouding van de stadsvervoerders. Hierbij is rekening gehouden met hogere eenmalige opstartkosten.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. M.R. Leijten
bestuurslid