

Vergaderjaar 1999–2000

**26 456**

## **Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en besloten busvervoer (Wet personenvervoer 2000)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 1 november 1999

Er is waardering voor het feit dat de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat nog vóór het zomerreces verslag heeft uitgebracht van haar bevindingen met betrekking tot het Wetsvoorstel personenvervoer 2000. Dit bevordert een voortvarende verdere behandeling en de mogelijkheid voor een spoedige inwerkingtreding. Mijn reactie in de vorm van deze nota naar aanleiding van het verslag draagt hier hopelijk toe bij.

Met belangstelling is kennis genomen van het Verslag en geconstateerd dat er bij de diverse fracties nog veel vragen leven omtrent het voorstel van de wet houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en het besloten busvervoer (kamerstukken II 1998/1999, 26 456, nrs. 1–2). Het principe van aanbesteding van openbaar vervoer wordt door de fracties niet ter discussie gesteld. Dit principe was ook reeds geaccordeerd in de zomer van 1997 toen de Tweede Kamer onder acceptatie van een aantal moties instemde met de beleidslijn van de **Implementatienota Marktwerving in het regionaal openbaar vervoer**. De vragen van de fracties betreffen echter vele onderdelen van het wetsvoorstel, hun onderlinge samenhang en de samenhang met de op handen zijnde wijziging van de regels voor het taxivervoer.

Hieronder wordt ingaan op de door de leden van de fracties van de Tweede Kamer gestelde vragen. Indien het de leesbaarheid en de lijn van het betoog ten goede komt, is de vrijheid genomen om vragen met dezelfde strekking gezamenlijk te beantwoorden. Getracht is zoveel mogelijk de opzet van het verslag te volgen. Dit is niet altijd gelukt, met name omdat bijvoorbeeld in de inleiding van het verslag door de fracties vragen worden gesteld over de volle breedte van het wetsvoorstel. De beantwoording van deze vragen heeft vaak tevens betrekking op vragen die over andere onderdelen worden gesteld. Deze worden samen genomen in de beantwoording. Hetzelfde geldt voor het onderdeel «Bespreking binnen het OPV». Voor het onderdeel «artikelsgewijze toelichting» geldt dat het merendeel van de vragen reeds eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag zullen worden besproken – bij de betreffende onderwerpen – omdat er een sterke samenhang is met de daar gestelde vragen.

Voordat begonnen wordt met de beantwoording van de door de fracties gestelde vragen worden nog eens enkele kengetallen van het regionaal openbaar vervoer aangegeven. In onderstaande tabel zijn de opbrengstgegevens, reizigerskilometers en rijksbijdrage-gegevens voor de jaren 1993 en 1998 weergegeven.

	1993	1998	toename in %
reizigerskilometers (in mln.)	5 124	5 267	2,8%
vervoeropbrengsten (in mln. op tariefniveau 1998)	966	1 063	10,1%
rijksbijdrage (in mln.)	2 104	2 020	- 4%

Het aantal reizigerskilometers is in 5 jaar toegenomen met 2,8%, hetgeen gemiddeld nog geen half procent per jaar is. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat het aantal reizigerskilometers tot 1995 daalde en vervolgens met gemiddeld 2% per jaar stijgt. De verwachting is dat de vervoergroei in 1999 nog sterker is. Mijn indruk is dat – mede door het ingezette beleid van verzakelijking en competitie – het stads- en streekvervoer weer in de lijn zit. Toch is er nog veel te verbeteren. Tegenover ruim 5 miljard reizigerskilometers staat 1 miljard gulden aan vervoeropbrengsten en 2 miljard gulden aan rijksbijdrage. De verhouding tussen reizigerskilometers, opbrengsten en rijksbijdrage verbetert in de loop van de tijd, maar er moet alles op alles worden gezet om het subsidiepercentage te verlagen en de reiziger echt centraal te stellen.

## 1. Inleiding

*De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wat de onderdelen zijn naast marktwerking van de bredere aanpak zoals genoemd in de inleiding van de memorie van toelichting.*

Naast periodieke betwistbaarheid zijn decentralisatie van bevoegdheden voor het openbaar vervoer, een andere bekostigingssystematiek en investeringen in infrastructuur belangrijke onderdelen van het beleid om het regionaal openbaar vervoer te verbeteren. Deze elementen blijken ook van groot belang te zijn voor de realisatie van reizigersgroei openbaar vervoer, zo blijkt uit het AVV-rapport «Werkt marktwerking?». De met ingang van 1 januari 1998 van kracht geworden decentralisatie biedt de mogelijkheid om een integraal verkeers- en vervoerbeleid te voeren, dat is ingebed in het regionale ruimtelijk-economisch beleid. Als voorbeeld hiervan kan een stringent parkeerbeleid worden genoemd, maar ook de ontsluiting van nieuwe wijken met behulp van openbaar vervoer. De inbedding in het ruimtelijk-economisch beleid is één van de cruciale elementen voor succesvol openbaar vervoer, zo blijkt uit de bestudeerde buitenlandse voorbeelden. Een tweede belangrijk element voor een succesvol openbaar vervoer is inbedding in het integrale verkeers- en vervoerbeleid. De decentrale overheden hebben hiertoe nu de bevoegdheden, maar daarnaast zijn andere elementen van belang. De met ingang van 1 januari 1998 gewijzigde bekostigingssystematiek, waarbij de grondslag voor bekostiging is veranderd van reizigerskilometers naar opbrengsten en waarbij alle vervoersmodaliteiten op gelijke wijze worden bekostigd, bevorderen dat de decentrale overheid een integrale afweging dient te maken tussen verschillende modaliteiten van openbaar vervoer. Overheidsmiddelen zullen hierdoor efficiënter worden ingezet. Omdat veranderingen geen bezuinigingsmaatregel is, kunnen efficiencywinsten die hiermee worden behaald, worden ingezet om bijvoorbeeld méér openbaar vervoer voor dezelfde prijs te vragen, of een betere kwaliteit te realiseren. Hiermee kan een impuls worden gegeven aan het openbaar vervoer. Als laatste kan het punt van het hoogwaardige openbaar vervoer genoemd worden, dat ook van belang is gebleken in de buitenlandse

voorbeelden. Wil het openbaar vervoer daadwerkelijk met de auto concurreren, dan is veelal een kwaliteitsimpuls nodig. Investerings in infrastructuur, reisinformatie of anderszins zijn dan vereist. Grootschalige voorbeelden hiervan zijn de Randstadrail, de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en de Zuidtangent. Het wetsvoorstel heeft daarbij nog een specifieke voorziening voor vervoersconcessies waarbij de concessiehouder aanzienlijke investeringen verricht in de met de concessie verbonden infrastructuur: de minister kan een ontheffing verlenen van de maximale concessieduur van 6 jaar. Ook hiermee wordt een hoogwaardig systeem van openbaar vervoer bevorderd.

*De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering deze wet beoordeelt in het licht van de bevindingen in de nota «Werkt marktwerking». In deze nota wordt van marktwerking slechts een beperkt effect verwacht ten aanzien van één van de beoogde doelen, namelijk de groei van het openbaar vervoer. Tevens vragen zij op welke wijze de lessen van dat rapport betrokken zijn bij het wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wel voldoende oog heeft voor de andere factoren van succesvol openbaar vervoer.*

Het rapport «Werkt marktwerking» is een steun in de rug van het door de Regering ingezette beleid ten aanzien van het openbaar vervoer. Een belangrijke conclusie uit het rapport is dat succesvol openbaar vervoer altijd het resultaat is van een samenspel van factoren. Dit is ook de inzet van de Regering geweest in de afgelopen jaren. Decentralisatie van bevoegdheden met ingang van 1 januari 1998, de investeringen in infrastructuur die de laatste jaren zijn gedaan en de komende jaren zullen worden gedaan, een wijziging van de systematiek van de rijksbijdrage openbaar vervoer met ingang van 1 januari 1998 waardoor er veel duidelijk op prestaties wordt bekostigd en dan nu de introductie van concessieverlening, zijn diverse ingezette beleidslijnen van de afgelopen jaren. Het effect in de 5 onderzochte steden is duidelijk en snel zichtbaar: kostendekkingsgraden nemen toe, subsidiebedragen nemen af, de kwaliteit van het openbaar vervoer neemt toe en het aantal reizigers groeit. Het gaat hierbij periodieke betwistbaarheid in de vorm van aanbesteding, van concurrentie om de weg. Het belang van de integraliteit van regionaal beleid, waarvan alle bovengenoemde elementen en dus ook marktwerking een onderdeel uitmaakt, is een les uit het rapport die door de regering reeds in het verleden is ingezet en ook in dit wetsvoorstel zijn weerslag heeft. In alle in het rapport bestudeerde buitenlandse voorbeelden is, zo er sprake is van marktwerking, gekozen voor concurrentie om de weg, en niet voor concurrentie op de weg. Dit is ook een kernpunt uit het wetsvoorstel. De delegatie van de bevoegdheden is geregeld in de artikelen 20 en 21. De wijziging in de berekening van de rijksbijdrage zal vorm krijgen bij algemene maatregel van bestuur, maar zal gestoeld zijn op het gebruik van het openbaar vervoer (artikel 71/76). De ontheffing van de maximale concessieduur voor concessiehouders die aanzienlijke investeringen doen in infrastructuur is bepaald in artikel 23.

*De leden van de PvdA-fractie stellen dat de plannen van de regering op het gebied van taxi's, stads- en streekvervoer en spoorvervoer nadere afstemming vereisen tussen de diverse wetten. Zij vragen hoe hierin is voorzien door de regering en/of de regering mogelijkheden ziet om op de middellange termijn tot een integrale wetgeving te komen. Is dat ook wenselijk en noodzakelijk? Deze vraag wordt ook door de SGP-fractie gesteld. De leden van de fracties RPF en GPV dringen aan op een integratie van de regelgeving voor taxi en het onderhavige wetsvoorstel. Ik onderschrijf de wens van de leden van de fracties van PvdA, RPF, GPV en SGP om op termijn tot integrale wetgeving te komen op het gebied van taxivervoer, regionaal openbaar vervoer en spoorvervoer. Onderhavig wetsvoorstel heeft betrekking op het openbaar vervoer per bus, tram en*

metro en op besloten busvervoer. Verder voorziet dit wetsvoorstel in een voortzetting van de huidige Wet personenvervoer ten behoeve van het taxivervoer. Uit oogpunt van integraliteit van wetgeving is dit geen ideale situatie. Om deze reden wordt een nota van wijziging voorbereid welke de bepalingen inzake taxivervoer integreert in dit voorstel. In die nota van wijziging zal dan worden voorgesteld de huidige Wet personenvervoer in te trekken. Evenwel ben ik van mening dat de behandeling van het wetsvoorstel deregulering taxivervoer (kamerstukken II 1998/99, 25 910) dat onlangs door Uw Kamer is aanvaard en op dit ogenblik in behandeling is bij de Eerste Kamer eerst moet zijn afgerond opdat dat voorstel op zijn eigen merites kan worden beoordeeld. De voornemens zijn om bovengenoemde nota van wijziging bij uw Kamer in te dienen zodra het wetsvoorstel inzake het taxivervoer door de Eerste Kamer is behandeld. Op deze wijze wordt bereikt dat op het moment van inwerkingtreding van het Wetsvoorstel personenvervoer 2000 er één integrale wet zijn voor taxi en bus-, tram- en metrovervoer is. Ook de marktordening op het spoor zal op termijn zijn regeling krijgen in het Wetsvoorstel personenvervoer 2000. Zoals u reeds bij de behandeling van de Nota Derde eeuw spoor (kamerstukken II 1998/99, 26 464) is gemeld, wordt op dit moment een wetsvoorstel terzake voorbereid. Dit wetsvoorstel dat de Wet personenvervoer 2000 wijzigt ten behoeve van de marktordening op het spoor, zal eerst aan de Raad van State worden voorgelegd en derhalve als een separaat wetsvoorstel aan Uw Kamer worden aangeboden. Uiteindelijk zal één integrale Wet personenvervoer 2000 ontstaan, die zowel de marktordening voor het landelijk spoorvervoer, de taxi als het regionale openbaar vervoer reguleert.

*De leden van de fracties van PvdA en de VVD vragen om een overzicht van de mate van delegatie van regelgeving in het onderhavig wetsvoorstel mede ten opzichte van de huidige wet. Tevens vragen de leden van de VVD-fractie naar de planning van de algemene maatregelen van bestuur en naar de mogelijkheden voor een voorhangprocedure. Zij zijn tevens voorstander van een beperking van het aantal amvb's. Voorts twijfelen de leden van de GroenLinks-fractie, evenals de leden van de GPV/RPF-fracties aan de noodzaak tot delegatie in de mate zoals toegepast in dit wetsvoorstel. Deze leden wensen meer materiële normen in de wet. De leden van de GroenLinks-fractie noemen in dat verband de experimentregeling en de toegepaste delegatie bij de vergunning. De leden van de GPV/RPF en SGP-fracties vragen zich daarenboven af of de voorgestelde delegatie van wetgeving niet teveel afbreuk doet aan het primaat van de wetgever.*

De mate van delegatie in dit wetsvoorstel is vergelijkbaar met dat in de vigerende wet. In onderhavig wetsvoorstel is 31 keer een grondslag voor delegatie van wetgeving naar de Kroon of de minister van Verkeer en Waterstaat opgenomen. In de huidige Wet personenvervoer is dat 28 keer het geval. Het aantal algemene maatregelen van bestuur zal beperkt zijn tot twee. De regeling over de reikwijdte van de wet en de vergunningverlening, en daarmee ook de mate van delegatie is nagenoeg identiek aan de huidige wet. De voorschriften die de grondslag vormen voor het vergunningstelsel zijn, evenals in de huidige wet, wettelijk vastgelegd. De behoefte aan delegatie vloeit hier voort uit de noodzaak tot tijdige implementatie aangezien de invulling van de vergunningseisen nagenoeg geheel bepaald wordt door EG-regelgeving en niet door de nationale wetgever. Niet gebleken is uit het verleden dat deze delegatie tot problemen heeft geleid. De mening van de leden van de GroenLinks-fractie wordt niet gedeeld dat de uitwerking van de eisen omtrent betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid niet bij algemene maatregel van bestuur zou mogen worden geregeld. De experimentregeling is ten opzichte van het vigerende artikel 3 van de Wet personenvervoer ingeperkt qua tijdsduur, procedure en inhoud. Afwijking

van de wet ten behoeve van experimenten is geen algemene bevoegdheid meer maar beperkt tot afwijking van een aantal bepalingen. Voorts is duidelijk dat het hier alleen kan gaan om experimenten in het openbaar vervoer, hetgeen ook wettelijk is vastgelegd. Afwijking ten behoeve van besloten bus of taxivervoer is daarmee uitgesloten. De uitwerking die op grond van artikel 3 mogelijk is bij ministeriële regeling zal beperkt zijn tot de uitwerking van details. Ook de concessieverlening heeft een uitgebreide wettelijke regeling. De bevoegdheid tot concessieverlening, de concessieplicht en ontheffing daarop, de rechten en verplichtingen van de concessiehouder vinden in het wetsvoorstel hun regeling. Daar waar gekozen is voor wetsdelegatie gaat het om uitwerking van procedures dan wel om technische aangelegenheden (tarieven en infrastructuur). Overigens is de vaststelling van tarieven in de vigerende Wet personenvervoer ook gedelegeerd naar het ministerieel niveau (onder meer de Regeling vaststelling tarieven en modellen van vervoerbewijzen, de Regeling terugbetaling vervoerbewijzen en de Regeling OV-Studentenkaart 1999–2002). De regeling inzake de bepalingen voor de reiziger kent eenzelfde delegatieconstructie als in de huidige wet. Voor wat betreft de marktordening is de bepaling van de relevante markt en vaststelling van het marktaandeel bij algemene maatregel van bestuur geregeld vanwege het feit dat de mogelijkheid moet bestaan om zo adequaat mogelijk op die ontwikkelingen te kunnen inspelen. Met een wettelijke vastlegging van percentages marktaandeel dan wel marktactiviteiten kan dit niet worden bereikt. Om toch een zorgvuldige procedure te waarborgen strekt de delegatie niet verder dan de Kroon. Voor wat betreft de delegatie terzake van aanbesteding strekt die niet verder dan de regeling van procedures dan wel een nadere invulling van reeds bij wet omschreven bevoegdheden. Ook voor de regeling inzake de rijksbijdrage is dit het geval. Mijn conclusie is dan ook geen andere dan dat de materiële normen voldoende in de wet zijn geregeld. In dit verband stellen een aantal fracties ook het primaat van de wetgever aan de orde. Het wetsvoorstel voorziet ten aanzien van de nadere regeling van experimenten reeds in een voorhangprocedure, aangezien het hier gaat om een afwijkingsmogelijkheid van de wet. De huidige Wet personenvervoer kent ook een voorhangbepaling voor overige in die wet neergelegde onderwerpen. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat deze procedure tot onduidelijke situaties kan leiden. Daarom wordt aangesloten bij de procedure zoals die is neergelegd in artikel XI van het wetsvoorstel deregulering taxivervoer (kamerstukken II 1998/99, 25 910). De voornemens zijn om dit zijn beslag te laten krijgen in een in voorbereiding zijnde nota van wijziging.

*De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen waarom verschillende vormen van personenvervoer, zoals vervoer op afroep en vanpooling, niet zijn opgenomen in de wet en worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. De leden van de fractie van de VVD, D66, RPF en GPV stellen zich dezelfde vraag ten aanzien van specifiek het openbaar vervoer te water. In dat verband vragen de leden van de RPF en GPV-fractie waarom niet wordt gesproken van het omvattende begrip «collectief personenvervoer».*

Evenals in de huidige Wet personenvervoer wordt in dit wetsvoorstel drie vormen van beroepspersonenvervoer geregeld, te weten openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer. Het vervoer dat onder de definitie van één van genoemde vervoervormen valt is vergunningplichtig. Een bepaalde vorm van commercieel personenvervoer kan bijvoorbeeld nooit én taxivervoer én openbaar vervoer tegelijk zijn. Openbaar vervoer wordt alleen per dienstregeling verricht per auto, tram, metro, trein of bus en onderscheidt zich van besloten busvervoer en taxivervoer dat per bus respectievelijk per auto wordt verricht zonder dienstregeling. Het belang van het onderscheid dat wordt gemaakt tussen

deze vervoervormen heeft te maken met de verschillende rechten en plichten die in de wet voor openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer gelden. Daar waar de rechten en verplichtingen overeenkomen is, in antwoord op het voorstel van de leden van de fracties van RPF en GPV over het hanteren van het begrip «collectief vervoer», gekozen voor dat begrip. De vergunning voor openbaar vervoer en besloten busvervoer is een vergunning van collectief vervoer. Artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om artikelen van de wet op vormen van personenvervoer die overeenkomsten vertonen met genoemd vervoer bij algemene maatregel van bestuur van overeenkomstige toepassing te verklaren. Van de mogelijkheid is tot op heden gebruik gemaakt ten behoeve van vervoer op afroep (collectief vraagafhankelijk vervoer), personenvervoer per schip (openbaar vervoer te water) en bedrijfsvervoer. De achtergrond van de wettelijke grondslag om bij een algemene maatregel van bestuur de reikwijdte van de wet uit te breiden is dat het niet gewenst is alle rechten en plichten van toepassing te verklaren op nieuwe vormen van vervoer. Zo is het niet wenselijk geacht alle wettelijke eisen omtrent openbaar vervoer op genoemde vormen van vervoer van toepassing te verklaren omdat het per definitie niet om hetzelfde vervoer gaat. Voor vervoer op afroep geldt bijvoorbeeld niet de dienstregelingseis omdat het flexibel, op vraag gestuurd vervoer is. Vervoer op afroep is bovendien bedoeld als een tijdelijke regeling van maximaal 6 jaar, waarvan de effecten op het collectief personenvervoer binnen die periode worden gemeten. Een verslag over de doeltreffendheid van dit vervoer wordt vóór 31 december 2001 aan de beide Kamers toegezonden. Tegen die tijd kan worden bezien of er alsnog een permanente regeling in de wet voor vraaggestuurd vervoer moet komen naast openbaar vervoer. Voor personenvervoer per schip geldt geen vergunningplicht zoals bij openbaar vervoer over de weg, omdat de scheepvaartsector al kwaliteitseisen kent en zonder (de overbodig geachte) vergunningsplicht snel kan inspringen op de vraag naar openbaar vervoer te water. Ook werd het niet gewenst personenvervoer per schip onder de algemene definitiebepaling voor openbaar (commercieel) personenvervoer over water in de toekomst een concessie noodzakelijk is. Ook zouden deze winstgevendende verbindingen of bepaalde veerverbindingen dan voor een exploitatie bijdrage voor openbaar vervoer in aanmerking kunnen komen, hetgeen ongewenst is. De huidige bepalingen in het Besluit personenvervoer per schip strekken er alleen toe regelmatige verbindingen over (middel)lange afstand met snelle schepen (vaarsnelheid tenminste 30 kilometer per uur), met name in de Randstad, onder de bekostigingsartikelen van de wet te brengen en de dienstregeling af te doen afstemmen met het «droge» openbaar vervoer. De bedoeling is dat, mede afhankelijk van het succes van personenvervoer per schip, dit beleid onder de nieuwe wet wordt voortgezet. Voor bedrijfsvervoer gelden redenen van dezelfde aard. Op deze vorm van besloten vervoer werd ten behoeve van subsidiëring via deze artikel 2-constructie de bepalingen inzake de rijksbijdrage van toepassing verklaard. Ook voor Vanpooling, een vorm van bedrijfsvervoer, is financiering, zoals aan uw Kamer met de brief van 2 september 1999 (DGP/M/U.99.02789) is meegedeeld, mogelijk.

*De leden van de PvdA-fractie vragen of het risico bestaat dat bij de opdeling in concessiegebieden nationale initiatieven zoals interliner, FRED en treintaxi ongedaan gemaakt worden. De leden van de fractie van het CDA vragen of er ruimte voor nationale concessies ten behoeve van gebiedsoverschrijdende innovaties blijft. De leden de fractie van SGP vragen of kansrijke bovenregionale systemen niet worden belemmerd door het wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 vragen of het wenselijk is het wettelijk kader hiervoor bij te stellen.*

In dit wetsvoorstel is de verdeling van bevoegdheden – zoals in de huidige Wet personenvervoer is neergelegd – als uitgangspunt genomen. In de vigerende wet zijn de bevoegdheden inzake de vaststelling van de dienstregeling bij provincies, Kaderwetgebieden en gemeenten neergelegd. De minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd tot verlening van de rijksbijdrage en de vaststelling van tarieven. Hoewel in de vigerende wet alle gemeenten bevoegd zijn inzake het lokaal openbaar vervoer, krijgen slechts enkele daarvoor een rijksbijdrage. Feitelijk kent de huidige wet daardoor 35 bevoegde decentrale overheden. In onderhavig wetsvoorstel zijn naast de provincies en Kaderwetgebieden slechts de gemeenten die een rijksbijdrage ontvangen bevoegd tot het verlenen van concessies. Derhalve is in dit wetsvoorstel de jure het aantal bevoegde overheden reeds sterk verminderd ten opzichte van de huidige situatie. De facto is het verschil ten opzichte van de vigerende wet echter minder afwijkend. Echter, in 2001/2002 zal de evaluatie plaatsvinden van de BOS-gemeenten. Deze evaluatie zal moeten uitwijzen of er voldoende meerwaarde is aan het laten voortbestaan van een vrij groot aantal bevoegde overheden op stedelijk niveau. Overigens is na de inwerking-treding van de decentralisatie van bevoegdheden voor interlokaal openbaar vervoer onder de vigerende wet mij niet bekend dat de totstandkoming en voortzetting van Interlinerverbindingen hiervan hinder hebben ondervonden. Dit geeft aanleiding voor een volgend punt. Onderscheid moet worden gemaakt naar regionaal grensoverschrijdend vervoer en nationaal vervoer. Niet ieder vervoer dat een concessiegrens overschrijdt is nationaal vervoer. FRED beoogt een nationaal busnetwerk te zijn, de Interliner daarentegen heeft een sterk regionale functie. De Interliner is aanvullend op het spoorvervoer en inderdaad vaak grensoverschrijdend. Uit hoofde van de vigerende wet zijn de verschillende overheden reeds verplicht tot overleg over de afstemming van dienstregelingen van Interliners. Van de decentrale overheden mag worden verwacht dat zij dit overleg zullen voortzetten onder het nieuwe regime ten aanzien van concessieverlening voor grensoverschrijdend vervoer. Anders dan de interliner beoogt FRED een alternatief voor het nationaal spoorvervoer te zijn. Voorstelbaar is dat de bevoegdheden ten aanzien van een nationaal busnetwerk op een nationaal niveau zouden komen te liggen. Het verlenen van een concessie door de minister voor nationaal busvervoer wijkt weliswaar af van de ingezette koers van decentralisatie van bevoegdheden, maar is daarentegen weer in lijn met de voorgestelde systematiek voor het spoorvervoer. Omdat nu de initiatieven voor nationale netwerken niet voldoende zijn uitgekristalliseerd, dient daarmee eerst geëxperimenteerd te worden alvorens deze mogelijkheid in de wet wordt vastgelegd. Door middel van een experiment kan eerst helderheid worden geboden over de effecten van een dergelijke wijziging. Het is immers zeer goed denkbaar dat er naast positieve, ook negatieve effecten zijn. Artikel 3 van onderhavig wetsvoorstel biedt voor een nationaal busnetwerk als FRED een zeer goede mogelijkheid.

*De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering de ontwikkelingen met betrekking tot het openbaar vervoer in het Knooppunt Arnhem Nijmegen beoordeelt. Zij vragen welke inhoudelijke argumenten zich verzetten tegen een dergelijke aanpak. De leden van de SGP-fractie vragen of er geen ruimte moet worden geboden voor eventuele andere oplossingen dan verplichte aanbesteding, ook gelet op de mogelijkheid voor een werkelijk decentrale invulling. Ziet de regering marktwerking niet te gemakkelijk als de oplossing, vragen deze leden. De leden van het CDA vraagt zich waarom de regering «de stok achter de deur» van verplichte aanbesteding nodig acht als ze zo overtuigd is van de successen daarvan. Het wetsvoorstel gaat er van uit dat op 1 januari 2003 verspreid in Nederland 35% van de omzet van het regionaal openbaar vervoer (exclusief het vervoer in de BOV-steden) is aanbesteed. Deze gedeeltelijke*

verplichting biedt de mogelijkheid tot het vergelijken van resultaten die worden geboekt met verschillende varianten van verzakelijking van de relatie tussen vervoerders en decentrale overheid, waarvan aanbesteding er één is. De decentrale overheid heeft immers de vrijheid om de relatie met de vervoerder voor de overige 65% van de omzet op andere wijze vorm te geven.

Zoals in de motie Van 't Riet (kamerstukken II, 1996/97, 25 088, nr. 9) en in het wetsvoorstel is aangegeven, zal dit hele traject – inclusief de huidige aanlooperperiode, waarin de aangekondigde competitie al tot aanzienlijke verzakelijking heeft geleid – worden gevolgd op zijn effecten op groei van het aantal reizigerskilometers, verhoging van de kostendekkingsgraad, de sociale functie en de kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer. Bij dit onderzoek zullen alle belanghebbenden worden betrokken. In 2003 zullen de bevindingen aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Mocht blijken dat de aanbesteding niet de gewenste effecten heeft, dan is dat het moment om te beslissen hoe verder wordt gegaan met het systeem van concessieverlening. Aan handhaving van de verplichting tot gedeeltelijke aanbesteding op 1 januari 2003, om zo voldoende ervaring met aanbesteding op te doen op basis waarvan een evaluatie mogelijk is, wordt sterk gehecht. Daarnaast moet ook niet uit het oog worden verloren dat indien aanbesteding louter op vrijwillige basis moet geschieden ook een onzekere situatie ontstaat voor met name de huidige vervoerders. Openstelling van gebieden waarin zij op dit moment vervoer verrichten zonder dat er een garantie bestaat om mee te dingen naar andere vervoergebieden, plaatst vervoerders in een onmogelijke concurrentiepositie. Wanneer het systeem van concessieverlening wordt ingevoerd moet dit zoveel mogelijk in gelijke mate voor vervoerders en overheden gelden. Daar waar dit niet zo is, de gemeentelijke vervoerbedrijven, is om die reden een nationale reciprociteit ingevoerd.

In KAN is in 1997 met de zittende vervoerders een tienjarige samenwerkings- en exploitatieovereenkomst openbaar vervoer gesloten. Voor zover mij bekend is de kostendekkingsgraad in de periode sinds 1997 iets beter dan in de andere kaderwetgebieden maar gelijk aan het gemiddelde van Nederland. De toename van het aantal reizigerskilometers is in die periode weliswaar beter dan het landelijk gemiddelde, maar niet wezenlijk verschillend van de andere kaderwetgebieden. De resultaten zijn dus niet slecht, maar steken zeker ook niet boven de rest van Nederland uit. Wat mij betreft is derhalve zelfs niet aannemelijk gemaakt dat de onderhandse gunning van langdurige overeenkomsten grotere voordelen heeft dan de aanbesteding van concessies. Immers, onderhandse gunning van langdurige contracten is ook in de rest van Nederland aan de orde en KAN doet het niet veel beter.

*In het Regeerakkoord d.d. 3 augustus 1998 is opgenomen dat de Tweede Kamer binnen een jaar wordt gerapporteerd over een Uitvoeringsplan Sneltrams/Lightrail. Hoe staat het hiermee, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.*

Onlangs is u de notitie «Light rail in uitvoering» doen toegekomen, het vervolg op de eerder uitgebrachte brochure «Light rail op een rij». De notitie is deels een implementatienotitie, deels geeft zij de stand van zaken weer per heden. Daarnaast wordt het beleidskader nader uitgewerkt.

Light rail staat momenteel sterk in de belangstelling. Het kabinet wil daar waar dat wenselijk en reëel is de introductie van light rail in ons land bevorderen. Doel is bij te dragen aan een kwaliteitsverbetering in het openbaar vervoer op het regionale en stadsgewestelijke schaalniveau en om een bijdrage te leveren aan het verminderen van de automobiliteit. De groei van de mobiliteit speelt zich immers af op een schaal waarop het openbaar vervoer nog onvoldoende is toegesneden.



Light rail is maatwerk: het is niet voor elk probleem de meest geschikte oplossing en ook niet toepasbaar voor elke regio en elk stadsgewest. De schaal en de omvang van de problematiek moeten voor light rail geschikt zijn en de ruimtelijke situatie moet zich ervoor lenen. De notitie is o.a. bedoeld om houvast te geven, in welke situaties light rail succesvol kan zijn. In andere situaties liggen andere typen oplossingen meer in de rede om de «missing links» in te vullen. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld stadsgewestelijke businfrastructuur (Zuidtangent, HOV Eindhoven, HOV Utrecht), metrolijnen (Beneluxlijn Rotterdam, Noord-Zuidlijn Amsterdam) en aanpassingen van het tramnet (Tramplus Rotterdam, Agglonet Den Haag, IJtram Amsterdam). In deze projecten, die door de decentrale overheden tot stand worden gebracht, investeert de rijksoverheid tot 2010 ongeveer vier miljard gulden. In een aantal gevallen gaat het niet om nieuwe infrastructuur, maar zijn substantiële verbeteringen mogelijk aan de vervoer- en exploitatiekant.

Light rail is geen eenduidig begrip; het is een containerbegrip met verschillende verschijningsvormen. Het begrip light rail onderscheidt zich van stoptreinmaterieel door lichter gewicht, soms een lichtere netspanning en soms door «lichtere» infrastructuurkenmerken (aslasten, veiligheidssystemen). Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier typen van light rail, afhankelijk van het type gebied (stedelijk of regionaal) en de mate van gebruik van het spoorwegnet. Met de brief van 12 november 1997 (kamerstukken II, 1997/98, 25 603, nr. 4) is een zestal lightrailprojecten geselecteerd die kansrijk leken bij het verminderen van de verkeers- en vervoerproblemen. Deze «speerpunt-projecten» worden met voorrang uitgewerkt. In de notitie wordt u op de hoogte gesteld van de voortgang van deze projecten, alsmede van enkele andere projecten die inmiddels boven de horizon zijn gekomen (STOV-Groningen, Enschede-Gronau). De notitie geeft voorts een beeld van de financiële kaders met betrekking tot light rail, alsmede de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking. Dat wil uiteraard niet zeggen dat er in ons land geen andere verbindingen met light rail kunnen worden gerealiseerd dan de speerpunt-projecten. In veel andere gevallen zal sprake kunnen zijn van nieuwe trein concepten waarvoor nauwelijks infrastructurele aanpassing nodig is. Met name de decentralisatie en aanbesteding van de 33 treindiensten uit de nota «De derde eeuw spoor» kunnen een stimulans betekenen voor de betreffende regionale overheden om dergelijke systemen uit te werken.

Er moet permanent creatief moet worden nagedacht over nieuwe mogelijkheden om het openbaar vervoer te verbeteren. Liefst natuurlijk door de bestaande infrastructuur beter te benutten, maar zeker ook door gericht te blijven investeren in het openbaar vervoer. Alleen dan kan het openbaar vervoer concurrerend worden.

*De leden van de VVD-fractie vragen of de introductie van marktwerking daadwerkelijk leidt tot nieuwe toetreders en niet tot oprichting van nieuwe firma's op papier.*

Ondernemingen die een maximaal marktaandeel hebben, dat meer is dan eenderde van de markt -elders in de nota wordt dit aandeel nader uitgewerkt-, mogen niet meedingen naar nieuwe concessies. Deze bepaling voorkomt dat de huidige vervoerders vanuit hun machtspositie de markt afgrenzen. Juist om te voorkomen dat ondernemingen via deelnemingen in andere vervoerondernemingen toch mee blijven dingen naar concessies, zijn in het wetsvoorstel concrete bepalingen opgenomen over het betrekken van deelnemingen in andere ondernemingen. Dit betekent dat, ter voorkoming van het omzeilen van de beperking als gevolg van het marktmachtartikel, ook meerderheidsdeelnemingen in (nieuwe) ondernemingen mee tellen bij de vaststelling van de omvang van het marktaandeel. Deze bepalingen scheppen voldoende randvoorwaarden voor vrije mededinging, voorkomen dat dezelfde onderne-

mingen onder andere naam opereren en bieden voldoende kansen voor nieuwe toetreders.

*Op een vraag van de leden van de VVD-fractie hoe concurrentie op kwaliteit volgens de regering moet gaan plaatsvinden kan ik het volgende opmerken.*

Bij een aanbesteding op kwaliteit wordt niet de prijs als belangrijkste gunningscriterium gehanteerd, maar de door de vervoerder geboden kwaliteit. De decentrale overheid zal een uitvraag doen waarbij een beschikbaar budget voor het aan te besteden openbaar vervoer een gegeven is en de kwaliteit het gevraagde. Uiteraard dient het begrip «kwaliteit» door de decentrale overheid nader te worden geoperationaliseerd in gunningscriteria. Kwaliteit kan bijvoorbeeld het aangeboden netwerk in termen van dienstregelingskilometers of reizigerskilometers, de frequentie of het aantal geboden aansluitingen op andere modaliteiten van openbaar vervoer. In het geval van een aanbesteding op kwaliteit zal het programma van eisen globaal van karakter zijn en zal de vervoerder de vrijheid hebben om een innovatief netwerk te ontwerpen. Omdat de prijs in de aanbesteding niet variabel is, zullen vervoerders elkaar beconcurreren op een beter aanbod en niet op een lagere prijs. Een vervoerder die de meest efficiënte bedrijfsvoering heeft, kan op die wijze het beste aanbod realiseren.

*De leden van de fracties van de VVD, de RPF en het GPV vragen naar de notificatieprocedure. De leden van de RPF en het GPV stellen daarbij de positie van de Raad van State aan de orde.*

Notificatie heeft plaatsgevonden op grond van de beschikking van de Raad (Pb. 1962, p. 720, gewijzigd bij beschikking van 73/402, Pb. 1973, L 347/48) waarin een procedure wordt voorgeschreven voor het voorafgaand onderzoek en overleg omtrent maatregelen die door de Lid-Staten worden overwogen op het gebied van vervoer en van invloed zijn op de gemeenschappelijke vervoersmarkt. Deze beschikking heeft ten doel te voorkomen dat het vervoersbeleid van de Lid-Staten zich uiteenlopend gaat ontwikkelen. Voorgenomen wettelijke maatregelen die voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijk vervoerbeleid van essentieel belang kunnen zijn, dienen ter kennis gebracht te worden van de Commissie. De procedure leidt uiteindelijk tot een advies c.q. aanbeveling van de Commissie. De Commissie heeft in casu nog niet officieel gereageerd op de notificatie van onderhavig wetsvoorstel. Wel heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden. Een advies c.q. aanbeveling van de Commissie wordt binnen afzienbare termijn verwacht. Voorzover op dit moment kan worden ingeschat, zal het advies van de Commissie niet hoeven te leiden tot een belangrijke wijziging van het voorstel. De hernieuwde advisering door de Raad van State zal naar verwachting zeker niet aan de orde zijn.

*De rechter heeft onlangs de beschermde positie van de huidige vervoerders bevestigd (CBB, d.d. 4 december 1997, AB 1998, 52). Heeft deze bevestiging nog gevolgen voor de invoering van de onderhavige wet en zo ja, welke, vragen de leden van de VVD-fractie.*

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven d.d. 4 december 1997 over de positie van de huidige vervoerders gevolgen heeft voor de invoering van deze wet kan ontkennend luiden. De uitspraak had betrekking op de huidige Wet personenvervoer welke aan de huidige vervoerders een andere positie geeft dan de vervoerders krijgen in voorliggend wetsvoorstel. Op grond van de huidige regeling oordeelde de rechter dat aan het systeem van die wet niet kan worden ontleend dat een huidige vervoerder altijd een monopolist is in het gebied dat door de dienstregeling wordt bestreken, er op grond van de wetssystematiek wel

als vertrekpunt geldt het bestaande volgens een vigerende dienstregeling door de zittende vervoerder verrichte vervoer. Het wettelijk systeem inzake de totstandkoming van interlokale dienstregelingen gaf de vervoerder weliswaar geen monopolistische positie dan wel een preferentiële, die niet gelijk te stellen is met nieuwkomers. Hieruit volgde dat aanbesteding van openbaar vervoer niet kon plaatsvinden dan nadat met die preferentiële positie rekening was gehouden. De uitspraak staat er niet aan in de weg om door middel van dit wetsvoorstel de huidige vervoerders hun preferentiële positie te ontnemen. Dit kan reeds geschieden in het eerste jaar na inwerkingtreding door het aflopen van de contracten en het verlenen van concessies. Wel is het zo dat de concessiehouder in dit wetsvoorstel een monopoliepositie heeft, zij het dat deze beperkt is, zowel in tijd (zes jaar), als naar inhoud (concessiegebied) en niet absoluut daar via een ontheffing van de concessieverlener het mogelijk is niet geconcessioneerd vervoer te laten plaatsvinden.

*Van een vereenvoudiging van de regelgeving is gezien dit wetsvoorstel geen sprake, met name als ook nog de gedelegeerde regelgeving in ogenschouw genomen wordt. De vrees dat marktwerking niet tot minder maar tot meer overheidsbemoeienis zou kunnen leiden, lijkt hiermee werkelijkheid te worden, stellen de leden van de fractie van GroenLinks.* Dit wetsvoorstel introduceert het concessiestelsel en periodieke aanbesteding in het regionaal openbaar vervoer. Dit vraagt om een andere overheidsrol dan in de vigerende Wet personenvervoer. De decentrale overheid heeft, in haar hoedanigheid van concessieverlener, wettelijk andere instrumenten om haar verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer vorm te geven. Immers, de formulering van het programma van eisen, de concessievoorwaarden en de aanbesteding – waardoor de keuze uit meerdere vervoerders ontstaat – brengen de decentrale overheid in een sterke positie ten opzichte van de vervoerbedrijven. De overheid is hiermee volledig verantwoordelijk voor de werking van de markt. Daarnaast is in het wetsvoorstel gekozen voor beperking van de macht van de monopolist door regulering van het maximaal toelaatbare marktaandeel. Op deze wijze kunnen nieuwe vervoerders de markt betreden. Om de positie van de reiziger te beschermen schrijft het wetsvoorstel voor welke procedures de decentrale overheden moeten volgen om een voor de reiziger zo optimaal mogelijk resultaat te genereren. De fractie van GroenLinks heeft derhalve gelijk in haar constatering dat de overheidsbemoeienis in dit wetsvoorstel niet afneemt.

*De leden van de fracties van GroenLinks, RPF, GPV en SGP vragen zich af of gezien het aantal en karakter van wijzigingen die het wetsvoorstel heeft ondergaan nadat de Raad van State van advies heeft gediend, het voorstel opnieuw aan de Raad van State voor advies had moeten worden voorgelegd.*

Ingrijpende wijzigingen die in een wetsvoorstel zijn aangebracht na advisering van de Raad van State doch voor indiening, worden aan de Raad voor advies voorgelegd. Of sprake is van ingrijpende wijzigingen wordt van geval tot geval beoordeeld. Daarbij is het aantal wijzigingen op zich niet van belang. Veeleer gaat het om het karakter van die wijzigingen. In casu betreft het geen wijzigingen die het beleidsvoornemen om periodieke betwistbaarheid te introduceren in het openbaar en besloten busvervoer, ingrijpend veranderen. Hernieuwde advisering van de Raad van State wordt dan ook niet nodig geacht. Deels gaat het om verduidelijkingen c.q. verbeteringen (zie ook kamerstukken II 1998/99, 26 456, A, punt 14, de onderdelen b,k,n,o en q). Voorzover het gaat om aanvullingen brengen deze, hoewel niet altijd onbelangrijk van karakter, geen beleidswijzigingen met zich ten opzichte van de maatregelen die in het wetsvoorstel zijn neergelegd. Genoemd kan dan bijvoorbeeld worden de gefaseerde invoering van elektronische vervoerbewijzen (zie ook

kamerstukken II 1998/99, 26 456, A, punt 14, onderdeel g) welke geen afbreuk doet aan het tariefsysteem zoals aan de Raad van State voor advies voorgelegd. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de betrokkenheid van consumentenorganisaties bij de concessie en de overgang van personeel, de experimenten met aanbesteding van intermodaal vervoer (zie ook kamerstukken II 1998/99, 26 456, A, punt 14, onderdelen e, f, h, i, j, l, m en p). Ook het schrappen van de taxibepalingen is niet te kenmerken als een ingrijpende wijziging aangezien het ging om bepalingen waarover de Raad van State reeds was gehoord in verband met het wetsvoorstel deregulering taxi (kamerstukken II 1997/98, 25 910).

*De leden van de fracties van RPF, GPV, D66 en GroenLinks vragen de regering de gevolgen van de vertraging van de wetgeving in kaart te brengen. De leden van de fracties van PvdA, CDA, RPF en GPV vragen of het niet beter ware om de evaluatie in 2003 op te schuiven in de tijd en in 2005 plaats te laten hebben. Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie en de fracties van RPF en GPV en VVD of het wetsvoorstel voorziet in een go/no go beslissing voor de jaren na 2003 op basis van de evaluatie. De leden van de CDA-fractie willen de aanbesteding van de 35% van het openbaar vervoer ook 1 of 2 jaar naar achteren schuiven. Waarom zijn de data in het wetsvoorstel (2003, 2005, 2006, 2009) en de evaluatie niet afhankelijk gemaakt van de inwerkingstredingdatum, vragen de fractieleden van GroenLinks en SGP.*

Het wetsvoorstel heeft ten opzichte van het tijdpad zoals destijds beschreven is in de Implementatienota inderdaad vertraging heeft opgelopen. Er wordt op dit moment geen aanleiding gezien om de termijnen waarbinnen aanbesteding moet zijn gerealiseerd aan te passen. Vervoerders en decentrale overheden weten al zeker sinds de zomer van 1997, de plenaire behandeling van de Implementatienota «marktwerking in het regionaal openbaar vervoer» (kamerstukken II 1996/97 25 088, nr. 2) dat dit wetsvoorstel er aan komt en de geluiden zijn dan ook dat ze nu eindelijk van start willen met de aanbesteding. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen ze aan de slag en er moet dan ook volstrekte helderheid zijn over de tijdpaden. Er wordt naar gestreefd het wetsvoorstel op 1 september 2000 in werking te laten treden. Overheden die reeds hun voorbereidingen hebben getroffen, kunnen dan de dienstregeling 2001/2002 aanbesteden. Dat betekent dat in 2003 in ieder geval twee zaken kunnen worden geëvalueerd: het proces van aanbesteding én de eerste resultaten van de aanbestedingen van de dienstregelingsjaren 2001–2002 en 2002–2003. Als blijkt dat in 2002 de aanbesteding van 35% van de omzet niet wordt gehaald of er geen representatief beeld van spreiding over Nederland is, dan wordt een verplichting tot aanbesteding opgelegd.

De artikelen die betrekking hebben de jaren na 2003 (artikelen 57, 59, 60) treden bij koninklijk besluit in werking op een nader te bepalen tijdstip. Dit tijdstip is afhankelijk van de resultaten van de evaluatie en van het aan de hand van de resultaten van de evaluatie gevraagde oordeel van de Tweede Kamer. In dit verband wordt tevens verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt op pagina 19 en 20 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.

*De regering schrijft in de memorie van toelichting dat met dit wetsvoorstel geen bezuinigingsdoelstelling wordt nagestreefd. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen hoe dit in het beleid precies wordt vertaald. Het is uiteraard toe te juichen dat verbeteringen niet leiden tot bezuinigingen, maar blijft het hierbij of wordt overwogen met name reizigersgroei te belonen met meer subsidie?*

In de bekostigingssystematiek wordt uitgegaan van het gebruik van het openbaar vervoer, waarbij vanaf 1 januari 1998 de hoogte van de rijksbijdrage daarbij in sterke mate wordt bepaald door de gerealiseerde

opbrengsten. Indien er mede door dit wetsvoorstel reizigersgroei ontstaat, zal deze vervoergroei eveneens via de bekostigingssystematiek gehonoreerd worden. In de begroting is rekening gehouden met vervoergroei. In de meerjarencijfers is vanaf 2001 rekening gehouden met een jaarlijkse vervoergroei van bijna 2%.

*De leden van de fracties van RPF en GPV verzoeken de regering te reageren op de stelling van het IPO, dat het hanteren van een budgettair plafond in de exploitatiebijdrage het effect van de marktwerking en prestatiebekostiging vermindert (zie brief IPO van 28 mei 1999). De fractie van GroenLinks heeft een soortgelijke vraag.*

Voor wat betreft de prestatiebekostiging kan het hanteren van een budgettair plafond het effect verminderen. Naar mijn mening is er echter niet echt sprake is van een budgettair plafond, omdat vanaf 2001 jaarlijks 2% SVV-groei beschikbaar is. Op het moment dat er structureel van een grotere groei dan 2% sprake zou zijn, zou dit uiteraard zeer verheugend zijn en wordt bezien hoe daarop adequaat gereageerd kan worden.

*De leden van de fracties van RPF en GPV vragen zich af waarom de optie van het mogelijk vervallen van sectorspecifieke regelgeving in aanvulling op de Mededingingswet in de toekomst nu reeds wordt genoemd. De ov-sector heeft toch hele specifieke kenmerken?*

Het is van groot belang dat daar waar een algemeen regime geldt, zoals het mededingingsregime in de Mededingingswet, deze zoveel mogelijk eensluidend is voor alle burgers en voor alle sectoren. Daar waar het volgens de wetgever strikt noodzakelijk is kunnen uitzonderingen worden gemaakt, zoals in dit geval voor de sector openbaar vervoer wordt voorgesteld. De specifieke marktordeningsregels in dit wetsvoorstel hebben ten doel de periodieke betwistbaarheid in het regionaal openbaar vervoer te faciliteren. Dit is noodzakelijk aangezien het hier gaat om een in beginsel gesloten markt met monopolistische posities van de huidige vervoerbedrijven. Om deze markt op een zorgvuldige wijze te openen is begeleiding van regelgeving noodzakelijk.

*Houdt de overheid met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wel voldoende greep op de ontwikkelingen binnen het collectief personenvervoer? Deze vraag betreft ook aspecten als de afstemming met milieudoelstellingen, de gewenste verschuiving van de modal-split naar het openbaar vervoer, e.d.. Zullen deze aspecten niet in het gedrang komen als gevolg van de beoogde liberalisering, zo vragen de leden van de SGP-fractie?*

In het wetsvoorstel heeft de decentrale overheid een veel uitgebreider scala aan instrumenten gekregen dan de decentrale overheid heeft in de vigerende Wet personenvervoer. De opstelling van het programma van eisen, de concessievoorwaarden, de aanbesteding – die de mogelijkheid biedt de vervoerder te kiezen die het best aan zijn wensen tegemoet komt – brengt de concessieverleners in een sterke positie waarin ze juist veel greep kunnen krijgen op het openbaar vervoer in hun gebied. De mate waarin ze invloed wil hebben, kan overigens geheel door hen zelf worden bepaald. De ene overheid zal bij de aanbesteding een heel globaal programma van eisen maken en ook gedurende de concessieperiode veel vrijheden aan de vervoerder laten om zo de ondernemerscreativiteit te stimuleren. De ander zal een grotere invloed wensen en de concessievoorschriften op gedetailleerder niveau vaststellen.

De concessieverlenende overheid is wettelijk verplicht (in artikel 40) om in het programma van eisen in te gaan op de afstemming met de milieudoelstellingen.

De decentrale overheden hebben alle instrumenten een integraal regionaal verkeers- en vervoersbeleid te voeren en om congestie in hun regio te bestrijden. De Planwet verkeer en vervoer en de Kaderwet bieden

hiervoor de instrumenten. In het provinciaal verkeers- en vervoerplan (pvvp), het regionaal verkeers- en vervoerplan en (indien opgesteld) het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan, wordt een samenhangend verkeers- en vervoerbeleid geformuleerd. Dit is het kader voor de concessieverlening. In deze plannen heeft het openbaar vervoer een plaats, naast andere aspecten zoals bijvoorbeeld parkeerbeleid. Het voeren van integraal beleid biedt dan ook bij uitstek de mogelijkheid om verschuiving van de modal-split te bewerkstelligen.

*De leden van de fractie van de SGP vragen in hoeverre de vraag rijst dat de overheid zichzelf met de beoogde marktwerking beperkingen oplegt in het voeren van haar mobiliteitsbeleid, doordat zij in dit beleid ook rekening zal moeten houden met haar private partners.*

Juist op dit moment heeft de overheid rekening te houden met de (private) partners die openbaar vervoer verrichten. Immers, de decentrale overheden hebben veelal (langdurige) contracten met de huidige vervoerders. Omdat de huidige wet de huidige vervoerders bovendien een zeer sterke positie geeft, welke door het College van Beroep voor het bedrijfsleven onlangs nog eens is bevestigd, zijn zij tot die ene private partner veroordeeld. Bovendien zijn de overheden steeds afhankelijk van het voorstel voor een dienstregeling die jaarlijks door de huidige vervoerder wordt ingediend. In de voorgestelde situatie heeft de overheid juist veel vrijheden en een sterke positie ten opzichte van de bedrijven. De overheid zal al bij het opstellen van een programma van eisen rekening moeten houden met het door haar gewenste mobiliteitsbeleid. Dat daar een prijskaartje aan hangt is onvermijdelijk maar niet ongewoon. Ook in de huidige contractuele relaties is dit het geval. In die zin is er geen verschil tussen de huidige en de toekomstige situatie, waarin de decentrale overheden een relatie in de vorm van een concessie hebben. Maar juist dit programma van eisen geeft de bevoegde overheden een sterk instrument waarmee pro-actief openbaar-vervoerbeleid kan worden gevoerd.

*De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de risico's onderkent dat door de introductie van marktwerking de minder profijtelijke diensten niet meer optimaal zullen worden uitgevoerd?*

Door dit wetsvoorstel ontstaat een zakelijke relatie tussen de vervoerder en de decentrale overheid. Het vervoer wordt verricht op basis van de concessie, waarin in voorschriften is omschreven waaraan de vervoerder moet voldoen. Niet voor niets is gekozen voor de concessiesystematiek. Door het exclusieve karakter van de concessie wordt het mogelijk om netwerken met een mix van rendabele en minder rendabele lijnen te exploiteren waarbij de winsten op de ene lijn het mogelijk maken de verliezen op de andere lijnen op te vangen. Voor de concessiehouder geldt tevens een exploitatieplicht. De concessie moet worden uitgevoerd. De vervoerder heeft derhalve geen ruimte om minder profijtelijke diensten niet meer of onvoldoende te verrichten, indien hij volgens de concessie verplicht is om deze diensten volgens een bepaald niveau te verrichten. Door de concessierelatie kan de decentrale overheid juist een sterke invloed hebben op het voorzieningenniveau dat door de vervoerder wordt geboden. Deze invloed vangt reeds aan bij het aan te besteden programma van eisen waarin de eisen ten aanzien van het gewenste voorzieningenniveau staan genoemd.

*De keuze voor de selectie en bepaling van de omvang van het concessiegebied is een verantwoordelijkheid van de tot concessieverlening bevoegde overheid. Bestaat het risico van optimalisatie van regionale netwerken waardoor de landelijke samenhang verdwijnt? Op welke wijze zal deze samenhang als vanzelf ontstaan door marktkrachten, zoals het wetsvoorstel suggereert. De leden van de D66 fractie constateren dat de*

*wet noopt tot veelvuldig overleg over onderlinge afstemming. Waar is de positieve verwachting dat de decentrale overheden er onderling wel uitkomen op gebaseerd en wat de regering gaat doen als deze verwachtingen niet uit blijken te komen, zo vragen deze leden. Ziet de regering hier een rol voor de centrale overheid weggelegd? Soortgelijke vragen stellen de fracties van GroenLinks, RPF en GPV.*

De optimalisatie van regionale netwerken is van groot belang teneinde de verkeers- en vervoersproblematiek aan te pakken, het verdwijnen van de landelijke samenhang in het openbaarvervoernetwerk zou kortzichtig zijn. De meeste reizigers kiezen alleen voor openbaar vervoer als de reistijd en het gemak opweegt tegen dat van de particuliere auto. Als de landelijke samenhang verdwijnt heeft dit ook zijn invloed op de regionale vraag naar openbaar vervoer. Voor reizigers tellen bestuurlijke grenzen niet. Mij is niet gebleken dat decentrale overheden zich hier niet bewust van zijn. De overheden die reeds voorbereidingen treffen voor de verlening van concessies kijken daarbij uitdrukkelijk naar de vervoersstromen. Uiteraard bestaat er een zeker risico dat de landelijke samenhang verdwijnt, maar – tot het tegendeel is gebleken – moeten de decentrale overheden de kans krijgen om de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die zij met de decentralisatie hebben gekregen waar te maken en er in te vertrouwen dat ook zij dit brede maatschappelijke belang zien.

De positieve verwachting van de regering dat de decentrale overheden er onderling wel uitkomen is gebaseerd op het feit dat mij geen ervaringen uit het verleden bekend zijn die reden geven om te veronderstellen dat decentrale overheden er onderling niet uit komen. De vigerende wet kent vanaf het moment van zijn inwerkingtreding in 1988 een gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling die noopt tot afstemming tussen gemeenten onderling over het lokaal openbaar vervoer en tussen gemeenten onderling dan wel tussen gemeenten en het rijk (tot 1 januari 1998) of de provincies (vanaf 1 januari 1998) over de afstemming met het interlokaal openbaar vervoer. Om de onderlinge samenhang te waarborgen zijn concessieverleners verplicht om afstemming te plegen met hun burens. Tot op heden is mij geen situatie bekend waarbij geen overeenstemming is bereikt en uiteindelijk de reiziger de dupe is geworden. Een rol van betekenis speelt ook dat een goede afstemming tussen vervoersverbindingen in niet onbelangrijke mate bijdraagt aan een groei van reizigers hetgeen weer gehonoreerd wordt in de bekostiging van het openbaar vervoer. Overheden hebben derhalve daarmee ook een financieel belang om tot een goede afstemming te komen. Wel van belang is dat er goed gevolgd wordt wat er op dit vlak gebeurt. In het kader van de evaluatie, zoals neergelegd in artikel 98, zal ook aan deze aspecten aandacht worden besteed. Mocht hieruit blijken dat er problemen ontstaan, dan kan altijd nog worden gezien welke oplossing het meest voor de hand ligt. Vooralsnog zie ik geen rol voor de centrale overheid weggelegd.

*Zal de vervlechting van exploitatie en infrastructuur en de moeilijke ontvlechting hiervan, zowel wat betreft investeringen als beheer en onderhoud, de toepassing van de voorliggende voorstellen niet erg ondoorzichtig maken, zo vragen de leden van de SGP.*

In artikel 31 van het wetsvoorstel is – juist met het oog op de geschetste situatie – opgenomen dat een ieder die enig recht kan doen gelden op infrastructuur, een concessiehouder hierop moet gedogen. Op die wijze wordt juist beoogd te voorkomen dat telkenmale moet worden uitgezocht hoe de eigendomsverhoudingen terzake liggen. Door de ruime formulering van de gedoogplicht zal deze ook kunnen worden tegengeworpen aan degene die op basis van een pacht of huurovereenkomst over de infrastructuur kan beschikken. Onder infrastructuur zal overigens niet alleen railwegen worden begrepen maar ook met de railinfrastructuur verbonden zaken zoals perrons ten behoeve van het in-, uit- en

overstappen van personen, verkeersregelsystemen en beveiligings-systemen. Een uitputtende opsomming van infrastructurele werken zal bij algemene maatregel van bestuur worden neergelegd.

*De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de risico's van een diffuse vermenging van taken en verantwoordelijkheden tussen decentrale overheid en vervoerder reëel acht, als gevolg van de niet haarscherp te trekken scheiding tussen beleidsvoeringsfunctie en ontwikkelingsfunctie. Wat zijn de gevolgen van de marktwerking voor PPS-initiatieven?*

De scheiding tussen de beleidsvoerings- en de ontwikkelingsfunctie wordt in feite bepaald door iedere decentrale overheid zelf. Van een aantal taken uit de beleidsvoeringsfunctie is duidelijk dat ze bij de overheid behoren: het gaat dan om het stellen van beleidskaders voor bijvoorbeeld de bereikbaarheid in de regio en sociale functie van het vervoer. Deze beleidskaders zullen eerstens in de provinciale en gemeentelijke vervoerplannen op basis van de Planwet verkeer en vervoer worden neergelegd. Voorts zullen de kaders in de programma's van eisen (en daaruit voortvloeiend in de concessies) zijn opgenomen. Naarmate deze kaders gedetailleerder worden, vervaagt de scheiding met de ontwikkelingsfunctie: de overheid ontwikkelt steeds meer zelf het netwerk. De vrees voor een diffuse vermenging van taken en verantwoordelijkheden wordt niet gedeeld, omdat de decentrale overheden weliswaar vrijheden hebben in het bepalen welke taken zij aanbesteden, maar in het programma van eisen en de concessie zal haarscherp verwoord moeten worden waar de vervoerder verantwoordelijk voor is. Er kan dus tussen opdrachtgevers wel variatie optreden, maar in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer zullen taken en verantwoordelijkheden absoluut helder zijn.

PPS-constructies in het openbaar vervoer kenmerken zich veelal doordat er private betrokkenheid is bij de aanleg en het onderhoud van OV-infrastructuur. Voor zover er ook een relatie is met de exploitatie van openbaar vervoer is in het wetsvoorstel de mogelijkheid geschapen om een langere concessieduur te verlenen dan 6 jaar, juist vanwege de investeringen in het infrastructurele component. De minister van Verkeer en Waterstaat verleent de vrijstelling van de maximale concessieduur. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om dergelijke initiatieven onder het experimenteerartikel te brengen, wanneer afwijking van de wet op specifieke onderdelen wenselijk is.

## **II. Bespreking binnen het OPV**

*De leden van de fracties van CDA, VVD en GroenLinks vragen om een nader toelichting van de condities waarop op grond van artikel 23 er vrijstelling kan worden verleend op de maximale concessieduur van zes jaar. Met name wordt gevraagd om een toelichting van het in artikel 23 genoemde begrip «aanzienlijke investeringen».*

*De leden van de fractie van GroenLinks informeren naar het verschil tussen lid a en b van artikel 23. Tevens geven de leden van deze fractie aan te willen weten waarom noodzakelijk en aanzienlijke investeringen in materieel bij modaliteiten anders dan metro, tram of via een geleide-systeem voortbewogen voertuig, op voorhand worden uitgesloten van de uitzonderingsmogelijkheid.*

*De leden van de RPF/GPV-fractie informeren of er niet veel concessiehouders een verzoek zullen indienen, met het oog op grote investeringen en/of de concessieverlener niet snel bereid zal zijn om tot vrijstelling over te gaan. Gevraagd wordt voorts door de RPF/GPV-fractie of het juist is dat de maximale concessieduur 12 jaar bedraagt op grond van artikel 23.*

In artikel 23, tweede lid, wordt de mogelijkheid van vrijstelling van de maximale concessie-termijn van zes jaar gecreëerd, wanneer de concessie gepaard gaat met noodzakelijk en aanzienlijke investeringen in benodigde infrastructuur en/of tram/metromaterieel.



Onderdeel a van het tweede lid van dit artikel heeft betrekking op investeringen in infrastructurele voorzieningen die door de concessiehouder worden gedaan.

Het gaat er bij in artikel 23 tweede lid sub b, om dat de concessieduur niet belemmerd mag werken ten behoeve van de aanschaf van nieuw en/of innovatief materieel ten behoeve van specifieke infrastructuur. Materieel ten behoeve van specifieke infrastructuur (bijvoorbeeld tram en metro) kan veelal niet elders worden ingezet. In het wetsvoorstel is in deze specifieke gevallen de mogelijkheid gecreëerd om een vrijstelling te verlenen van de maximale concessieduur. De minister verleent deze vrijstelling.

Ander materieel dan metro, tram of via een geleidesysteem voortbewogen voertuig wordt van deze uitzondering van vrijstelling uitgesloten, omdat dit materieel niet is aangeschaft om op specifieke infrastructuur te rijden. Dit materieel kan dan ook makkelijk elders worden ingezet na beëindiging van de concessie. Naar verwachting zal de markt hiervoor zelf met oplossingen komen. Gedacht wordt daarbij aan het ontstaan van een markt voor tweedehands bussen en/of het ontstaan van lease-bedrijven. Het begrip «aanzienlijk» is in de toelichting niet gepreciseerd omdat hierover geen absolute uitspraken gedaan kunnen worden. Dit zal van geval tot geval beoordeeld worden. De invulling van het begrip is namelijk afhankelijk van verschillende aspecten, o.a. de plaatselijke situatie en de marktomstandigheden voor materieel. Van belang is bijvoorbeeld de vraag of er een lease-markt is voor tram/metromaterieel, hoe snel de ontwikkelingen gaan in de markt voor materieel en of het oude materieel reeds is afgeschreven of niet. Ter verduidelijking, wordt met behulp van een tweetal voorbeelden aangegeven wanneer er duidelijk sprake is van wel of geen ontheffing van de maximale concessieduur.

Er is duidelijk *geen* sprake van een ontheffing als het louter gaat om normale, gelijkmatige vervangingsinvesteringen van tram/metromaterieel. Vervangingsinvesteringen van reeds afgeschreven materieel behoren tot de normale bedrijfsvoering. Concreet betekent dit dat wanneer in een gebied wordt overgegaan tot de aanschaf van nieuw trammaterieel omdat het bestaande reeds verouderd is, dan geen ontheffing zal worden verleend. Dit zal immers een terugkerende situatie zijn waarbij oplossingen gezocht dienen te worden in de wijze waarop het materieel wordt overgedragen van de oude naar de nieuwe concessiehouder. Hiervoor dient de concessieverlener afspraken te maken met de oude en de nieuwe vervoerder.

Er kan *wel* sprake zijn van een ontheffing indien er geen lease-markt is en het hele wagenpark in één keer wordt vernieuwd omdat bijvoorbeeld wordt overgegaan op een efficiënter en/of effectiever vervoersvorm, zoals light rail.

In de praktijk betekent dit dat wanneer een concessiehouder ernaar streeft een bij uitstek innovatief produkt te introduceren hij (na goedkeuring van de minister) in zijn programma van eisen een langere concessieduur kan op nemen.

Evenals de omvang van de investeringen die bepalend zijn voor het al dan niet verlenen van vrijstelling van de maximale concessieduur van zes jaar, is ook de termijn niet nader bepaald. Ook deze zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden en hangt daarbij sterk samen met de grootte van de investering. De periode waarmee de concessie verlengd zal worden dient namelijk beoordeeld te worden op basis van de verhouding tussen materieelinvesteringen en exploitatie-opbrengsten. Wanneer de investeringen in relatie tot exploitatie-opbrengsten een lange terugverdientijd vragen zal moeten worden gezien of het ook reëel is om voor een langere periode vrijstelling te verlenen. De plaatselijke situatie en de marktomstandigheden van het materieel zullen hierbij bepalend zijn voor de termijn waarvoor vrijstelling zal worden verleend zodat daar thans geen concrete uitspraken over gedaan kunnen worden.

Op de vraag van de fracties van RPF en GPV over niet veel concessieverleners over zullen gaan tot een verlenging van de concessieduur het volgende. Niet de concessieverleners maar de minister van Verkeer en Waterstaat beslist over het wel of niet toekennen van een vrijstelling van de maximale concessietermijn van zes jaar. De concessieverlener dient hiervoor een verzoek in te dienen bij de minister. Het is derhalve dan ook niet zo dat een concessieverlener zonder meer de duur van zijn concessies kan verlengen.

*Het Overlegorgaan Personenvervoer blijft moeite hebben met de bevoegdheid van de regering om voor nationale vervoerbewijzen een tarief vast te stellen. De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de overheid in grote mate de tarieven dient te bepalen. Daarom zijn zij een voorstander geweest van het vaststellen van de tarieven door de regering. Zij zijn benieuwd op welke wijze de regering de jaarlijkse bovengrens gaat bepalen. Is de regering bereid een gematigd tarievenbeleid te voeren? Tarieven hoeven toch niet meer te stijgen dan de inflatie?*

Bij een meer klantgericht en marktgeoriënteerde benadering is het wenselijk en noodzakelijk dat er een grote mate van verantwoordelijkheid voor onder meer de vervoertarieven komt te liggen bij de decentrale overheden en de vervoerders. De tarieven vormen immers een instrument in het mobiliteitsbeleid van de verantwoordelijke decentrale overheden. Bovendien staat de vervoerder dicht bij de klant en kan daarom het beste beoordelen op welke wijze het tariefinstrument kan worden ingezet om de functie van het openbaar vervoer te optimaliseren en de meest gunstige verhouding tussen kosten en opbrengsten te realiseren.

Per situatie en locatie kan dat verschillend worden ingevuld. Dat geldt onder meer voor de mogelijkheid van tariefdifferentiatie naar plaats en/of tijd. De concessieverlener en de concessiehouder zijn, ieder met behoud van eigen verantwoordelijkheid, verplicht afspraken te maken over de regionale tarieven voor het openbaar vervoer (artikel 29). Het gebruik van het tariefinstrument wordt in de concessievoorschriften opgenomen. Tevens vraagt de concessiehouder ten minste één maal per jaar advies aan consumentenorganisaties (artikel 28). In die situatie zijn er voldoende «checks en balances» om de uitkomsten van de afspraken met vertrouwen tegemoet te zien. De minister stelt de tarieven van de nationale vervoerbewijzen vast. Doordat het nationale vervoerbewijs door alle vervoerders dient te worden geaccepteerd zal dit vervoerbewijs de facto als bovengrens in de tariefstelling gaan fungeren. Dit is het geval tot het moment van invoering van een chipkaart. Op het moment dat de chipkaart op nationale schaal operationeel is zal de minister van de bevoegdheid de nationale tarieven vast te stellen geen gebruik meer maken.

Bij het te voeren nationale tarievenbeleid zal de regering overleg voeren met de voor openbaar vervoer verantwoordelijke decentrale overheden. De tarieven zijn verweven met de wijze van berekenen van de rijksbijdrage voor de exploitatie van openbaar vervoer op basis van het gebruik van dit vervoer. Samen met de vervoerders kunnen deze overheden aangeven op welke wijze het tariefinstrument het beste kan worden ingezet en ingevuld om de functie van het openbaar vervoer te optimaliseren en de meest gunstige verhouding tussen kosten en opbrengsten te realiseren. Daarbij speelt naast de inflatie ook de kostenontwikkeling in de bedrijfstak een rol.

*De leden van de CDA-fractie hebben twijfels omtrent het laten vervallen van de eis van dienstbetrekking voor het besloten busvervoer en vragen zich af of hierdoor geen wildgroei en oneigenlijke concurrentie ontstaat? De leden vragen zich eveneens af in hoeverre de bedrijfstak betrokken is geweest bij de voorbereiding van het (wets-)voorstel, temeer daar destijds op uitdrukkelijk verzoek van het bedrijfsleven o.a. de eis van dienstbetrekking is toegevoegd aan de Wet personenvervoer. Naar mening van de bedrijfstak is er ook een eenvoudiger manier om bijv. het gebruik van*

*uitzendkrachten mogelijk te maken. De leden van de D66 hebben soortgelijke vragen. De fractieleden van CDA vragen zich af wat het voorstel van de STO precies behelst en waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor een andere regeling. Tevens vragen de leden van deze fractie zich af of de regering bereid is het overleg op dit punt te hervatten. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nog eens te onderbouwen waarom zij overweegt om de eis van dienstbetrekking te schrappen. Vanuit het veld bestaat er grote weerstand tegen. De leden vragen zich af of de regering de argumenten van de bedrijfstak kent en hoe zij deze weegt.*

*De leden van de fractie van GroenLinks maken zich zorgen over de beperktere controle op zwartwerken en herinneren aan de artikelen 56 en 87 waarin volgens de leden van GroenLinks het zg STO-document is geregeld. Volgens de leden van de GroenLinks-fractie is met het STO-document het toezicht op de rij- en rusttijden en fraude vergemakkelijkt. Deze leden en de leden van de D66-fractie vragen zich af of er geen ander systeem in samenwerking met de branche te bedenken is ter vervanging van het STO-systeem, bijvoorbeeld een ontheffingsmogelijkheid. De leden van D66 vragen zich ook af wat de consequenties zijn voor de administratieve lasten samenhangend met de invoering van de digitale tachograaf en de chauffeurspas. De bedrijfstak besloten busvervoer heeft de D66-fractie kennelijk laten weten dat indien ten gevolge van de wetwijziging kapitaalvernietiging zal plaatsvinden, de bedrijfstak niet zal schromen om een schadeclaim bij de regering in te dienen. De leden van de D66-fractie willen graag de reactie van de regering hierop vernemen.*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de argumenten om de eis van dienstbetrekking te schrappen en naar de contra-argumenten van de bedrijfstak en de weging daarvan door de regering. Het is anno het jaar 2000 niet passend om de werkgelegenheid in de sector besloten busvervoer wettelijk te beperken tot chauffeurs die in dienstbetrekking zijn bij een vergunninghouder besloten busvervoer. Hierdoor wordt de werking van de arbeidsmarkt nodeloos belemmerd.

De bedrijfstak ziet twee problemen. Ten eerste vervalt met de eis van dienstbetrekking de verplichting voor de Rijksverkeersinspectie om chauffeurs te controleren op de aanwezigheid van een STO-document als bewijs dat de chauffeur in dienst is bij een vervoerder. Ten tweede vreest de bedrijfstak dat door het vervallen van de eis van dienstbetrekking het zwartwerken niet meer tegengegaan kan worden.

De verantwoordelijkheid voor de naleving van de arbeidsvoorwaarden ligt in eerste instantie bij de bedrijfstak. Het is daarom ook dat sociale partners in de bedrijfstak de STO-organisatie hebben opgericht. Deze bewaakt de naleving van de cao besloten busvervoer en neemt waar nodig civielrechtelijke maatregelen tegen die bedrijven waar deze cao wordt overtreden. Dit laat onverlet dat, indien arbeidsvoorwaarden niet worden nageleefd, de minister maatregelen kan nemen ten aanzien van de vergunning voor de toegang tot het beroep. Het verkrijgen en behouden van een dergelijke vergunning is immers afhankelijk van het voldoen aan de eis van betrouwbaarheid. Aan deze eis wordt niet voldaan indien de ondernemer is veroordeeld wegens niet naleving van de geldende loon- en arbeidsvoorwaarden. Benadrukt zij dat deze gang van zaken gewoon blijft bestaan, ook met het vervallen van de eis van dienstbetrekking.

Het vervallen van de eis van dienstbetrekking behoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot afschaffing van het STO-document. Het STO-document laat zien bij welke vervoerder een chauffeur in dienst is. Het document heeft geen ander doel dan een hulp te zijn bij de naleving van de cao besloten busvervoer.

Het enige wat het wetsvoorstel direct veroorzaakt met het vervallen van de eis van dienstbetrekking is het wegvallen van de verankering van het

document in de wet en daarmee de controle op het bezit ervan door de Rijksverkeersinspectie.

De leden van de D66-fractie vragen of het niet mogelijk is om de eis van dienstbetrekking toch te handhaven met een ontheffingsmogelijkheid. De leden van de CDA-fractie vragen naar de alternatieve oplossing van de STO. Ik ben bereid om het overleg met de branche opnieuw te starten en opnieuw verschillende opties te verkennen om samen te zoeken naar een oplossing die bevredigend is. Van de uitkomsten wordt u uiteraard op de hoogte gehouden.

Dat er mogelijk sprake is van kapitaalvernietiging ten gevolge van het vervallen van de eis van dienstbetrekking is mij niet bekend en een dergelijk geluid heeft mij van de zijde van de bedrijfstak ook nimmer bereikt. Als hier al sprake van zou zijn, dan komt dat omdat de bedrijfstak zelf het besluit neemt om de naleving van de cao niet langer te bewaken en niet omdat de eis van dienstbetrekking is komen te vervallen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de mate van betrokkenheid van de bedrijfstak bij het wetsvoorstel. Met de bedrijfstak is zeer uitvoerig overleg gevoerd in het kader van de evaluatie van de Wet personenvervoer, in de navolgende periode en ook tijdens de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel.

Dit overleg heeft zowel op ambtelijk als politiek niveau plaatsgevonden met de betrokken organisaties alsmede met de overlegorganen. Zo was het Overlegorgaan personenvervoer in zijn rapport van bevindingen van 16 december 1993 terughoudend en stond het sceptisch tegenover het op grote schaal inzetten van uitzendkrachten en het benadrukte het belang van het behoud van professionele werkgelegenheid in de sector. Aan de andere kant was de Raad voor Verkeer en Waterstaat van mening dat een eis van dienstbetrekking niet noodzakelijk is. In dit verband wordt verwezen naar de brief aan uw Kamer van 22 maart 1994 (nummer DGP/CPI/V-325 399). Voor het overige wordt verwezen naar de weging van de argumenten die zijn gegeven in antwoord op de hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben ook hun zorg geuit over de beperktere controle op zwartwerken. Daarnaast stellen zij dat met het STO-document het toezicht op de rij- en rusttijden en de voorkoming van fraude vergemakkelijkt worden. Benadrukt zij echter dat de STO-pas geen instrument is ter bewaking van de naleving van de rij- en rusttijden in het vervoer. Deze handhaving van de rij- en rusttijden is geregeld in de Arbeidstijdenwet, in het bijzonder in het Arbeidstijdenbesluit-vervoer. Wat het punt van het tegengaan van fraude en zwartwerken betreft, wordt verwezen naar wat al eerder is opgemerkt, namelijk dat het altijd de verantwoordelijkheid van de bedrijfstak is geweest om de naleving van de arbeidsvoorwaarden te controleren. Er staat de STO niets in de weg om de pas op grond van de geldende cao handhaven. De vrees van de leden van de fractie van het CDA dat er wildgroei of oneigenlijke concurrentie zou ontstaan, is naar mijn mening niet gegrond.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen nog of er geen ander systeem in samenwerking met de branche te bedenken is ter vervanging van het STO-systeem. Met de bedrijfstak wordt overlegd over het mogelijk introduceren van een chauffeurspas in het besloten busvervoer, al dan niet in relatie met de introductie van een digitale tachograaf. Hiermede kan aan de bezwaren van de bedrijfstak worden tegemoet gekomen. Gezien het prille stadium van dit overleg is er nog geen zicht op mogelijkheden en administratieve lasten waar de leden van de D66-fractie naar vragen.

*Kan een zorgvuldige afweging worden gemaakt omtrent de criteria die een rol spelen bij het gebruik van het experimenteelartikel vragen de*

*leden van de D66-fractie. Moeten deze niet worden vastgelegd in de wet, vragen de leden van de VVD-fractie daarenboven.*

In de memorie van toelichting zijn de diverse criteria genoemd die een belangrijke rol spelen bij de vraag of afwijking van de wet door middel van het experimenteerartikel gerechtvaardigd is. Ten eerste de noodzaak van het experiment. Hierbij is relevant wat het vernieuwende karakter is van het experiment voor de bedrijfstak en of daadwerkelijk vooruitgang kan worden geboekt indien het experiment succesvol is gebleken. Ten tweede de mate waarin het experiment voldoet aan de beginselen die aan de wet ten grondslag liggen. Hierbij is de vraag of het experiment diametraal tegenover een groot aantal uitgangspunten van de wet staat of dat het experiment aansluit bij de hoofdlijnen en slechts op een beperkt aantal (cruciale) punten zou moeten worden afgeweken. Ten derde de invloed die van het experiment kan uit gaan op de rest van het beleids-terrein. Hierbij speelt de vraag hoe breed het experiment is: een experiment met een vorm van een elektronisch vervoerbewijs kan bijvoorbeeld bij succes vergaande gevolgen hebben voor de sector. Het andere uiterste is een experiment dat vanwege de specifieke regionale kenmerken slechts toepasbaar is in bijvoorbeeld één regio. Ten vierde het belang van de naleving van de in de wet neergelegde procedures. Hierbij is relevant dat niet te makkelijk mag worden afgeweken van procedures die met een duidelijke bedoeling in de wet zijn opgenomen. Ten vijfde de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Dit spreekt voor zich. Per experiment zal – al dan niet in de vorm van een ex ante evaluatie – een weging worden gemaakt van onder meer de genoemde criteria en het resultaat zal worden voorgehangen bij het parlement. Daarom is het mijns inziens niet noodzakelijk om die criteria in de wet vast te leggen.

*De leden van de fracties van RPF en GPV vragen waarom de branche zo kort de tijd heeft gekregen om de voorstellen te beoordelen.*

Zoals reeds in de memorie van toelichting is aangegeven is het wetsvoorstel een juridische vertaling van de beleidsvoorstellen uit de Implementatienota Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer (kamerstukken II 1996/97, nr. 25 088 nr. 2), die reeds geruime tijd bekend was bij de branche. Daarnaast heeft ook tijdens de voorbereidingen van dit wetsvoorstel regelmatig met vertegenwoordigers uit de branche overleg plaatsgehad. Ook tijdens verschillende door uw Kamer georganiseerde hoorzittingen heeft de branche ervan blijk gegeven goed op de hoogte te zijn van de voorstellen. Als laatste heeft de branche ook door middel van de vertegenwoordiging in het OPV de kans gekregen zich over de voorstellen uit te spreken. De mening dat de beoordelingstijd te kort was wordt niet gedeeld.

### **III. Toegang tot het beroep**

*De leden van de PvdA-fractie vragen naar de overwegingen van de regering ten aanzien van het handhaven van de beperkte vergunning en vragen in het bijzonder of de regering de opvatting deelt dat controle op de eisen die ten grondslag liggen aan deze vergunning niet volledig plaatsvindt. De fractieleden van D66 stellen een soortgelijke vraag. De leden van de GroenLinks-fractie bepleiten afschaffing van de beperkte vergunning, met het argument dat de praktijk zou zijn dat de houders van een dergelijke vergunning de controle op de vakbekwaamheid, de rij- en rusttijden en de cao-naleving ontlopen. De leden van de VVD-fractie zouden graag zien dat de regering aangeeft welke belemmeringen zij verwacht als gevolg van het afschaffen van de beperkte vergunning voor bedrijven die het besloten busvervoer als nevenactiviteit hebben. De leden van de CDA-fractie herinneren eraan dat het handhaven van de beperkte vergunning veel kritiek heeft opgeleverd bij vervoerders en zij vragen zich af waarom de regering afwijkt van het advies van de Raad*

*voor Verkeer en Waterstaat. Zij vragen zich tevens af of hier niet het gevaar dreigt van wildgroei en oneerlijke concurrentie en of het schrappen van heldere eisen effecten heeft op de verkeersveiligheid. De leden van de D66-fractie steunen de regering in het niet overnemen van het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, doch zouden graag een toelichting zien op de ontwikkeling van het besloten busvervoer in de afgelopen jaren. Uit de gegevens van de STO zou blijken dat het aantal beperkte vergunningen in de periode 1987–1998 sterk is gegroeid en dit zou volgens de STO zijn te verklaren uit het hanteren van ruime criteria voor het verkrijgen van deze vergunning. Indien de stelling van de STO juist is, dan vernemen de leden van de D66-fractie graag hoe deze groei zich verhoudt met de doelstelling van de huidige wet en in het bijzonder met datgene wat is bepaald in artikel 51 lid 1.*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de overwegingen van de regering ten aanzien van het handhaven van de beperkte vergunning en vragen of de controle op de naleving volledig plaatsvindt.

Een beperkte vergunning wordt aangevraagd door bijvoorbeeld bedrijven voor het vervoer van hun werknemers, door scholen voor het vervoer van hun leerlingen, door instellingen voor het vervoer van hun bewoners/patiënten, door voetbalverenigingen voor het vervoer van hun teams of leden naar wedstrijden. De vergunning wordt ook aangevraagd door hotel- of campinghouders die hun gasten van en naar station en luchthaven willen vervoeren, of door discohouders die het op prijs stellen – ter voorkoming van wangedrag op straat – hun bezoekers van en naar huis te vervoeren. Als zodanig is het vervoer enigszins te vergelijken met het eigen vervoer in het goederenvervoer over de weg, waar de timmerman zelf zijn vervoer verzorgt of waar een grote lampenfabriek zelf het vervoer van zijn grondstoffen en eindprodukten voor zijn rekening neemt.

Hiermede is naar mijn oordeel tevens aangegeven waarom – in tegenstelling tot het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat – de «beperkte vergunning» niet kan verdwijnen en is – als antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie ter zake – tevens duidelijk welke consequenties afschaffing met zich mee zou brengen. Het alternatief is dat het een ieder die dat wil dergelijk vervoer verricht zonder enigerlei vorm van vergunning, dan wel dat zij worden onderworpen aan de eisen voor de toegang tot het beroep (betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid) die gelden voor beroepsvervoerders; een beroep dat zij niet uitoefenen. De vergunning verlenende instantie is zeer gespist op het adequaat verwoorden van de voorwaarden waaronder de beperkte vergunning wordt verleend en de ontwikkelingen worden goed in de gaten gehouden. De regering deelt de mening dus niet dat controle op de eisen die ten grondslag liggen aan deze vergunning niet volledig plaatsvindt.

De leden van de D66-fractie zouden graag een toelichting zien op de ontwikkeling van het besloten busvervoer in de afgelopen jaren. Zij vragen of de stijging van de afgifte van het aantal beperkte vergunningen te verklaren is door het hanteren van ruime criteria voor het verkrijgen van deze vergunning en op wel.

Er kan zonder meer groei worden vastgesteld in het aantal ondernemers en in het aantal bussen in het besloten busvervoer. Waren er bijvoorbeeld in 1990 422 ondernemers in het beroepsvervoer (met een zogenaamde «onbeperkte» vergunning) die 5403 bussen exploiteerden, in 1999 zijn dat er 524 met 5783 bussen. In 1990 waren er 172 houders van een z.g. «beperkte vergunning» met 230 bussen. Anno 1999 zijn dit er 365 met 459 bussen.

Geconstateerd kan worden dat alhoewel het aantal houders van een beperkte vergunning behoorlijk is toegenomen (ongeveer 50), het aantal bussen zeer gering is (230) ten opzichte van het aantal bussen dat de beroepsondernemers exploiteren (5783). Dit vloeit direct voort uit het feit dat een beperkte vergunning ook niet kan worden verkregen indien het

vervoer commercieel van aard is en een weerslag heeft op de vervoersmarkt. Onderzoek door de Rijksverkeersinspectie wijst niet of nauwelijks op oneigenlijk gebruik van de vergunning en ook van de zijde uit de sector zelf worden geen wezenlijke signalen opgevangen dat ergens van oneigenlijk gebruik sprake is. De stelling van de leden van de fractie van GroenLinks dat het wenselijk zou zijn om de beperkte vergunning af te schaffen omdat de praktijk zou zijn dat de houders van een dergelijke vergunning de controle op de rij- en rusttijden zouden ontlopen, vindt dan ook geen grond in de ervaringen die in de praktijk zijn opgedaan. De regels inzake de vakbekwaamheid en de cao-naleving zijn per definitie niet op hen van toepassing. De stijging van de afgifte van het aantal vergunningen heeft derhalve ook niets te maken met de gesuggereerde ruime hantering van de criteria.

Als reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of er bij het laten voortbestaan van de beperkte vergunning geen gevaar dreigt van wildgroei en oneerlijke concurrentie, kan uit het bovenstaande geconcludeerd worden dat voor deze vrees geen aanleiding bestaat.

De leden van de CDA-fractie hebben de vraag gesteld of het schrappen van de beperkte vergunning niet een positief effect op de verkeersveiligheid zal hebben. De houders van een beperkte vergunning zijn op gelijke wijze onderworpen aan de regels ter bescherming van de verkeersveiligheid en de naleving van de rij- en rusttijden. De Rijksverkeersinspectie handhaaft de relevante regelgeving op gelijkwaardige wijze voor zowel de beroepssector als bij de houders van de beperkte vergunning.

*De leden van de VVD-fractie, GroenLinks en RPF en GPV vragen zich af waarom de wet niet meer inhoudelijke criteria voor het gebruik van de bevoegdheid tot weigering, schorsing en intrekking van de vergunning bevat. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen daarbij onder welke omstandigheden van welk instrument gebruik gemaakt kan worden of dat dit aan de decentrale overheden wordt overgelaten.*

De invulling van de bevoegdheid tot wijzigen, schorsen en intrekken is een sanctie en is als zodanig opgenomen in artikel 90: een vergunning kan ten eerste worden gewijzigd, geschorst of worden ingetrokken, indien de vergunninghouder heeft gehandeld in strijd met het bij of kracht de wet bepaalde (onderdeel a) en ten tweede indien de vergunninghouder niet meer voldoet aan de voorwaarden van vergunningverlening, namelijk de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid (onderdeel b). Daarmee zijn de materiële normen voldoende in de wet vastgelegd. De mate waarin gebruik zal worden gemaakt van deze bevoegdheden laat zich niet altijd op voorhand vastleggen maar is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zoals de ernst van de overtreding, of sprake is van recidive etcetera. Bij elk besluit moeten de belangen van de vervoerder en het belang van naleving van de geschonden norm tegen elkaar worden afgewogen.

De bevoegdheid tot wijziging van een vergunning als administratieve handeling, bijvoorbeeld in verband met adreswijzigingen wordt op grond van artikel 8 verder bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. Dit is namelijk niet zo'n ingrijpende bevoegdheid dat het noodzakelijk is om dit op wetsniveau te regelen.

Artikel 6, tweede lid, geeft een nadere invulling van de situatie waarin een vergunning wordt geweigerd. Gedurende een periode van twee jaar wordt een vergunning steeds geweigerd indien de vergunning van de vervoerder is ingetrokken wegens handelen in strijd met het bij of krachtens de wet bepaalde of wegens het niet meer voldoen aan de voorwaarden van de vergunningverlening. Daarnaast bepaalt artikel 9, eerste lid, dat een vergunning slechts wordt verleend indien de aanvrager voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en

vakbekwaamheid. Hieruit blijkt dat, indien de aanvrager niet aan de eisen voldoet, de aanvraag voor een vergunning wordt geweigerd. Uit bovenstaande blijkt dat de wet, voldoende, inhoudelijke criteria geeft voor de bevoegdheid tot weigeren, wijzigen, schorsen of intrekken van de vergunning. Als reactie op de vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV over de invulling van deze bevoegdheden door de decentrale overheden kan nog opgemerkt worden dat niet de decentrale overheden bevoegdheden hebben ten aanzien van de verlening, wijziging, schorsing en intrekking van de vergunning, maar dat deze bevoegdheden toekomen aan de minister van Verkeer en Waterstaat.

*De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de vergunningen wel voor onbepaalde tijd moeten worden verleend. Zijn vergunningen verhandelbaar? Zo niet, waarom is de vergunning dan wel overerfbaar?*

Reeds in de vigerende wet, waarin de vergunning deels als markt-instrument fungeert, worden vergunningen voor onbepaalde tijd verleend omdat dit de bedrijfslasten voor de ondernemingen en de overheid vermindert en zekerheid geeft aan vervoerders. Slechts ten aanzien van besloten busvervoer werden tijdelijke vergunningen, de zogenaamde voorlopige vergunning, voor 2 jaar afgegeven waarna alsnog een vergunning voor onbepaalde tijd kon worden verkregen. In dit wetsvoorstel is de vergunning louter een beroepsvergunning geworden en ligt het des te meer in de rede, om dezelfde redenen als eerder genoemd, om de vergunning voor onbepaalde tijd te verlenen. Overigens wordt regelmatig getoetst of de vergunninghouder nog steeds voldoet aan de vergunningseisen. Een periodieke toetsing vloeit voort uit richtlijn nr. 98/76/EG. In verband daarmee bepaalt het vigerende Besluit personenvervoer reeds in artikel 29a dat de voorwaarden iedere vijf jaar getoetst worden. Uiteraard zal deze bepaling ook terugkomen in de algemene maatregel van bestuur gebaseerd op deze wet.

De vergunningen zijn niet verhandelbaar. Vergunningen worden immers op naam van de vervoerder gesteld. De verklaring omtrent het gedrag ten behoeve van de betrouwbaarheidseis en de toetsing aan de criteria van kredietwaardigheid en vakbekwaamheid, die aan een vergunning ten grondslag liggen, zijn strikt persoonsgebonden.

De vergunning is ook niet overerfbaar. Artikel 7, eerste lid, onderdeel a, geeft namelijk aan dat zes maanden na het overlijden van de vergunninghouder de vergunning van rechtswege vervalt. Binnen die zes maanden wordt aan belanghebbenden de mogelijkheid geboden de vergunning op naam van een erfgenaam te stellen. De reden hiervan is dat op deze manier de continuïteit van de onderneming niet in gevaar komt. Zou er niet een dergelijke bepaling opgenomen zijn, dan zou het bedrijf bij het overlijden van de vergunninghouder direct gesloten dienen te worden, met alle gevolgen van dien voor de lopende contracten en voor de werknemers. In de genoemde periode van zes maanden zal beoordeeld worden of deze erfgenaam voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning. Het is dus niet een automatische «overerving» van de vergunning. De toets of de voorgestelde nieuwe vergunninghouder voldoet aan de eisen, vindt wel degelijk plaats. Ook hier blijkt uit dat de vergunning persoonsgebonden is.

*De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de kosten van de vergunning-verlening zijn en door wie deze moeten worden gedragen.*

De kosten worden gedragen door diegene die de vergunning aanvraagt. De kosten zijn overeenkomstig het rapport van de Algemene Rekenkamer over vergunningen (kamerstukken II 1995/96, 24 656) beperkt tot de kosten die voor de afgifte van de vergunning dienen te worden gemaakt. Op dit ogenblik bedraagt de leges voor een vergunning voor besloten busvervoer f 788,-. De leges voor een vergunning voor collectief personenvervoer zal naar verwachting rond de f 1050,- liggen en wordt



daarmee gelijkgesteld aan de leges voor een vergunning voor het verrichten van taxivervoer.

*Op een vraag van de leden van de fracties van de PvdA, VVD, RPF/GPV en de SGP in welke wijze er wordt voorzien in openbaar vervoer zodra de concessiehouder daartoe niet meer in staat is, kan het volgende worden opgemerkt.*

Al naar gelang de reden waarom de concessiehouder niet meer tot het verrichten van openbaar vervoer in staat is, zijn er verschillende mogelijkheden om het openbaar vervoer toch te laten verrichten. Een reden voor het niet meer kunnen verrichten van de concessie kan gelegen zijn in de omstandigheid dat de concessiehouder van rechtswege, op grond van artikel 7 van het wetsvoorstel, niet meer beschikt over een vergunning voor collectief personenvervoer. Indien dit wordt veroorzaakt door het overlijden dan wel het wettelijk onbekwaam worden van de vergunninghouder dan vervalt de vergunning niet direct van rechtswege, maar is er binnen een periode van zes maanden voor belanghebbenden de mogelijkheid om een andere vergunninghouder voor te dragen. In de meeste, zo niet in alle, gevallen zal het echter zo zijn dat de concessiehouder een rechtspersoon is. De situatie dat een rechtspersoon wordt ontbonden, de overeenkomst van de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid of de maatschap wordt ontbonden, of dat de vervoerder zijn activiteiten staakt, zal zich niet van de een op de andere dag afspelen. De concessieverlener zal hiervan door de concessiehouder op de hoogte worden gesteld en zal met de concessiehouder in overleg zijn over de voortzetting van het openbaar vervoer. Een goede mogelijkheid om het openbaar vervoer voort te zetten, is om tijdig gebruik te maken van de mogelijkheid om de concessie op grond van artikel 37 over te dragen aan de rechtspersoon die de concessiehouder overneemt. Mocht de concessie niet worden overgedragen dan vervalt de concessie van rechtswege. De concessieverlener zal echter voldoende in de gelegenheid zijn om een andere concessiehouder al dan niet via aanbesteding, aan te zoeken. Indien een concessiehouder in financiële moeilijkheden verkeert, zal dit de concessieverlener bekend zijn door de informatie die hij van de concessiehouder verkrijgt op grond van artikel 29, tweede lid, onderdelen c en e. De concessieverlener zal in dat geval reeds in overleg treden met de concessiehouder. Voordat de concessiehouder failliet wordt verklaard, kan deze de concessie aan een andere vervoerder overdragen op grond van artikel 37, of kan de curator de onderneming vooralsnog voortzetten. Overigens kan ook nadat het faillissement door de rechter is uitgesproken het openbaar vervoer worden voortgezet indien de curator het bedrijf voortzet. Er zijn kortom ook na faillissementsverklaring mogelijkheden om het openbaar vervoer voort te laten zetten. In het uiterste geval zal door de concessieverlener een nieuwe concessiehouder moeten worden gezocht. Intrekken of schorsen van een vergunning voor collectief personenvervoer kan geschieden indien de vervoerder niet meer vakbekwaam is dan wel in strijd handelt met de wettelijke bepalingen. In het geval de vergunning wordt ingetrokken, is het de concessiehouder verboden om openbaar vervoer te verrichten. De concessie wordt als gevolg daarvan ingetrokken. De procedure tot intrekking van een vergunning zal met de nodige waarborgen zijn omkleed, zoals ook nu reeds in het vigerende Besluit personenvervoer is neergelegd. Het horen van belanghebbenden en een adequate overgangstermijn zijn daar onderdelen van. Op deze manier zal de concessieverlener in de gelegenheid zijn om tijdig een andere voorziening te kunnen regelen. De schorsingsmogelijkheid is bedoeld als sanctiemiddel bij overtredingen die niet dermate ernstig zijn dat intrekking voor onbepaalde tijd noodzakelijk is. De behoefte aan de schorsingsbevoegdheid doet zich in de praktijk met name voelen in het besloten busvervoer waar overtredingen van bijvoorbeeld het arbeidstijdenbesluit nogal eens voorkomen. Intrekken

van de vergunning is dan als sanctie nogal zwaar en definitief en werd om die reden niet of nauwelijks toegepast. Een schorsing van enkele dagen of maanden is meer effectief daar waar het lichte overtredingen betreft. Voor het openbaar vervoer is de schorsingsbevoegdheid minder relevant zeker voorzover dit een schorsing voor een korte termijn betreft. Overigens zal ook steeds voordat tot schorsing wordt overgegaan zal door de minister moeten worden afgewogen of het belang van de overtreding zwaarder moet wegen dan het belang van voortzetting van het openbaar vervoer. Het moge duidelijk zijn dat tijdelijke stopzetting van het openbaar vervoer in veel gevallen niet zal opwegen tegen het sanctioneren van een licht vergrijp. In geval een langdurige schorsing van enkele maanden wordt overwogen, zal dit in de praktijk steeds leiden tot intrekking van de concessie door de concessieverlener.

*De leden van de fracties van RPF en GPV vragen zich af of het niet verstandiger was geweest de vergunning-verlening destijds bij het rijk te laten in plaats van decentralisatie in het verleden en nu weer centralisatie. De bevoegdheid voor de vormgeving van het openbaar vervoer ligt per 1 januari 1998 bij de decentrale overheid en dat blijft zo. Tot de inwerking-treding van het wetsvoorstel doet de decentrale overheid dit door middel van de afgifte van vergunningen. Deze vergunningen worden afgegeven wanneer een vervoerder voldoet aan de eisen voor de toegang tot het beroep en een tweetal marktvoorwaarden, namelijk de wenselijkheid van het vervoer en het financieel belang van de decentrale overheid. Vanaf de inwerking-treding van het wetsvoorstel dient de decentrale overheid door middel van concessies de exploitatie van het openbaar vervoer in het betreffende gebied te gunnen. De toegang tot de markt wordt derhalve door de decentrale overheid bepaald. De reden dat vanaf het moment van inwerking-treding van het wetsvoorstel de vergunningen weer door het rijk worden afgegeven, is omdat de vergunning dan alleen nog (beleidsarme) eisen bevat voor de toegang tot het beroep. Een ondernemer behoeft in beginsel slechts eenmaal een dergelijke vergunning aan te vragen en moet voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. Deze worden op uniforme wijze ingevuld en getoetst. De vergunningverlening ligt daarbij in één centrale hand.*

*De leden van de PvdA-fractie vragen naar de inhoudelijke betekenis van de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. Zij wensen een nadere uitleg hoe m.n. de toets van vakbekwaamheid inhoud en vorm krijgt, zowel theoretisch als praktisch.*

De eisen voor de toegang tot het beroep van ondernemer in het personen-vervoer (en het goederenvervoer) over de weg zijn gebaseerd op richtlijn 96/26/EG en zijn ontstaan vanuit de gedachte dat het de kwaliteit van het vervoer en de verkeersveiligheid ten goede komt indien alle ondernemers in het vervoer over de weg voldoen aan gelijkwaardige eisen voor de toegang tot hun beroep. Tegelijkertijd wordt hiermede zeker gesteld dat alle ondernemers vanuit een gelijkwaardige uitgangspositie met elkaar kunnen concurreren. In genoemde richtlijn zijn de materiële eisen voor vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid vastgelegd. Deze zijn geïmplementeerd in het Besluit personenvervoer. Een laatste wijziging van deze richtlijn is onlangs in genoemd Besluit geïmplementeerd. Het betrof hier een verdere aanscherping van de toelatingseisen. De toets op de betrouwbaarheid en kredietwaardigheid voldoet in de praktijk niet geheel. Het is daarom dat de regels zullen worden aangescherpt. Het ligt in het voornemen van de regering om de verklaring omtrent het gedrag, waarmee de betrouwbaarheid moet worden aangetoond, meer inhoud te geven door middel van een vernieuwde Wet op de justitiële documentatie van de minister van Justitie welke op het ogenblik aan de Tweede Kamer is aangeboden.

De kredietwaardigheid zal niet langer worden getoetst door de Kamers van Koophandel maar door het vergunning verlenende orgaan op basis van stringente en uniforme beleidsregels.

De vakbekwaamheid zal ook op andere wijze worden getoetst. In navolging van wat richtlijn 96/26/EG in zijn herziening bepaalt, dienen de examens op een bepaalde voorgeschreven wijze te worden vormgegeven en dient het kennisniveau aan een bepaald minimum te voldoen. Het kennisniveau wordt getoetst met behulp van kennisvragen alsmede met behulp van cases die de vaardigheid van de examinandus testen. In opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat is onderzoek gedaan naar het huidige niveau van de examens, zoals die worden afgenomen door de Stichting Examens Personenvervoer (SEP). De resultaten van dit onderzoek worden met de stichting besproken.

#### **IV. Concessies openbaar vervoer**

*De leden van de PvdA-fractie, de leden van de SGP-fractie en de leden van de RPF/GPV-fracties hebben twijfels of de hoeveelheid concessiegebieden niet zal leiden tot een versnippering. De RPF/GPV-fracties vragen of de hoeveelheid concessies er niet toe leidt dat daarmee de risico's zullen toenemen als bijvoorbeeld het ontbreken van concessiehouders op tal van plaatsen na het verloop van de concessieduur. De leden van de SGP fractie vragen dan ook of het niet veeleer wenselijk is de concessiegebieden te baseren op het de feitelijke regionale vervoersstromen in plaats van op de bestuurlijke lappendeken. De leden van de PvdA-fractie en de leden van de SGP-fractie vragen daarbij naar de afstemming binnen de mobiliteitsketen voor de consument.*

*De leden van de PvdA -fractie, de leden van de D66-fractie en de leden van de CDA-fractie informeren naar de optimale grootte van concessiegebieden. De leden van de CDA-fractie vragen daarbij of een mix van verschillende concessiegebieden niet beter is om over te gaan tot concessieverlening en zijn bang dat met kleine concessie gebieden slechts de krenten uit de pap worden gehaald. De leden van de CDA-fractie informeren of de concessiegrootte niet zal leiden tot interessante en minder interessante gebieden. De leden van de D66-fractie vragen wat de regering als het optimum aantal concessiegebieden ziet.*

In het wetsvoorstel zijn geen bepalingen opgenomen met de betrekking tot de grootte van concessiegebieden of het aantal concessiegebieden in Nederland. Wel is bepaald wie bevoegd zijn tot het verlenen van concessies (artikel 20). Een concessie bevat ondermeer een beschrijving van het gebied waar ze op betrekking heeft. De bevoegde decentrale overheden bepalen dus vóórafgaand aan het proces van verlening van de concessie wat het concessiegebied is. Ze zijn vrij om grote of kleine concessiegebieden samen te stellen en, om bestuurlijke-grensoverschrijdende concessies met hun burens vast te stellen of concessies op hun eigen gebied. Zij hebben dus ook in eigen hand of er veel aanbestedingen moeten worden gehouden (zoals het geval is bij veel concessiegebieden) of niet, en daarmee ook de risico's na afloop van de concessieperiode. Het wetsvoorstel biedt in artikel 43 de mogelijkheid, om de concessie van de zittende vervoerder te verlengen met ten hoogste een jaar, indien de aanbesteding niet heeft geleid tot een concessieverlening. In tweede aanleg van aanbesteding kan middels een procedure van onderhandeling de concessieverlening gerealiseerd worden. Gelet op de mogelijkheden die deze procedure biedt moet het mogelijk zijn om binnen twaalf maanden alsnog een nieuwe concessie te verlenen. Zoals hiervoor reeds is betoogd, kan er vanuit worden gegaan dat de vrees voor versnippering als gevolg van de hoeveelheid concessies ongegrond is. Tot het tegendeel is bewezen kan er van uit worden gegaan dat bestuurlijke grenzen bij concessieverlening niet zullen prevaleren maar het verloop en de omvang van de vervoersstromen. Dit laatste is immers het vervoer dat de reiziger

wil. Zo dient bij het verlenen van een concessie een concessieverlener overleg te hebben met de concessieverlener in de aangrenzende gebieden. In het geval van aanbesteding -waar opstelling van een programma van eisen bij wet is verplicht - is bewust gekozen om het moment van overleg plaats te laten vinden voordat het programma van eisen wordt vastgesteld. In het programma van eisen worden namelijk de contouren van het toekomstig openbaar vervoer bepaald. Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt zaken omtrent openbaar vervoer. De integraliteit van de vervoersketen voor de reiziger wordt gewaarborgd door de Planwet verkeer en vervoer. Daarin worden decentrale overheden verplicht om een integraal verkeers- en vervoerbeleid op te stellen. Tevens wordt daarin de aanwijzigingsbevoegdheid voor de provincie geregeld, die daarmee een instrument heeft om de onderlinge samenhang tussen het beleid in de verschillende gebieden te realiseren. Over de optimale concessiegrootte kan geen eenduidige uitspraak worden gedaan. Hier spelen verschillende invalshoeken een rol. Vanuit de reizigersbelangen bezien wordt de optimale concessiegrootte bepaald door de vervoerkundige samenhang in een gebied. Dit wil niet zeggen dat de concessie zo groot mogelijk moet zijn. Zo is Texel een relatief klein gebied maar wel een logische omvang voor een concessie en de reiziger zal geen problemen hebben met een dergelijke concessie-indeling. Wat betreft de vervoerder moet een onderscheid worden gemaakt tussen optimale bedrijfsomvang en concessieomvang. De optimale bedrijfsomvang kan groter zijn dan de omvang van de concessie. Een bedrijf kan meerdere concessies verwerven en zo profiteren van de schaalvoordelen die de omvang van zijn bedrijf biedt. In die zin hoeven bedrijfsgrootte en concessiegrootte niet gelijk te zijn. Relatief kleine concessiegebieden hebben bovendien ook voordelen: ook kleine ondernemingen hebben een reële kans om de concessie te verwerven. In die zin bevordert het de onderlinge concurrentie en kan derhalve de innovativiteit en de efficiencyvoordelen vergroten. Het is dan ook moeilijk om op voorhand aan te geven wat het optimale aantal concessiegebieden is. Dit zal uit de praktijk moeten blijken. Naar verwachting zal een concessie bestaan uit een samenstel van rendabele en onrendabele lijnen. Het is mogelijk dat het ene concessiegebied voor de vervoerder qua vervoersopbrengsten aantrekkelijker zal zijn dan het andere. Toch is de vrees niet dat met kleine concessie gebieden slechts de krenten uit de pap worden gehaald, zoals door de leden van de CDA-fractie wordt gesuggereerd. De financiële bijdrage van de concessieverlener aan de vervoerder zal dit verschil in aantrekkelijkheid egaliseren. Het is goed voorstelbaar dat een concessiegebied met dikke vervoersstromen minder financiële compensatie behoeft dan een gebied met dunne stromen. De aanbestedingsprocedure, waarbij verschillende vervoerders op prijs en/of kwaliteit offertes uitbrengen, geeft de decentrale overheid inzicht in de markt.

*De leden van de VVD-fractie merken op dat in memorie van toelichting staat dat de concessieverlenende overheid de mogelijkheid heeft om voorschriften te stellen aan de concessiehouder met betrekking tot de exploitatie van het openbaar vervoer, zonder zich in detail met het vervoersaanbod te bemoeien. De leden van de VVD-fractie vragen daarbij hoe dit zich verhoudt in relatie tot artikel 40, tweede lid, sub a, b en c. De leden van de GroenLinksfractie menen dat de bepalingen in artikel 40, tweede lid, te beperkt zijn en gemakkelijk kunnen leiden tot algemeenheden en abstracte termen. De leden van de GroenLinksfractie wensen een nadere detaillering van dit artikel. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen zich af of de omschrijving van artikel 40 niet zal kunnen leiden tot een enorme regionale kwaliteitsverschillen. Ze vragen daarbij naar de mogelijkheden die het rijk heeft om een minimumkwaliteit te garanderen. Ook vragen de leden van de*

*RPF/GPV-fracties of de regering het niet bezwaarlijk vindt als uit de evaluatie blijkt dat de programma's per concessiegebied sterk verschillen.* Artikel 40, tweede lid, heeft tot doel om de voornaamste onderdelen van het programma van eisen te garanderen. De concrete invulling en daarmee de mate van detaillering van het programma van eisen wordt onder andere sterk bepaald door de keuze die de decentrale overheid maakt ten aanzien van het wel of niet aanbesteden van de ontwikkel-functie. Dientengevolge zal bij de aanbesteding van alleen de uitvoerings-functie sprake zijn van een gedetailleerder programma van eisen dan wanneer zowel de uitvoering- en de ontwikkel-functie worden aanbesteed. In het laatste geval zullen slechts de belangrijkste algemene voorwaarden met betrekking tot de dienstregeling in het programma van eisen zijn opgenomen. Artikel 40 biedt de ruimte aan de decentrale overheden om afhankelijk van de wijze van aanbesteding het programma van eisen op te stellen. Zo zal bij de aanbesteding van alleen de uitvoeringsfunctie (aanbesteding van de dienstregeling) een gedetailleerder programma van eisen omvatten dan bij aanbesteding van de ontwikkel-functie. Gelet op het bovenstaande is de keuze om de verantwoordelijkheid ten aanzien van de invulling van het programma van eisen bij de decentrale overheden neer te leggen, een logisch gevolg. Om de decentrale overheden bij hun verantwoordelijkheden te ondersteunen is in het VERDI convenant afgesproken dat er door de gezamenlijke overheden een Forum Vernieuwing openbaar vervoer zou worden ingesteld. Dit heeft geleid tot het zogenaamde Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV). Het CVOV richt zich primair op de ondersteuning van de decentrale overheden, die bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, verantwoorde-lijk worden voor de aanbesteding en concessieverlening. De decentrale overheden kunnen hier terecht voor advies en deskundigheid. Dit geldt ook voor het opstellen van het programma van eisen.

Ik ben van mening dat de decentrale overheden hun verantwoordelijk-heden goed zullen dragen en dat het CVOV daarbij een belangrijke ondersteuning kan leveren aan advies en deskundigheid. Er is dan ook geen reden om naast de ondersteuning die het CVOV biedt nog een ander instrumentarium te ontwikkelen om de minimumkwaliteit ten aanzien van de invulling van de programma van eisen te garanderen.

Wat betreft de vraag of het bezwaarlijk is wanneer uit de evaluatie blijkt dat de programma's per concessiegebied sterk verschillen wordt het volgende opgemerkt. De gekozen systematiek is erop gericht dat de decentrale overheden de mogelijkheid krijgen om voor de in hun gebied geldende situatie maatwerk te bieden.

Er worden vooralsnog dan ook geen problemen gezien in eventuele verschillen in het programma van eisen. Mocht uit de evaluatie blijken dat de kwaliteit van de programma's van eisen leidt tot een nadelig effect op het openbaar-vervoersproduct dan zal op dat moment gekeken moeten worden naar mogelijke oplossingen.

*In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen de beleids-voeringsfunctie, de ontwikkel-functie en de uitvoeringsfunctie. Dat de beleidsvoeringsfunctie een taak van de overheid is en de uitvoerings-functie een taak van de vervoerbedrijven is, roept geen vragen op. Ten aanzien van de ontwikkel-functie vragen de van de fracties VVD, CDA en RPF/GPV wel meer duidelijkheid.*

*De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting omschreven is dat het streefbeeld is om de ontwikkel-functie bij de vervoerbedrijven neer te leggen. Ze vragen zich echter af waar de bepalingen in het wetsvoorstel staan om dit streefbeeld te realiseren.*

*De leden van de CDA-fractie merken op dat het mogelijk is dat de ontwikkel-functie bij de overheid blijft. Ze willen weten in welk geval het beter is om de ontwikkel-functie en de beleidsvoeringsfunctie bij de overheid neer te leggen.*

*De leden van de RPF/GPV-fracties geven aan dat ze het logisch vinden om de ontwikkelfunctie bij de vervoerder neer te leggen, omdat daar veel expertise aanwezig is. Ze vragen daarbij om een reactie op dit voorstel om in de overgangperiode te kiezen voor een mengvorm, waarbij de ontwikkelfunctie wordt ondergebracht in een soort ontwikkel-BV, waarin zowel overheid als bedrijfsleven participeren. Voorts merken de RPF/GPV-fracties op dat ze vonden dat in de toekomst voor een eenduidig model moest worden gekozen. Ze vragen hierbij of de regering deze opvatting deelt.*

Terecht merken de leden van de fracties VVD en RPF/GPV op dat het wenselijk is de ontwikkelfunctie bij de vervoerder neer te leggen. In het wetsvoorstel staan echter geen bepalingen om dit streefbeeld dwingend op te leggen, om een tweetal redenen. In de eerste plaats is het denkbaar dat de concessieverlener stapsgewijs wil groeien in het proces van aanbesteding. In het wetsvoorstel wordt dan ook de mogelijkheid geboden om in de beginfase alleen aan te besteden op de uitvoeringsfunctie. In de tweede plaats zijn er geen bepalingen opgenomen om het streefbeeld te realiseren omdat de scheidslijn tussen de beleidsvoeringsfunctie en de ontwikkelfunctie niet precies in wet- en regelgeving is aan te geven. Zoals hierboven reeds op een vraag van de SGP-fractie is geantwoord, wordt deze scheidslijn in feite bepaald door de decentrale overheid zelf. Het is dan ook niet mogelijk een uitspraak te doen op de vraag wanneer het wenselijk is dat de ontwikkelfunctie bij de decentrale overheden berust en niet bij de vervoerder. Dat is afhankelijk van de lokale situatie en de kennis en ervaring van het decentrale bestuur. Dat is ook de reden dat het wetsvoorstel de decentrale overheden de beleidsvrijheid biedt om te kiezen of naast de uitvoeringsfunctie de ontwikkelingsfunctie ook dient te worden aanbesteed en hoe de scheidslijnen tussen de verschillende functies moeten worden getrokken. De verwachting is daarbij echter dat op termijn de ontwikkelingsfunctie ook zal worden aanbesteed omdat de verwachting is dat dat tot innovaties zal leiden, en de kwaliteit van het openbaar vervoer ten goede komt.

De opvatting van de RPF/GPV-fractie dat er thans een eenduidig model moet komen wordt geenszins gedeeld. Wel wordt van belang geacht om in het kader van de evaluatie, zoals deze is verwoord in artikel 98, na te gaan hoe met de aanbesteding van de ontwikkelfunctie wordt omgegaan. Ten aanzien van het voorstel van de RPF/GPV-fracties wordt opgemerkt dat het verplicht stellen van een ontwikkel B.V., waarin zowel bedrijfsleven als overheid participeert niet wordt gezien als een wenselijk alternatief. In een dergelijke situatie zou dit er veelal toe leiden dat de zittende vervoerders op grond van hun kennis van het gebied deel zouden nemen aan de ontwikkel B.V. Niet uitgesloten is dat deze bedrijven ook geïnteresseerd zijn in het uitvoeren van het openbaar vervoer in dat gebied hetgeen hen direct belanghebbend maakt bij de aanbesteding. Uit het oogpunt van aanbestedingsrecht kan dit een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel opleveren. Een ontwikkel-BV kan dan ook alleen een rol spelen bij aanbesteding van de ontwikkelfunctie of uitvoeringsfunctie mits de in die BV participerende vervoerders niet deelnemen aan de aanbesteding.

*Waarom wordt gekozen voor aansluiting bij de richtlijn Diensten, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De VVD-fractieleden vragen of er veel klachten worden gehoord over het Europese aanbestedingsrichtlijnen.*

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn niet van toepassing op aanbestedingen van concessies in het openbaar vervoer. Hierdoor zijn nationale overheden vrij om te bepalen of zij bij een Europese aanbestedingsrichtlijn aansluiten voor de aanbestedingen in het openbaar vervoer of dat zij een eigen aanbestedingsrecht ontwerpen. In principe is Nederland hierin dus ook vrij. Bij lagere regelgeving zal worden bepaald voor welk aanbestedingsregime zal worden gekozen. Zeer sterk wordt

overwogen om de richtlijn Diensten van toepassing te verklaren en wel om de volgende redenen.

Aansluiting bij de richtlijn Diensten biedt verschillende voordelen:

- heldere en eenduidige spelregels;
- voldoende vrijheid voor decentrale overheden om de procedure verder in te richten;
- gesloten systeem van selectiecriteria;
- decentrale overheden kunnen hier reeds ervaring mee hebben opgedaan in een ander kader;
- er is reeds jurisprudentie.

De richtlijn Diensten biedt naar mijn idee ook voldoende mogelijkheden om tot een innovatieve aanbesteding te komen. Decentrale overheden die innovatieve openbaar vervoer ideeën uit de markt willen generen en derhalve nog niet zo ver zijn dat ze een concreet programma van eisen kunnen opstellen dat tevens geschikt is voor de aanbesteding van de uitvoeringsfunctie hebben de volgende mogelijkheden:

- De decentrale overheid kan conform de richtlijn Diensten de ontwikkelingsfunctie separaat aanbesteden van de uitvoeringsfunctie. Aanbesteding van de ontwikkelingsfunctie heeft dan uiteraard eerst plaats. Hieruit worden ideeën uit de markt gegenereerd die kunnen worden gebruikt bij de opstelling van het programma van eisen ten behoeve van de aanbesteding van de uitvoeringsfunctie.
- De decentrale overheid kan conform de richtlijn Diensten eerst een prijsvraag uitschrijven, waarbij geïnteresseerden om ideeën wordt gevraagd en de beste wordt beloond. Vervolgens kan het programma van eisen en het bestek worden vormgegeven en wordt een aanbesteding uitgeschreven.
- De decentrale overheid kan buiten de richtlijn Diensten om eerst aan de markt innovatieve ideeën vragen en elk idee belonen. Dit helpt de gedachtenvorming bij de overheid. Daarna kan een concrete aanbesteding worden uitgeschreven.

*De decentrale overheid mag marges stellen waarbinnen de concessiehouder de dienstregeling die in de gunning is vastgesteld te wijzigen. Hoe groot kunnen die marges zijn en ontstaat niet het gevaar dat uiteindelijk toch de concessieverlener de dienstregeling de facto vaststelt, vragen de leden van de VVD-fractie.*

Er dient hier een onderscheid gemaakt te worden in een tweetal zaken, te weten: zaken ten aanzien van de dienstregeling die in het programma van eisen worden opgenomen en wijziging in de dienstregeling die bij de offerte door de vervoerder is ingediend.

In beginsel is de concessieverlener inderdaad vrij om in het programma van eisen de dienstregeling te bepalen. In dat geval wordt alleen de uitvoeringsfunctie aanbesteed. Wanneer de concessieverlener dit doet dan moet hij er wel op bedacht zijn dat hij hiermee de innovativiteit van de vervoerders beperkt. Het streven is dan ook dat de ontwikkelingsfunctie (het bepalen van de dienstregeling) bij de vervoerder komt te liggen. Dit betekent dan dat de concessieverlener in het programma van eisen slechts de belangrijkste algemene zaken ten aanzien van de dienstregeling dient op te nemen.

De systematiek van de concessieverlening is erop gericht dat de offerte van de vervoerder de gunning bepaalt. In de concessievoorschriften kan de concessieverlenende overheid daarbij aangeven binnen welke marges de dienstregeling mag worden gewijzigd. Het is daarbij aan de decentrale overheden zelf om te bepalen hoe groot die marges mogen zijn waarbij zij rekening dienen te houden met de ruimte die is geboden in het programma van eisen.

*De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom er zoveel vervoersautoriteiten zijn blijven bestaan. Ware het niet beter geweest het aantal*

*vervoersautoriteiten te beperken tot de provincies en de kaderwet-gebieden? Wat gebeurt er op lange termijn met de BOS-gebieden?* In het kader van het VERDI-convenant heeft een onderzoek naar de BOV/BOS-structuur plaatsgevonden. Op basis van dit onderzoek en bestuurlijk overleg is besloten een aantal gemeenten de status te laten behouden van rijksbijdragegerechtigde voor de exploitatiesubsidie in het stads- en streekvervoer. De gemeenten die een rijksbijdrage ontvangen zijn door de minister aangewezen op grond van artikel 39 van de vigerende wet, bij besluit van 27 november 1997. Ingevolge de motie van het lid Remkes (kamerstukken II, 1996/1997, 25 088, nr.7) is een horizonbepaling opgenomen in dit besluit; het besluit vervalt uiterlijk op 31 december 2002.

In 2001/2002 zal de in artikel 48 van het VERDI-convenant aangekondigde evaluatie van de BOV/BOS-structuur plaatsvinden, welke aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd. Op grond van deze evaluatie zal de BOS/BOV-structuur opnieuw worden bezien.

*Hoe is de kostendekkingsgraad bij de BOS-gemeenten? Welke invloed heeft deze kostendekkingsgraad op de belangstelling van de vervoerder om hier het openbaar vervoer te verzorgen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

De kostendekkingsgraad bij de BOS-gemeenten loopt uiteen. Deze varieert voor 1999 tussen de 25% en 39%. De gemiddelde kostendekkingsgraad is voor de BOS-gemeenten 35%. Ter vergelijking: de gemiddelde kostendekkingsgraad van de kaderwetgebieden bedraagt 34% en van de provincies 38%. De kostendekkingsgraad is het aandeel van de reizigers-opbrengsten in de totale opbrengsten van het openbaar vervoer. De kostendekkingsgraad geeft derhalve slechts inzicht in de verhouding van het aandeel in de opbrengsten tussen de reiziger en de overheid. De belangstelling van de vervoerder om openbaar vervoer te verzorgen zal veel meer gebaseerd zijn op de mogelijkheden om omzet te behalen. Dit is te realiseren door middel van opbrengstgroei. Factoren die de reizigersgroei stimuleren zijn hoogwaardig openbaar vervoer, inclusief goede prijs-kwaliteitverhouding door tariefbeleid, flankerend beleid en integratie van openbaar vervoer en ruimtelijke ordening.

*De leden van de CDA-fractie, de SGP-fractie en de leden van de RPF/GPV fractie vragen hoe met nevengechikte concessies de integraliteit van het openbaar vervoer en daarmee de belangen van de reizigers worden gewaarborgd. De leden van de CDA-fractie vragen daarbij of een concessie voor integraal openbaar vervoer niet meer mogelijkheden biedt. De leden van de SGP-fractie en de RPF/GPV-fracties informeren of het verlenen van meerdere concessies in één concessiegebied er niet toe leidt dat er een concurrentiestrijd tussen de concessiehouders gaat ontbranden. De leden van de RPF/GPV-fracties vragen daarbij om een verduidelijking van onder welke omstandigheden de concessieverlener kan overgaan tot het verlenen van een nevengechikte concessie en tot het verlenen van een ontheffing van het verbod tot het verrichten van vervoer door niet concessiehouders*

Dit wetsvoorstel heeft tot doel te komen tot een klantgericht openbaar vervoer. De concessiesystematiek is daarbij een instrument om dit te bereiken. De concessieverlener bepaalt of er in een gebied één concessie wordt verleend, of dat meerdere concessies in de vorm van nevengechikte concessies worden verleend. Hij kan dat naar eigen inzicht doen. Hij zal daarbij de belangen van de reiziger wegen. Daarbij zijn verschillende aspecten relevant, bijvoorbeeld of de reiziger niet onnodig wordt gedwongen tot een overstap. Maar ook zal hij wegen of één vervoerder het beste in staat is om het totale vervoer te realiseren of dat meerdere concessies tot een betere dienstverlening kan leiden. Voorstelbaar is immers dat een taxibedrijf bij uitstek geschikt is om collectief vraag-



afhankelijk vervoer te verrichten, maar minder geschikt voor tramvervoer. Overigens wil de aanbesteding van nevensgeschikte concessies niet per definitie zeggen dat de concessies ook door verschillende bedrijven worden gewonnen. Het kan vanuit mededingingsperspectief aantrekkelijk zijn om ook kleine ondernemingen een kans te bieden mee te dingen naar bijvoorbeeld een concessie voor ontsluiten openbaar vervoer, maar dat uiteindelijk de vervoerder die in dat gebied het verbindende vervoer verricht de aanbesteding wint.

Wanneer de concessieverlener kiest voor meerdere concessies in één gebied betekent dat niet automatisch dat de belangen van de reizigers onder druk komen te staan. Het wetsvoorstel biedt daar ook handvaten voor. Door de aanbesteding en de bekostigingssystematiek worden concessiehouders geprikkeld om zich meer op de vervoersbehoefte van de reiziger te richten. Hoe meer de concessiehouder erin slaagt om aan de wensen van de reiziger tegemoet te komen, hoe aantrekkelijker de exploitatie van zijn concessie zal zijn. Hij zal derhalve met andere concessiehouders naar een goede afstemming van de verschillende vervoerdiensten streven zodat de reiziger een goed openbaar vervoersprodukt heeft. Daarnaast bestaat er voor de concessieverlener een belangrijke rol om de afstemming met ander vervoer te waarborgen doordat de concessieverlener de mogelijkheid heeft om voorschriften aan de concessie te verbinden. Een van die voorschriften zou kunnen zijn dat de concessiehouder verplicht is om het vervoer af te stemmen met andere concessiehouders in het gebied.

In het geval van nevensgeschikte concessies zal in beperkte mate concurrentie tussen vervoerders kunnen ontstaan, maar dit zal van geval tot geval verschillen. In de verkregen concessie wordt aangegeven voor welke vervoersvoorziening de concessie is verkregen. In het geval van een concessie voor ontsluitend vervoer en een concessie voor verbindend vervoer in hetzelfde gebied zal dit niet of nauwelijks het geval zijn, omdat de aard van het vervoer verschilt. Het ontsluitende vervoer heeft een toevoerfunctie op het verbindende vervoer. Hierbij gaat het om verschillende vervoersfuncties. De concessie garandeert een exclusief karakter naar derden, dus ook jegens elkaar, uiteraard in de mate waarin de inbreuken op de concessie in de concessievoorschriften zijn geformuleerd.

Hoewel dit principe ook geldt bij het verlenen van nevensgeschikte concessies voor verschillende vervoermodaliteiten is het voorstelbaar dat hierbij een zekere mate van concurrentie tussen de concessiehouders optreedt. Het tram- of metrovervoer is vaak de ruggegraat van het openbaar-vervoersysteem in een stad. Het is bij uitstek geschikt voor het vervoer van grote reizigersstromen. Het busvervoer is hierop aanvullend, maar het komt op dit moment zeker voor dat er overlap is. Het is aan de bevoegde overheid om te bepalen of dat in de toekomst – met de nevensgeschikte concessies – ook het geval moet zijn. Zij zal daarbij een afweging maken tussen de belangen van de reiziger (die kan profiteren van meer concurrentie) en tussen de prijs van de concessie. De prijs van de concessie zal immers hoger zijn naar mate er minder exclusiviteit is. Bij het verlenen van een ontheffing van het verbod tot het verrichten van openbaar vervoer door niet concessiehouders wordt conform artikel 26 van het wetsvoorstel slechts een ontheffing geweigerd wanneer de vervoersvoorziening waarvoor een ontheffing wordt gevraagd zoveel overeenstemming vertoont met de het vervoer in de concessie, dat daarmee onevenredige afbreuk wordt gedaan aan die concessie. De concessieverlener zal dan onder meer kijken naar exploitatieverwachtingen of reizigersstromen. Indien bijvoorbeeld de vervoersvoorziening waarvoor ontheffing wordt aangevraagd beoogt een groot deel van een rendabele lijn uit de concessie te ondervangen, zal de ontheffing niet verleend worden. Het openbaar vervoer waarvoor ontheffing wordt aangevraagd zal derhalve belangrijke verschillen moeten vertonen met

het openbaar vervoer dat door de concessiehouder wordt verricht. Bijvoorbeeld door andere halteringen waardoor de voorziening een andere reizigersdoelgroep bedient dan de voorziening van de concessiehouder. Voorts zal de vrijheid die beide hebben, de vervoerder die rijdt met een ontheffing en de concessiehouder, in belangrijke mate worden bepaald door de voorschriften die aan de ontheffing respectievelijk de concessie zijn verbonden. Deze voorschriften kunnen verhinderen dat de concessiehouder alsnog de vervoersvoorziening waarvoor de ontheffing is verleend, gaat verzorgen. Maar het is ook heel wel mogelijk dat aan de ontheffing het voorschrift is verbonden dat hiervan geen gebruik meer kan worden gemaakt zodra de concessiehouder een soortgelijke voorziening gaat exploiteren. Het is aan de decentrale overheid in haar positie als concessieverlener om hierin een keuze te maken.

*De leden van de CDA-fractie vragen om voorbeelden van cabotagevervoer.*

Cabotage is het vervoer binnen een lidstaat door een ondernemer die niet in die lidstaat is gevestigd. Te denken valt dan aan bijvoorbeeld een Belgische ondernemer die vervoer verricht tussen Breda en Tilburg. Op basis van Verordening (EG) nr. 12/98 is dit in het geregeld vervoer (te vergelijken met openbaar vervoer) slechts toegestaan met een vergunning af te geven door de overheid van de lidstaat waar het vervoer wordt verricht, en alleen in het verlengde van een grensoverschrijdende geregelde dienst (Antwerpen-Breda).

*De leden van de CDA-fractie vragen of gecombineerde concessies van trein en ander openbaar vervoer tot de mogelijkheden behoren. Ze vragen daarbij hoe daarmee omgegaan zal worden in een bepaald concessiegebied en hoe dit in zijn werk gaat wanneer een gecombineerde concessie in verschillende concessiegebieden plaatsvindt. In hoeverre is al rekening gehouden met opname in de wet van het te decentraliseren regionale spoorvervoer?*

In het huidige wetsvoorstel is het niet mogelijk een gecombineerde concessie van trein en ander openbaar vervoer te verlenen. Thans worden van het wetsvoorstel hoofdstuk II (concessie van openbaar vervoer), hoofdstuk III (bepalingen inzake aanbesteding van concessies en hoofdstuk IV (bepalingen van voor de reiziger) niet van toepassing verklaart op openbaar vervoer per trein. Tijdens de behandeling door de vaste commissie voor verkeer en vervoer van de nota Derde eeuw spoor is aangekondigd dat een wetsvoorstel in voorbereiding is dat beoogt de marktordening op het spoor te regelen. Dit wetsvoorstel wijzigt onderhavig wetsvoorstel in die zin dat de marktordening van het spoorvervoer wordt geïntegreerd in de Wet personenvervoer 2000. Het wetsvoorstel inzake de marktordening op het spoor volgt een eigen traject. Gestreefd wordt om dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk naar de Raad van State te zenden opdat het voorstel in de eerste helft van 2000 aan uw Kamer kan worden aangeboden. Voor het regionaal spoorvervoer ligt het voor de hand om eenzelfde soort concessiesystematiek van toepassing te verklaren. In dat geval zal indien er een gezamenlijke concessie wordt verleend voor zowel regionaal spoorvervoer als het overig openbaar vervoer deze concessie moeten voldoen aan de eisen die daaraan worden gesteld voor beide soorten vervoer. Ook ten aanzien van een concessie inzake grensoverschrijdend openbaar vervoer per trein en overig openbaar vervoer ligt het voor de hand om voor een zelfde procedure te kiezen als nu voor het regionaal openbaar vervoer in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld met betrekking tot de coördinatie en afstemming, tussen de verschillende concessieverleners.

*De leden van de CDA fractie en de SGP-fractie vragen zich af of de concessieduur van zes jaar niet belemmerd werkt, i.v.m. de afschrijvings-*

*termijn van het materieel. De leden van de CDA-fractie vragen zich daarbij af waarom de lengte van de concessieduur niet volledig is overgelaten aan de vervoersautoriteit. De leden van de SGP-fractie betwijfelen daarbij of een concessieduur van zes jaar lang genoeg is om voldoende prikkels te bieden voor realisering van innovaties en kwaliteit. Gevraagd wordt daarbij naar ervaringen in het buitenland ten aanzien van het investeringsgedrag van bedrijven en of de concessieduur heeft geleid tot onrust onder het personeel. De PvdA-fractie vraagt daarbij ook naar de internationale ontwikkelingen die zijn te constateren m.b.t. tot de concessieduur (o.a. Scandinavië). Wat betreft de concessieduur vragen de leden van de RPF en GPV-fractie ook of een korte looptijd van de maximale concessieduur een wenselijk en reële optie is.*

Ten behoeve van het bereiken van de optimale situatie is het wenselijk om een maximale termijn te stellen aan de concessie. Ervaringen van het buitenland duiden erop dat een concessieperiode van 5 tot 7 jaar in de praktijk een goede balans biedt tussen marktwerking enerzijds en stabiliteit en continuïteit anderzijds. Wanneer de concessieperiode wordt beëindigd en een nieuwe concessie in concurrentie moet worden aangeboden, wordt de vervoerder geprikkeld om zijn innovativiteit ten aanzien van produkt en productieproces optimaal te gebruiken. Ter voorkoming van langdurige concessies is het derhalve niet wenselijk om de concessieduur geheel aan de vervoerautoriteit over te laten. Daarom is de concessieduur wettelijk bepaald op maximaal 6 jaar. Op deze 6 jaar zijn de volgende uitzonderingen mogelijk.

De concessieverleners zijn vrij om een concessie voor een kortere periode te verlenen. Het is aan de lokale vervoerautoriteiten om te bepalen of een korte looptijd wenselijk is. Een korte concessieduur vergroot de betwistbaarheid van de markt en kan derhalve voordelen hebben in termen van effectiviteits- en efficiencywinsten.

Behalve een kortere looptijd is het in bepaalde gevallen mogelijk voor een langere termijn dan zes jaar een concessie te verlenen. De minister van Verkeer en Waterstaat dient dan wel een vrijstelling te verlenen van de maximale termijn. Het gaat hierbij om concessie die gepaard gaan met aanzienlijke investeringen door de concessiehouder in infrastructuur of materieel. Hierdoor blijft voor de ondernemer de mogelijkheid bestaan om grotere investeringen te doen. Door deze mogelijkheid in het wetsvoorstel is het voor de vervoerautoriteiten mogelijk om maatwerk te bieden en zal de maximale termijn niet belemmerend werken.

Voor zover in het buitenland bekend is, heeft de concessieduur nauwelijks nadelige invloed gehad op de investeringen die bedrijven doen. Slechts in het Verenigd Koninkrijk (exclusief Londen) is een achteruitgang van het materieel te constateren. De vervoerders maken hier langer gebruik van het materieel en stellen onderhoud uit. In het Verenigd Koninkrijk (exclusief Londen) is echter sprake van vrije concurrentie (concurrentie op de weg) waarbij de overheid weinig grip heeft op de situatie en derhalve geen minimumeisen aan het materieel kan stellen. In andere landen waar gekozen is voor concurrentie om de weg (evenals bij dit wetsvoorstel) zijn geen voorbeelden bekend van achteruitgang van de kwaliteit van het materieel. Dit komt omdat de aanbestedende overheid kwaliteitseisen stelt ten aanzien van het materieel en de bedrijven derhalve wel moeten investeren in materieel. In de Scandinavische landen waar marktwerking in het openbaar vervoer al enige tijd geleden is geïntroduceerd blijkt de concessieduur geen belemmering te vormen voor investeringen in materieel. Het busmaterieel is daar op de tweedehandsmarkt verkrijgbaar en weer verkoopbaar.

Ik verwacht dan ook dat de concessieduur zoals in dit wetsvoorstel is opgenomen geen belemmering zal vormen voor bedrijven om in busmaterieel te investeren. Wanneer in Nederland een tweedehandsmarkt ontstaat voor busmaterieel zullen concessiehouders hun materieel kunnen kopen of verkopen. Daarnaast zullen de concessiever-

leners eisen stellen aan het in te zetten materieel zodat de vervoerders genoodzaakt zijn om in hun materieel te investeren om de gunning te kunnen krijgen. Ten aanzien van het railgebonden materieel is in het wetsvoorstel een voorziening opgenomen voor ontheffing van de maximale concessieduur in geval van aanzienlijke investeringen. Ook daar worden derhalve geen problemen verwacht.

Over de relatie tussen lage investeringen of een korte concessieduur en onrust bij het personeel zijn mij recentelijk geen voorbeelden bekend. In Scandinavië, waar men een concessiesystematiek hanteert die het best vergelijkbaar is met die van dit wetsvoorstel, behoudt het personeel in Scandinavië bij concessie-overdracht zijn arbeidsvoorwaarden. Na enige onrust in het begin van de aanbesteding zijn in deze landen de werkgevers, vakbonden en werknemers nu tevreden met de nieuwe situatie.

*De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel op het punt van de concessievoorschriften niet te vrijblijvend is. De concrete invulling wordt overgelaten aan de decentrale overheden. Krijgen we daardoor niet een lappendeken van verschillende voorschriften? Blijft het voor de reiziger wel voldoende transparant met al die verschillende voorschriften per concessiegebied? Anderzijds wordt gesproken over gelijklopende verplichtingen voor alle concessiehouders ten aanzien van een aantal onderwerpen bijvoorbeeld ten aanzien van consumenten. Waarom stelt artikel 29 dan alleen dat er voorschriften moeten worden gesteld? Ware het niet beter om de voorschriften in de wet te formuleren?*

Het is noodzakelijk wettelijk vast te leggen dat overleg wordt gevoerd over de onderwerpen die de kern vormen van de geboden openbaar vervoersvoorziening, te weten de dienstregeling en het tarief. Daarnaast stellen decentrale overheden in hun concessies verschillende voorschriften vast. Door niet de concessievoorschriften bij wet vast te leggen, maar alleen de onderwerpen, sluit hetgeen waarover wordt overlegd aan bij de verplichtingen die voor de concessiehouder uit de desbetreffende concessie voortvloeien. Overigens hebben consumentenorganisaties een belangrijke rol bij de totstandkoming alsook bij de wijziging van concessievoorschriften. Bij nota van wijziging (Kamerstukken II 1998/99, 26 456, nr. 5) is in het wetsvoorstel opgenomen een adviesplicht aan de concessieverlener om consumentenorganisaties in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen aan de concessieverlener over de concessievoorschriften. De concrete invulling wordt overgelaten aan de decentrale overheden. De leden van de CDA-fractie vragen zich daarbij af of er daardoor niet een lappendeken van verschillende voorschriften ontstaat die de transparantie voor de reiziger niet ten goede komt. Dat er verschillende voorschriften bestaan is geen probleem. Op deze wijze wordt de concessieverlener juist de mogelijkheid geboden om voor iedere specifieke situatie de gewenste voorschriften aan de concessie te stellen. Wat betreft de vraag of het voor de reiziger voldoende transparant blijft, kan het volgende worden opgemerkt. De wet voorziet in een sterke betrokkenheid van consumentenorganisaties bij die concessievoorschriften. Al voordat de concessie wordt verleend, vraagt de concessieverlener advies aan consumentenorganisaties over die voorschriften. Hieruit vloeit voort dat deze consumentenorganisaties ook advies uitbrengen over de onderwerpen waarover aan hen tijdens de concessieperiode door de concessiehouder advies wordt gevraagd. Voorts wordt tijdens de concessieperiode jaarlijks advies gevraagd aan die consumentenorganisaties over in ieder geval de dienstregeling en het tarief en de andere in de concessievoorschriften neergelegde onderwerpen. Mijn mening ten aanzien van het ontstaan van verschillende concessievoorschriften is dan ook dit geen probleem vormt, omdat in het wetsvoorstel een duidelijk kader is gesteld ten aanzien van de onderwerpen. Dat daarbij de concrete invulling zal leiden tot onvoldoende

transparantie wordt door de wettelijke waarborgen hiervoor niet verwacht.

*De leden van de fracties van VVD, D66, RPF/GPV en SGP vragen zich af aan welke normen het College van beroep voor het bedrijfsleven een besluit tot concessieverlening toetst, aangezien het hier gaat om een besluit met grote discretionaire vrijheid.*

Bij de beoordeling of de desbetreffende overheid bij de concessieverlening rechtmatig heeft gehandeld, zal de rechter onderzoeken of aan het bestreden besluit geen gebreken kleven terzake van bevoegdheid, procedure of inhoud. Procedurele verzuimen in de fase van de voorbereiding van het besluit kunnen van invloed zijn op het besluit en de belanghebbende benadelen. In het geval van de concessieverlening is in de voorbereidingsprocedure een aantal overlegverplichtingen opgenomen. Ook zal er voor de aanbesteding een aantal procedurele voorschriften gelden. Indien deze voorschriften niet zijn nageleefd, kleeft aan het besluit een procedureel gebrek. In hoeverre dit ook moet leiden tot vernietiging van het besluit, is aan de rechter om te beoordelen en is mede afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Van inhoudsgebreken is sprake indien de overheid een ander besluit heeft genomen dan het recht toestaat. Niet alleen zal daarbij gekeken worden naar de systematiek van de Wet personenvervoer 2000, bijvoorbeeld of de concessiehouder beschikt over een verklaring van geen bezwaar, maar het bestreden besluit zal ook worden getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bijvoorbeeld kan de vraag voorliggen of de offertes zorgvuldig tegen elkaar zijn afgewogen en of er bijvoorbeeld sprake is geweest van positieve of negatieve discriminatie van een bepaalde vervoerder. Afhankelijk van de beoordeling door de rechter zal blijken of het besluit in alle redelijkheid had kunnen worden genomen.

*De leden van de fracties van de PvdA, VVD, D66, GPV/RPF en SGP vragen zich af een voorziening moest worden getroffen om mogelijke schadeclaims als gevolg van eenzijdige tussentijdse ontbinding van bestaande contracten tussen vervoerders en lokale overheden te voorkomen.*

Ik ben van mening dat geen voorziening behoeft te worden getroffen als gevolg van de eenzijdige tussentijdse ontbinding van bestaande contracten tussen vervoerders en lokale overheden. Allereerst wordt verwacht dat het aantal contracten dat als gevolg van deze wettelijke bepaling zullen worden beëindigd niet groot zal zijn. De looptijd van het merendeel van de afgesloten zogenaamde BOS-contracten is onlangs beëindigd dan wel zal binnenkort zijn afgelopen. Bij het sluiten van nieuwe contracten kan door de lokale overheden dan ook heel goed rekening worden gehouden met de aangekondigde regelgeving. Voorzover dat niet is geschied ben ik van oordeel dat schade die hieruit voortvloeit op dat moment reeds voor beide partijen voorzienbaar was. Ten tweede gaat het hier niet om plotselinge invoering van een zeer ingrijpende regelgeving, maar om regelgeving die in ieder geval reeds voorzienbaar was vanaf medio 1997. De maatregelen zijn in overleg met onder meer de branche tot stand gekomen. Het voornemen tot periodieke betwistbaarheid in het openbaar vervoer is niet van vandaag of gisteren. De aanloop naar dit wetsvoorstel begon reeds bij het kabinetsstandpunt «Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer» dat op 22 mei 1995 naar aanleiding van het tweede advies van de Commissie Brox Openbaar Vervoer aan uw Kamer werd aangeboden (kamerstukken II 1994/95, 23 645, nr. 2).

Het is ook niet voor niets dat het model-BOS contract van 1988 reeds een bepaling voor tussentijdse beëindiging kent als gevolg van wijzigingen van de Wet personenvervoer in verband met periodieke betwistbaarheid in het openbaar vervoer. De aanbestedingsplicht zal overigens ook niet vanaf het moment van inwerkingtreding in volle omvang gelden maar

deze wordt geleidelijk ingevoerd. In 2003 zal 35% van het openbaar vervoer moeten zijn aanbesteed. Eerst in 2005 geldt een aanbestedingsplicht van 100%, zij het dat de invoering van die plicht afhangt van een evaluatie en monitoring van de effecten van aanbesteding in de voorafgaande jaren en van het oordeel van de Tweede Kamer over de evaluatie. Ten derde heeft de eenzijdige opzegging van contracten betrekking op een groep van ondernemers die vertegenwoordigd zijn in het Overlegorgaan Personenvervoer waarmee over dit wetsvoorstel overleg is gevoerd en dat een rapport van bevindingen<sup>1</sup> over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Het gaat hier derhalve om een goed geïnformeerde groep van betrokken ondernemers die zich reeds voorbereiden op de komende wijzigingen. Of beëindiging van het contract ook de facto vanaf het begin van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel betekent dat de vervoerder in dat gebied geen openbaar vervoer meer verzorgt, valt nog te bezien. Het staat de concessieverlener in beginsel vrij om in eerste instantie een concessie aan diezelfde vervoerder te verlenen.

*Waarom wordt in artikel 24 wel aangeduid dat een concessie een omschrijving omvat van het openbaar vervoer en van het gebied, maar wordt niet ook de modaliteit en de mogelijkheid van het vervoerskundig onderscheid genoemd terwijl dit in de memorie van toelichting wel expliciet wordt genoemd? Zou het niet beter zijn ook de modaliteit en de mogelijkheid van vervoerskundig onderscheid in de wettekst op te nemen, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.*

Het is mogelijk een concessie te verlenen voor het gehele openbaar vervoer in een specifiek gebied, voor een bepaalde modaliteit of meerdere concessies voor dezelfde modaliteit. De modaliteiten zijn in beginsel begrensd door de modaliteiten die in artikel 1, onderdeel h, bij de definitie van openbaar vervoer zijn genoemd. Het is derhalve niet nodig om de modaliteiten nog eens te benoemen in het kader van de concessieverlening. Door gebruik van de algemene omschrijving «gebied» wordt aangegeven dat de concessie in ieder geval territoriaal begrensd moet zijn hetgeen onverlet laat dat vervoerskundige grenzen daarbij leidend zijn. Zo is het heel goed mogelijk om een concessiegebied te definiëren waarbij tevens een gedetailleerde vervoervoorziening is opgenomen. De exclusiviteit geldt dan in dat gebied voor die specifieke voorziening. In de gevallen waarin vervoerskundige grenzen leidend zijn bij de omschrijving van het gebied kan een (territoriale) grensoverschrijdende concessie ontstaan. Ook met deze mogelijkheid wordt in het wetsvoorstel rekening gehouden. Afhankelijk van de specifieke situatie waarin wordt aanbesteed, bepaalt de concessieverlener hoe het openbaar vervoer dient te worden omschreven. Zo is het mogelijk dat een concessieverlenende overheid door een concessie voor openbaar vervoer te verlenen zonder specificaties in modaliteiten, binnen de door haar aangegeven randvoorwaarden, het aan een concessiehouder overlaat te bepalen met welke mix van modaliteiten de meest optimale situatie wordt bereikt.

In een andere situatie is het mogelijk dat een concessieverlenende overheid ervoor kiest om de modaliteit op te nemen omdat de concessieverlenende overheid van mening is dat dit de garantie biedt voor een effectieve en efficiënte benutting van de infrastructuur. Te denken valt hierbij aan metro en tram infrastructuur.

Het hangt dus sterk af van de specifieke situatie om ervoor te kiezen om de modaliteit en het vervoerskundigheid onderscheid te omschrijven in de concessie. Welke concessie wordt gewenst kan het beste decentraal worden bepaald. Omdat specificatie niet altijd wenselijk zal zijn, is in het wetsvoorstel gekozen om dit over te laten aan de beoordeling van de specifieke situatie door de decentrale overheden.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*Op welke wijze wordt het begrip relevante markt gehanteerd, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. De leden van de fractie van de VDD*

*vragen wanneer de markt van het spoorvervoer tot de relevante markt behoort. Tevens constateren zij dat er in de tijd verschillende marktmachtpercentages zullen worden gehanteerd en vragen zij wat in dat verband onder regionaal en lokaal vervoer wordt verstaan. De leden van de CDA-fractie vragen of de algemene maatregel van bestuur over maximale marktaandeel kan worden «voorgehangen».*

In het algemene deel van de memorie van toelichting wordt verwezen naar een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur waarin de relevante markt gedefinieerd zal worden. Als definitie van relevante markt is toen gehanteerd de betwistbare markt, in concreto is dat eerst het busvervoer (exclusief het vervoer door gemeentelijke vervoerbedrijven) en met ingang van 1 januari 2006 is dat de gehele markt voor het vervoer per bus/tram/metro. Door deze fasering in omvang van de relevante markt werd destijds voorgesteld het marktmachtpercentage in de tijd parallel aan de toename van de omvang van de markt te laten afnemen van 50% naar 35%.

Naar aanleiding van opmerkingen van uw Kamer is een en ander heroverwogen. Om verschillende redenen behoeft het begrip relevante markt aanpassing. De eerste reden is dat het kabinet zich inmiddels een mening heeft gevormd omtrent de marktordening van het spoorvervoer. Deze visie is neergelegd in de nota «Derde eeuw spoor», die onlangs met uw Kamer is besproken. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen regionaal/stadsgewestelijk vervoer en nationaal/interregionaal vervoer. Het regionaal/stadsgewestelijk vervoer per spoor vertoont in zijn aard gelijkenis met het vervoer per bus/tram/metro (veel verplaatsingen over relatief korte afstanden) en derhalve tot de relevante markt moet behoren. Deze spoormarkt wordt bovendien, indien de voorstellen van het kabinet door het parlement worden overgenomen, spoedig betwistbaar. Voorgesteld wordt om de relevante markt vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel direct in zijn volle omvang toe te passen, inclusief de uitbreiding met het regionale spoorvervoer, en de fasering in de tijd achterwege te laten.

Uitbreiding van de relevante markt betekent echter ook dat het maximale marktaandeel aanpassing behoeft. Essentieel voor de vaststelling van de hoogte van de marktmacht is dat een markt die wordt gedomineerd door twee grote spelers moeilijk te betreden is voor nieuwkomers. Bovendien zijn de dominante vervoerders niet goed voor de creativiteit en innovativiteit van vervoerders. Daarom wordt voorgesteld om het marktmachtpercentage in combinatie met een verruiming van de relevante markt te verlagen tot eenderde. Dit aandeel geeft Connexxion iets meer ruimte dan uit de memorie van toelichting blijkt, maar garandeert tegelijkertijd dat er minimaal drie spelers op de markt komen.

Naar aanleiding van de opmerking van de voorhangprocedure kan opgemerkt worden dat het voornemen is om een voorhangprocedure in het wetsvoorstel op te nemen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan een breder in de Kamer levende wens. De wijziging zal zijn beslag krijgen in de reeds eerder in het vooruitzicht gestelde nota van wijziging. Derhalve zal de exacte definitie van het begrip maximaal marktaandeel zoals deze zal worden opgenomen in de betreffende algemene maatregel van bestuur worden «voorhangen».

*Een vervoerder met een veel beter aanbod maar een te hoog marktmachtpercentage zou toch eigenlijk niet geweerd kunnen worden, zo vinden de leden van de fractie van GroenLinks, omdat de kwaliteit van het openbaar vervoer voorop staat. De leden van de PvdA-fractie sluiten zich hierbij aan en vragen zich af wat de meerwaarde voor de reiziger is om een te grote onderneming met het beste bod te weren.*

Ik ben het volledig met de Kamer eens wanneer zij stelt dat de kwaliteit van het openbaar vervoer voorop dient te staan. Een van de meest belangrijke en principiële doelstellingen van dit wetsvoorstel is dat juist

langs de weg van concurrentie deze kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer wordt bereikt. Daar waar het openbaar vervoer vanuit de bescherming van een monopolioïde situatie zonder concurrentie in het verleden kansen op kwaliteitsverbetering heeft laten liggen, wordt met dit wetsvoorstel deze ongewenste machtspositie doorbroken. Dat kan alleen door bedrijven die een te grote machtspositie hebben uit te sluiten van meedingen bij open te stellen concessies. Anders blijft de status quo gehandhaafd en zijn er geen grote verwachtingen van een voortdurende kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer.

Ook uw Kamer huldigt deze visie. Ter herinnering, de in 1996 kamerbreed geaccepteerde motie van het lid Remkes (kamerstukken II, 1995/96, 23 645, nr. 25) en anderen over het bereiken van een aanmerkelijk geringere dominantie van (toen nog) VSN op de openbaar vervoermarkt. Tijdens het nota-overleg over de Implementatienota Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer bent u niet afgeweken van deze lijn. Sinds de aanvaarding van die motie zijn er heel wat ontwikkelingen op de markt voor openbaar vervoer geweest. Met deze motie als leidraad heb is overleg gevoerd met VSN over de positie die VSN inneemt in de openbaar vervoer markt. Zonder wettelijke verplichting op dat moment, maar wel met de dreiging van een toekomstige wettelijke verplichting, heeft VSN een deel van de holding (Noord Nederland) verkocht aan Arriva, waardoor het VSN-aandeel op de markt van het regionale streekvervoer terugliep van bijna 100% naar circa 85%. U stelt thans de vraag of de bepaling van een maximaal toegestaan aandeel in de markt noodzakelijk is, mede vanuit het belang van de reiziger.

De reden waarom uw Kamer destijds de motie Remkes aanvaardde was niet de introductie van concurrentie als doel, maar als middel om tot een betere kwaliteit in het openbaar vervoer te komen. Concurrentie stimuleert het ondernemerschap, de creativiteit en dwingt vervoerbedrijven beter te luisteren naar de wensen van de klant. Om hiervan daadwerkelijk profiteren is het van belang dat de concurrentieverhoudingen evenwichtig zijn. Het is niet wenselijk dat één onderneming vanuit een historische positie de markt domineert en zo nieuwe toetreders tot de markt wegdrukt. Het marktmachtartikel beoogt deze verhoudingen in evenwicht te brengen.

Geheel in de lijn met de motie Remkes en algemeen aanvaarde mededingingsprincipes is u elders bij de beantwoording van uw vragen over dit wetsvoorstel een definitie voor marktmacht uiteengezet. Daarbij is het uitgangspunt dat het wenselijk is dat er meer dan twee spelers op de markt zijn. Bij drie spelers is het minder waarschijnlijk dat er onderling afspraken worden gemaakt over prijsstelling en marktverdeling. Bij de herziening van het begrip relevante markt en het maximaal toegestane aandeel van een vervoerder in de markt heeft dit onder andere een rol gespeeld.

Voor uw oordeelsvorming over de wenselijkheid van het artikel over marktmachtbepalingen wordt hieronder wat feitelijk informatie gepresenteerd over de marktmachtverhoudingen op dit moment. Hierbij wordt als definitie van de relevante OV markt gehanteerd het stads-, streekvervoer en het regionaal spoorvervoer. In de hieronder gepresenteerde cijfers is de omzet in het «regionaal spoorvervoer» geraamd op ongeveer f 500 mln, hetgeen ongeveer de omzet in de huidige contractsector is.



**Bedragen in miljoenen guldens (situatie 1999)**

	Omzet	marktaandeel
NS Reizigers	500	13
GVB's gezamenlijk (blijven nog buiten spel)	1 600	41
Connexxion	1 400	36
Arriva	200	5
BBA	200	5
Totaal	3 900	

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat er op dit moment nog steeds één grote speler is in het stads- en streekvervoer, en dat is Connexxion. Dit is zeker het geval wanneer bedacht wordt dat de markten van de gemeentelijke vervoerbedrijven nog niet op korte termijn betwistbaar zullen zijn. De gemeentelijke vervoerbedrijven mogen pas vervoer elders aanbieden als hun thuismarkt betwistbaar is gesteld en zijn derhalve voorlopig geen spelers op de betwistbare markten. NSReizigers concentreert zich op de markt voor het spoorvervoer. Anders dan via minderheidsdeelnemingen in regionale bedrijven die zich richten op de combinatie van regionaal spoorvervoer en stads- en streekvervoer wordt geen beweging van NSR gezien op de markt voor stads- en streekvervoer. BBA en Arriva zijn relatief kleine spelers. De concurrentieverhoudingen (één grote speler en twee kleine) op dit moment zijn reden om een grens aan het maximaal te behalen marktaandeel te stellen.

Binnen de aangepaste definitie van marktmacht – maximaal eenderde van de markt voor het stads- en streekvervoer en het regionaal spoorvervoer – zal Connexxion gedwongen zijn haar aandeel in de markt te verminderen wil ze een verklaring van geen bezwaar krijgen en dus mogen meedoen met aanbesteding. Dit kan bijvoorbeeld door de afstoting van een bedrijfsonderdeel zoals Hermes, dat nu al niet in Connexxion is geïntegreerd. Connexxion heeft hiermee reeds ingestemd. Indien Hermes reeds is afgestoten door Connexxion vóór de eerste aanbestedingen conform dit wetsvoorstel plaatshebben, kan Connexxion gewoon meedingen naar nieuwe concessies. Op die manier zou al bij de start van concurrentie de gewenste situatie zijn ontstaan van tenminste vier marktpartijen (Connexxion, Arriva, BBA en Hermes) die op het terrein van regionaal openbaar vervoer gelijkwaardig zijn in hun kennis van de Nederlandse markt voor het openbaar vervoer en elkaar op een eerlijk speelveld kunnen beconcurreren. De bepalingen omtrent marktmacht bieden dan een kader dat het speelveld evenwichtig blijft.

Resumerend is er – ondanks de ontwikkelingen in de markt sinds de aanvaarding van de motie Remkes – geen aanleiding is om de marktmachtbepalingen in het wetsvoorstel achterwege te laten. Het creëren van randvoorwaarden voor eerlijke concurrentie – zoals door uw Kamer is onderschreven – is nog steeds aan de orde. Het antwoord op de vraag van de PvdA-fractie over de meerwaarde van een marktmachtartikel voor de reiziger is wat mij betreft duidelijk: op termijn zal dit vruchten afwerpen voor de reiziger, omdat de introductie van evenwichtige marktverhoudingen dwingt tot alerte en innovatieve bedrijven.

*Kan nader worden toegelicht welke middelen en instrumenten concessieverleners ter beschikking staan om concessiehouders aan naleving van de afspraken te houden. Het is duidelijk dat de concessieverlener via de financiële weg (inhouden bijdrage) dan wel via intrekking van de concessie hiertoe middelen ter beschikking heeft. Is het niet gewenst dat de concessieverleners ook andere middelen/instrumenten hiervoor hebben. In het buitenland zijn voorbeelden bekend van boeteregelingen bij het niet juist, niet volledig of niet accuraat uitvoeren van de dienstre-*

*geling e.d.. De leden van de GroenLinks-fractie vragen op dit punt een nadere toelichting en argumentatie.*

Op naleving van de in de concessie gemaakte afspraken dient te worden toegezien. Om de positie van de concessieverlener te versterken is in het wetsvoorstel opgenomen dat deze de concessie kan intrekken wanneer de concessiehouder deze niet naar behoren uitvoert. Het moge duidelijk zijn dat dit instrument in verhouding tot de ernst van het geval moet worden ingezet.

Voor minder ernstige zaken of om de kwaliteit van bij de uitvoering te garanderen kan de concessieverlener een bonus-malusregeling in de concessie opnemen. Hij kan dan een bepaalde bonus uitkeren wanneer een bepaalde doelstelling wordt bereikt (bijvoorbeeld reizigersgroei of het behalen van een bepaalde modal split). Maar ook kan hij een financiële malus opleggen wanneer bepaalde zaken niet worden behaald (bijvoorbeeld: op tijd rijden, frequenties, netheid van het materieel e.d.).

In bijvoorbeeld Kopenhagen worden financiële boetes gerelateerd aan de uitvoering van het contract. Zo krijgt de vervoerder een boete opgelegd wanneer er minder busuren worden gereden dan is afgesproken. Daarnaast worden kleinere overtredingen (bijvoorbeeld te vroeg weggrijden, gebrek aan informatie) met een boete bestraft.

Ook in Stockholm wordt ook een bonus-malusregeling toegepast. Hier wordt op basis van consumentenonderzoek de kwaliteit van het geboden vervoer bepaald. Wanneer de vervoerder boven de standaard kwaliteits-eisen zit ontvang hij een bonus. Zit de vervoerder onder de standaard eisen dan wordt hem een malus opgelegd. Maar ook hier worden kleinere overtredingen bestraft, zoals het niet melden van een vertraging of slecht gedrag van een chauffeur.

Net als in Stockholm en Kopenhagen kunnen de decentrale overheden in Nederland voor een bepaald bonus-malussyteem kiezen. Met dit systeem kunnen de overheden de voor hen belangrijke doelstellingen ondersteunen en erop toezien dat de voorwaarden bij de uitvoering van de conversie worden nageleefd.

*De leden van de fracties RPF/GPV zijn van mening dat het wetsvoorstel geen helderheid biedt over hoe moet worden omgegaan met vervoersconcessies waarin meerdere opdrachtgevers participeren.*

Wanneer er sprake is van een grensoverschrijdende concessie, hetgeen betekent dat het concessioneel openbaar vervoer wordt verricht over de gebiedsgrenzen van een bevoegde overheid heen dan zijn meerdere situaties denkbaar:

- één van de bevoegde overheden kan haar bevoegdheid tot concessieverlening op grond van artikel 24 van dit wetsvoorstel overdragen aan de andere tot concessieverlening bevoegde overheid. In dit geval wordt de overheid waaraan de bevoegdheid tot concessieverlening is overgedragen de enige opdrachtgever c.q. concessieverlener;
- de beide bevoegde overheden verlenen de concessie gezamenlijk. Hiervoor kan de constructie van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden gekozen. De gemeenschappelijke regeling is dan opdrachtgever en op dat orgaan rusten dan de rechten en verplichtingen die aan de concessieverlener zijn verbonden.
- de bevoegde overheden kunnen ieder voor zich een concessie verlenen aan één concessiehouder. Hierbij kan door beide overheden binnen hun eigen bestuurlijk gebied een concessie worden verleend waardoor er sprake is van twee concessies. Voor iedere concessie afzonderlijk is de bevoegde concessieverlener tevens de opdrachtgever.

Welke constructie ook wordt gekozen, steeds is duidelijk wie opdracht-

gever is en op wie derhalve de rechten en verplichtingen rusten die de concessieverlener toekomen.

*De concessieverlener kan besluiten het openbaar vervoer integraal aan te besteden. Grote aanbieders kunnen wellicht een integraal pakket aanbieden, maar daarmee worden kleinere aanbieders buitenspel gezet. De leden van de GPV/RPF-fracties vragen of de regering hierop wilt reageren? Voor de duidelijkheid stellen deze leden dat integraliteit in het concessiegebied wat hun betreft prioriteit heeft boven de belangen van kleinere marktpartijen.*

De mening van de leden van de fracties van RPG/GPV dat integraliteit van de vervoersvoorziening zwaarder moet wegen dan het belang nieuwe kleine marktpartijen toe te laten treden op de openbaar vervoermarkt wordt gedeeld. Beide belangen hoeven echter niet met elkaar in strijd te komen. Ten eerste is het mogelijk voor nieuwe kleine toetreders om via onderaanbesteding of aanvullende concessies te participeren op de markt en ervaring met het openbaar vervoer op te doen. Voorts kunnen kleine aanbieders in samenwerkingsverbanden werken waardoor het mogelijk is om op integrale concessies te bieden. Een derde mogelijkheid is dat de concessie gedeeltelijk aan een kleine aanbieder wordt overgedragen. Er zij overigens op gewezen dat integraal aanbesteden niet de enige weg is om te komen tot een goede vervoersvoorziening. Ook in de huidige situatie zijn in eenzelfde provincie meerdere vervoerders actief met meerdere verschillende dienstregelingen. Belangrijker is dat de voorzieningen goed op elkaar worden afgestemd zowel vooraf als tijdens de concessieduur.

*De leden van de fracties van RPF en GPV vragen de regering in te gaan op de toekomst van kleinere marktsegmenten zoals het leerlingenvervoer. Het in het wetsvoorstel neergelegde marktordeningsregime heeft geen enkele relatie met vervoersvormen als het leerlingenvervoer. Dit vervoer valt namelijk niet onder het begrip openbaar vervoer. Leerlingenvervoer wordt door gemeenten reeds gecontracteerd met in acht neming van de geldende aanbestedingsregels en op basis van de relevante onderwijsregelgeving. Dit geldt evenzeer voor andere bijzondere vervoersvormen, zoals ziekenvervoer, Wvg-vervoer en dergelijke. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet geen wezenlijke wijzigingen in de eisen voor de toegang tot het beroep van ondernemer in het besloten busvervoer of het taxivervoer die normaliter leerlingenvervoer en dergelijke verrichten.*

*Wat gebeurt er als er geen enkele onderneming reageert op de aanbesteding, zo vragen de leden van de fracties van RPF en GPV. Is er voldoende rekening gehouden met een dergelijk scenario?*

Hoewel de aanbestedingen tot nu toe hebben uitgewezen dat de vrees voor geen enkele reactie uit de markt ongegrond is, is het inderdaad theoretisch mogelijk dat er geen belangstelling is. Dit kan bijvoorbeeld doordat de aanbesteder een inschattingsfout heeft gemaakt bij de te stellen eisen. Hierin voorziet artikel 43. Dit biedt de mogelijkheid om een concessie eenmalig met ten hoogste 12 maanden te verlengen indien de aanbesteding is mislukt. Na afloop van de verlenging dient de concessie opnieuw te worden aanbesteed. In het Besluit personenvervoer 2000 zal worden aangegeven welk aanbestedingsregime zal gelden.

## **5. Implementatie en aanbesteding**

*Wat vindt de regering van het idee om te komen tot een tussenfase voor de invoering van marktwerking waarin op basis van prestatiecontracten de kwaliteit en efficiency van het huidige openbaar vervoer verbeterd moeten worden, vragen de leden van de PvdA-fractie.*

Een prestatiecontract is een goede manier om de relatie tussen overheid en vervoerder vast te leggen. Conform het wetsvoorstel, vervallen de

huidige contracten tussen vervoerder en overheid uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In de tussenliggende periode moeten concessies worden afgesloten. Omdat de introductie van de aanbesteding gefaseerd verloopt, hebben decentrale overheden de mogelijkheid om een deel van de concessies aan te besteden en een deel onderhands te gunnen tot het moment dat aanbesteding van 100% van het regionaal vervoer verplicht wordt. Zowel in de aanbesteding als in de onderhandse gunning kan dan ervaring worden opgedaan met concessies op basis van prestaties. Het fenomeen prestatiecontract wordt dan ook niet gezien als vervanging van aanbesteding, integendeel, aanbesteding is eerder een wijze om via een vergelijkende toets een prestatiecontract of een concessie af te sluiten. De vraag is of het sluiten van een prestatiecontract alleen een verhoging van kwaliteit en efficiency bewerkstelligt. Immers, de huidige contracten, waarin ook deels prestaties zijn vastgelegd hebben dit effect doorgaans ook niet gehad. Juist het competitieve element van de aanbesteding kan hiervoor wel een stimulans bieden. Ik zie dan ook geen reden om te komen tot een tussenfase voor de invoering van periodieke betwistbaarheid op de manier als voorgesteld door de leden van de PvdA-fractie.

*De leden van de PvdA- en CDA-fracties vragen hoe de opzet is van de evaluatie van de aanbesteding in 2003.*

Bij de evaluatie in 2003 kunnen tenminste 2 dienstregelingjaren aanbesteed zijn, die van 2001–2002 en die van 2002–2003. Juist om meteen al te kunnen profiteren van de eerste ervaringen daarbij, is een snelle evaluatie noodzakelijk. Twee tranches van aanbestedingen is voor een zinvolle evaluatie voldoende.

De evaluatie van de aanbestedingen is gegund aan het onderzoeksbureau MU-Consult. De opzet van de evaluatie is als volgt: MU-Consult houdt vóór de aanbestedingen een zogenaamde nul-meting. Daarbij wordt geïnventariseerd de omvang van het vervoer, de kwaliteit, de kosten, de opbrengsten. Na gunning op basis van aanbesteding zal opnieuw gemeten worden hoe deze aspecten scoren. Daarnaast wordt geïnventariseerd hoe de ontwikkeling is in gebieden zonder periodieke betwistbaarheid.

Bij de evaluatie worden betrokken de reizigers, de vervoerders en de concessieverleners.

*De leden van de PvdA-fractie vragen of de decentrale overheden een toereikend organisatorisch instrumentarium ter beschikking staat om het wetsvoorstel te implementeren.*

In het kader van VERDI is sprake geweest van een overheveling van financiële middelen en personeel van Rijk naar provincie. Kaderwettengebieden en BOS-steden hadden reeds eerder bevoegdheden op het terrein van openbaar vervoer. De gefaseerde invoering van het systeem van concessieverlening biedt decentrale overheden de mogelijkheid om spreiding van aanbesteding in de loop van de tijd te realiseren en op die wijze medewerkers efficiënt in te zetten. Het organisatorisch instrumentarium is derhalve voldoende. Daarnaast is in de vorm van het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer, een kenniscentrum gecreëerd, bedoeld om aanbestedende overheden bij hun aanbestedingen te begeleiden

*De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het in financieel opzicht staat met de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven. Wanneer verwacht de regering dat de gemeentelijke vervoerbedrijven verzelfstandigd zullen zijn? De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken ten aanzien van de verzelfstandiging.*

De financiële situatie en het bestuurlijk draagvlak voor verzelfstandiging verschilt sterk per gemeentelijk vervoerbedrijf. Voor het merendeel van deze bedrijven geldt dat de solvabiliteit voornamelijk van onvoldoende

niveau is om te kunnen verzelfstandigen. Dit geldt voor de gemeentelijke vervoerbedrijven van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Dordrecht en Maastricht. Een enkel bedrijf heeft reeds voldoende solvabiliteit (Nijmegen) en een tweetal is reeds volledig verzelfstandigd respectievelijk verkocht (Arnhem en Groningen). Voor de bedrijven waarvoor de solvabiliteit onvoldoende is, is een participatiefonds opgericht welke zal kunnen deelnemen in het aandelenkapitaal van de gemeentelijke vervoerbedrijven. Dit fonds zal een aanvraag tot aandelenparticipatie honoreren indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Het rapport waarin de werking van het fonds is uiteengezet is op 13 februari 1998 aan Uw Kamer voorgelegd (TK, vergaderjaar 1997/98, 23 645, nr. 37). Gemeentelijke vervoerbedrijven kunnen tot en met 2002 gebruik maken van deze faciliteit. Daarna zal de gemeente geheel verantwoordelijk zijn voor de financiering.

*De leden van de VVD-fractie vragen of het al duidelijk is welke bekostigingssystematiek er gebruikt gaat worden. Naar de mening van deze leden heeft het WROOV in ieder geval afgedaan, want het is te willekeurig. Waarom wordt bijvoorbeeld niet voor een belangrijk deel gewerkt met een lumpsum voor de concessieverleners en voor het overige deel een vervoergerelateerde verdeling?*

Feitelijk is er geen wijziging van de bekostigingssystematiek: de grondslag voor de bekostiging blijft het gebruik van het openbaar vervoer. Dit gebruik wordt nu nog vastgesteld op basis van de vervoeropbrengsten zoals gemeten met behulp van het WROOV. Deze statistische methodiek is gericht op het per overheid vaststellen van de opbrengsten uit de verkoop van strippenkaarten en abonnementen; de basis is een periodiek gehouden grootschalig onderzoek waarvan de resultaten gedurende circa drie jaar worden gebruikt voor de verdeling van de beschikbare middelen. Deze methodiek is tamelijk statisch in die zin dat gedurende deze periode slechts in beperkte mate rekening kan worden gehouden met tussentijdse wijzigingen in het reizigersgedrag.

Met de introductie van een chipkaart wordt mede beoogd een dynamische meting van het gebruik mogelijk te maken. Tevens maakt een chipkaart een veel nauwkeuriger meting van het gebruik mogelijk.

In de huidige situatie is reeds sprake van een lumpsum-deel: een relatief gering deel van de rijksbijdrage wordt namelijk vastgesteld op basis van demografische en geografische kenmerken. Gezien de keuze voor prestatiebekostiging past het overigens niet om het vervoergerelateerde deel te verkleinen.

*De leden van de fractie van de VVD vragen of er al aanbestedingsreglementen zijn. Wordt door de rijksoverheid al een aanzet gegeven tot uniformering?*

Veel decentrale overheden hebben reeds aanbestedingsreglementen die worden gebruikt voor de aanbesteding van publieke werken of andere zaken. Hierbij kan worden aangesloten voor de aanbesteding van openbaar vervoer. Er is geen voornemen om de aanbestedingsreglementen te uniformeren, omdat het voordeel voor de decentrale overheid van aansluiting bij reeds bestaande reglementen groot wordt geacht. Wel is het zo dat het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer een voorbeeldreglement zal ontwikkelen en derhalve hiertoe een handreiking zal doen aan de decentrale overheden die daaraan behoefte hebben.

*Welke concrete stappen worden ondernomen indien de Tweede Kamer op basis van de evaluatie concludeert dat aanbesteding van het OV dient te worden stopgezet of niet meer gestreefd dient te worden naar 100% aanbesteding, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De leden van de fractie van GroenLinks menen dat de vrijheidsgraden van de Tweede Kamer ten onrechte beperkt worden door nu reeds een eindbeeld (alles*

*aanbesteed op 1-1-2005) en de data daarna (2006/2009) vast te leggen. De leden van de SGP-fractie vragen of er nog een weg terug is, indien de resultaten van marktwerking tegen vallen.*

Indien de Tweede Kamer in 2003 concludeert dat de aanbesteding van het OV niet conform (het tijdpad in) het wetsvoorstel dient plaats te hebben, treden de artikelen 57, 59 en 60 in hun huidige vorm niet in werking. Al naar gelang het oordeel van de Tweede Kamer zal moeten worden bezien of de overige onderdelen van het wetsvoorstel aanpassing behoeven. Dit biedt mijns inziens voldoende vrijheidsgraden. Overigens is in het Wetsvoorstel deregulering taxivervoer een vergelijkbaar traject afgesproken. Ook daar staat het eindbeeld in het wetsvoorstel, voorafgegaan door een evaluatie van de effecten.

*De leden van de fractie van het CDA stellen dat het is toch in het geheel niet nodig is dat iedere concessieverlener op 1 januari 2003 35% van de omzet van het vervoer in zijn gebied heeft aanbesteed. Is de minister bereid de amvb waarin de criteria worden geformuleerd voor te hangen? Kan het criterium «gebiedsspecifieke omstandigheden» nader worden toegelicht, zo vragen de leden van de fractie van D66.*

Het is inderdaad niet nodig dat iedere concessieverlener 35% heeft aanbesteed op 1 januari 2003. In de algemene maatregel van bestuur die nadere regels stelt over de toepassing van de aanbestedingsplicht, zal bij de beoordeling of moet worden overgegaan tot zo'n verplichting eerst worden bezien in hoeverre zich een omstandigheid zich voordoet als bedoeld in de onderdelen a of b van het eerste lid van artikel 55 van het voorstel. Daarbij zal worden gecategoriseerd naar bestuurlijk niveau: in alle provincies tezamen moet 35% zijn aanbesteed, in alle kaderwetgebieden tezamen moet 35% zijn aanbesteed (exclusief het vervoer van gemeentelijk vervoerbedrijf) en in alle BOS-steden tezamen moet 35% zijn aanbesteed. Het is dus mogelijk dat bijvoorbeeld in de ene provincie niets wordt aanbesteed en in de andere 100%, mits van de totale omzet van alle provincies maar 35% is aanbesteed. Reden hiervoor is dat deze categorieën ook een redelijke spreiding over landelijk gebied, middelgrote stad en stadsgewest weergeven.

Indien wordt overgegaan tot een verplichting conform artikel 55 geldt deze voor iedere concessieverlener en niet meer voor het collectief van provincies, kaderwetgebieden en BOS-steden.

Op de vraag van het CDA of ik bereid ben deze algemene maatregel van bestuur voor te hangen kan bevestigend worden geantwoord. Deze Algemene maatregel van bestuur is onderdeel van het Besluit personenvervoer 2000 en derhalve zal de hierboven toegezegde procedure worden gehanteerd.

Het begrip «gebiedsspecifieke omstandigheden» zal van geval tot geval worden beoordeeld. In de memorie van toelichting is reeds aangegeven waaraan kan worden gedacht, namelijk de samenhang in de vervoersstromen in een gebied en de vraag of in een gebied met een nieuw vervoersconcept wordt geëxperimenteerd, waardoor aanbesteding van 35% van de omzet van het openbaar vervoer niet reëel is.

*De CDA-fractie vraagt waarom de verzelfstandiging van de vervoerbedrijven niet als voorwaarde is gesteld voor het betwistbaar stellen van de vervoermarkt? Welke overheidsmiddelen zijn of worden beschikbaar gesteld om de solvabiliteit van de gemeentelijke vervoerbedrijven te verbeteren? Leidt deze kapitaalinjectie niet tot oneigenlijke concurrentie met andere bedrijven? Welke kosten brengt de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven met zich mee voor het Rijk en op welke wijze zijn daar voorzieningen voor getroffen of welke voorzieningen zullen daartoe worden getroffen?*

Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan de oprichting van de Stichting Participatiefonds Gemeentelijke Vervoerbedrijven. Zodra

oprichting heeft plaatsgevonden, kunnen de bedrijven aanvragen indienen om in aanmerking te komen voor de faciliteit.

Verzelfstandiging is inderdaad in directe zin niet als voorwaarde voor aanbesteding gesteld.

Ook in het eindrapport van de werkgroep «Markt en Overheid» van 20 februari 1997 is het verzelfstandigen op zichzelf niet als voorwaarde gesteld bij de beslissing markten onder concurrentie te plaatsen, maar is het onder concurrentie plaatsen van de beschermde thuismarkten juist een middel om de bevoorrechte positie van een niet verzelfstandigd gemeentelijk vervoerbedrijf te niet te doen. De betwistbaarheid wordt in dit wetsvoorstel geregeld. Dat neemt niet weg dat het vanuit overwegingen van een eerlijke concurrentie wel belangrijk is dat de partijen die naar de concessieverlening meedingen zich in een zoveel mogelijk gelijk speelveld bevinden. In genoemd rapport worden hiervoor spelregels ontwikkeld, zoals de verplichting tot doorberekening van alle aan de vervoersmarktactiviteiten verbonden kosten in de tarieven. Het streven van het kabinet is erop gericht deze gedragsregels als voorwaarden op te nemen bij het beschikbaar stellen van financieel vermogen aan de gemeentelijke vervoerbedrijven vanuit het Participatiefonds.

Verbetering van de solvabiliteit kan, indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, plaatsvinden door deelname door het Participatiefonds in het aandelenkapitaal van de gemeentelijke vervoerbedrijven. Het ministerie van Financiën stelt namens het Rijk de benodigde middelen voor de verwerving van deelnemingen in een gemeentelijk vervoerbedrijf beschikbaar aan het Fonds, waarbij de rente over het gestorte kapitaal door het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan Financiën wordt vergoed. De kosten voor verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven zijn afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de ontwikkeling van de vermogensontwikkeling van de bedrijven in de komende jaren, het al dan niet gebruiken maken van achtergestelde leningen en het benodigde solvabiliteitspercentage. Afhankelijk van deze factoren varieert de raming van het benodigde bedrag voor alle relevante bedrijven tezamen van f 300 mln tot f 600 mln.

Op de begroting van Verkeer en Waterstaat is ten behoeve van deze rentebetalingen jaarlijks f 10 mln op de begroting opgenomen, hetgeen voor de korte en middellange termijn naar verwachting voldoende zal zijn. De daadwerkelijke kosten zullen afhankelijk zijn van het beroep dat wordt gedaan op het Participatiefonds.

De kapitaalinjectie moet worden gezien als een balanssteun, zodat vreemd vermogen kan worden afgelost ten gunste van eigen vermogen.

Aangezien deze steun zuiver in de vermogenssfeer plaatsvindt en niet in de exploitatiesfeer is invloed op de concurrentieverhoudingen gering. De Europese Commissie heeft niet afwijzend gereageerd op de instelling van het participatiefonds; per individueel geval zal ze nog wel haar goedkeuring moeten geven.

*Het eindbeeld van volledige aanbesteding in 2005 ligt te dicht bij het evaluatiemoment in 2003. Kan het niet in een algemene maatregel van bestuur of in een nieuwe wet, zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

De introductie van het systeem van concessieverlening betekent een grote verandering voor de sector. Omwille van de helderheid richting sector heeft de regering willen vastleggen waar naar wordt gestreefd en in welk tijdpad. Het niet schetsen van een eindbeeld in de wet, zoals door de vragensteller wordt gesuggereerd, leidt tot teveel onduidelijkheid over de in te zetten koers. In de toelichting is naar mijn mening voldoende duidelijkheid aangegeven dat in 2003 de Tweede Kamer oordeelt over hoe wordt verder gegaan met periodieke betwistbaarheid. Overigens sluit de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde procedure goed aan bij de procedure in het Wetsvoorstel deregulering taxivervoer. Ook daar staat het eindbeeld reeds in de wet, terwijl voorzien is in een evaluatie voor de

inwerkingtreding daarvan. De momenten van evaluatie en inwerkingtreding van het eindbeeld liggen bij het wetsvoorstel deregulering taxivervoer veel dichterbij elkaar dan in het onderhavige wetsvoorstel. Is in het onderhavige wetsvoorstel sprake van een periode van twee jaar, bij de taxi is dit – op uw verzoek – slechts een half jaar.

*Mag een gemeentelijk vervoerbedrijf waarvan de aandelen voor 100% in handen zijn van de gemeente mee doen in het aanbestedingsproces? Mogen gemeentelijk vervoerbedrijven met een beschermde thuismarkt meedingen naar concessies elders? Deze vragen stellen de leden van de fracties van CDA, GroenLinks en D66. Waarom een gemeentelijk vervoerbedrijf maar voor 150% van de eigen betwistbare thuismarkt mee dingen naar concessies elders, indien zijn thuismarkt nog niet volledig betwistbaar is gesteld vragen de leden van de fracties van RPF en GPV.* Vervreemding van de aandelen is geen voorwaarde voor deelname aan het proces van aanbesteding. Een gemeentelijk vervoerbedrijf waarvan de aandelen in handen zijn van de gemeente mag dus mee doen aan aanbestedingen elders, mits voldaan is aan de bepaling inzake nationale reciprociteit. Deze bepaling komt erop neer dat een gemeentelijk vervoerbedrijf pas mee mag doen in het aanbestedingsproces van vervoer als (een deel van) het vervoer dat op de dag voor inwerkingtreding van de wet door het gemeentelijk vervoerbedrijf wordt verricht, betwistbaar is geweest. Reden hiervoor is dat zo wordt voorkomen dat deze bedrijven met een beschermde thuismarkt een concurrentiepositie hebben die beter is dan die van bedrijven die wel op betwistbare markten opereren. In het wetsvoorstel is de mate waarin een gemeentelijk vervoerbedrijf concessies elders mag verwerven gelimiteerd wanneer zijn thuismarkt niet volledig is opengesteld, doordat maximaal 150% van de omzet van de betwiste thuismarkt elders mag worden verricht. Deze beperking is nodig omdat het niet de bedoeling is dat slechts een heel klein deel van de thuismarkt van een gemeentelijk vervoerbedrijf wordt opengesteld om ongelimiteerd elders mee te kunnen doen. Aan de andere kant wordt het voor de concurrentiepositie van de gemeentelijke vervoerbedrijven ook onwenselijk geacht indien zij van deelname aan aanbestedingsprocedures zijn uitgesloten totdat hun thuismarkt volledig is opengesteld. Naar mijn mening wordt met de limitering tot 150% van de betwiste thuismarkt een redelijke grens gesteld.

*Waarom moet 35% van het vervoer van de gemeentelijk vervoerbedrijven op 1 januari 2006 zijn aanbesteed. Is er een ontheffingsmogelijkheid voor tram/metrovervoer? Omdat materieel en personeel vastliggen is onduidelijk welke winsten er van concurrentie mogen worden verwacht, zo stellen de leden van de fracties van CDA, RPF en GPV.*

Hoewel verzelfstandiging geen voorwaarde is voor periodieke betwistbaarheid, is het wenselijk dat gemeenten en gemeentelijke vervoerbedrijven eerst de mogelijkheid krijgen om de verzelfstandiging van het bedrijf te realiseren, alvorens de verplichting tot aanbesteding wordt opgelegd. Daarom is een ruimere implementatietermijn van de aanbesteding voorzien.

Het wetsvoorstel voorziet thans al in een ontheffing voor tram- en metrovervoer voor aanbesteding (artikel 61). Tevens is het voor dit vervoer mogelijk om concessies voor een langere duur te verlenen indien aanzienlijke investeringen in het materieel noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de concessie (artikel 23). Uit de voorbeelden van aanbestedingen in Scandinavië blijkt dat ondanks het feit dat de omvang en de kosten van materieel en personeel vastliggen, er bij aanbesteding aanzienlijke efficiencywinsten kunnen geboekt. Kostenreducties worden gerealiseerd door besparingen op de overhead, vergroting van de arbeidsproductiviteit en een betere inzet van materieel. Ook bij het tram- en metrovervoer zijn derhalve naar verwachting winsten te behalen.



*In de memorie van toelichting staat dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet van toepassing zijn. De leden van de CDA-fractie vragen of dit in lijn is met het Kabinetsstandpunt Brokx. Waarom wordt ingevolge artikel 44 gekozen voor een aanbestedingsrichtlijn? Waarom wordt niet het voorstel van de Europese Commissie over aanbesteding van openbaar vervoer afgewacht? Kan de regering inzage verstrekken in de amvb alvorens hij van kracht wordt? Waarom wordt tot die tijd aangesloten bij de Richtlijn Diensten?*

In het Kabinetsstandpunt Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer (kamerstukken II 1994/95, 23 645, nr. 2) is aangegeven dat contracten voor openbaar vervoer, net als andere contracten waarmee een bepaald bedrag is gemoeid (op dit moment meer dan f 288 000,-), Europees moeten worden aanbesteed.

De concessie is echter geen overeenkomst in de zin van de Richtlijn Diensten zodat deze daarop niet van toepassing is. Dit wil echter niet zeggen dat voor de aanbestedingsprocedure voor het openbaar vervoer niet kan worden aangesloten bij hetgeen in het EG-recht is bepaald ten opzichte van de aanbesteding van overheidsopdrachten inzake het verrichten van diensten. Het voordeel daarvan is dat de procedure in beginsel bekend is bij de overheden en er reeds enige Europeesrechtelijke en nationale jurisprudentie bekend is over de wijze waarop deze bepalingen moeten worden toegepast.

Hoewel op dit moment door de Europese Commissie wordt gewerkt aan een voorstel voor een richtlijn inzake een procedure van aanbesteding van openbaar vervoer is de verwachting gerechtvaardigd dat zo'n voorstel niet reeds bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van kracht zal zijn. De Richtlijn Diensten biedt op dit moment de meeste waarborg voor een zorgvuldige aanbestedingsprocedure. Het ligt derhalve meer voor de hand om nu aansluiting te zoeken bij de Richtlijn Diensten, zij het dat hierbij rekening moet worden gehouden met de aard van het openbaar vervoer. Daarbij moet vooral worden gedacht aan een verruiming van de mogelijkheid om te komen tot een onderhandelingsprocedure. De aanbestedingsprocedure wordt vastgelegd in het Besluit personenvervoer 2000.

*De fractieleden van GroenLinks vraagt wat er gebeurt indien niet wordt voldaan aan de voorschriften in artikel 55 om minimaal 35% aan te besteden voor 2003. Vervallen de concessies die zonder aanbesteding zijn verleend één jaar na toepassing van artikel 55. Wat zijn de gevolgen? Kan worden toegelicht welke situatie ontstaat, indien betreffende concessieverlener er niet in slaagt binnen deze termijn een aanbesteding uit te voeren? De fractieleden van RPF en GPV vragen of aan de decentrale overheden sancties worden opgelegd indien op 1 januari 2003 niet 35% van de omzet van het vervoer is aanbesteed.*

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de bevoegde decentrale overheden op vrijwillige basis tot aanbesteding over gaan met als uitkomst dat op 1 januari 2003 35% van de omzet van openbaar vervoer is aanbesteed. Bij algemene maatregel van bestuur zal dit percentage gelijkelijk over de verschillende bestuurslagen zijn verdeeld, derhalve 35% van het openbaar vervoer in de provincies, 35% in de kaderwetgebieden en 35% in de BOS-steden zal moeten zijn aanbesteed. Onderling kunnen de bestuurders bezien hoe dit percentage wordt gerealiseerd. Dit kan zijn dat iedereen 35% aanbesteedt, of de één meer en de ander minder. Hierop kunnen de gezamenlijke decentrale overheden zich voorbereiden en indien aannemelijk wordt dat dit gerealiseerd is op 1 januari 2003, wordt geen verplichting opgelegd. Als duidelijk wordt dat dit niet wordt gehaald, wordt wel een verplichting opgelegd aan alle bevoegde overheden om 35% aan te besteden. Dit moet een jaar na oplegging zijn gerealiseerd. Overheden kunnen op grond van gebiedsspecifieke belemmeringen een ontheffing van de verplichting aanvragen. Zoals hiervoor reeds is

aangegeven wordt een aanvraag voor ontheffing van aanbesteding beoordeeld op basis van gebiedsspecifieke belemmeringen van geval tot geval. Ervaringen met aanbestedingen tot nu leren dat deze termijnen haalbaar zijn, zeker wanneer er reeds voorbereidingen zijn getroffen. Het feit dat een jaar na het opleggen van de verplichting de niet-aanbestede concessies vervallen brengt dus geen onaanvaardbare risico's met zich mee. Hetzelfde geldt voor de situatie in 2005. Bevoegde overheden dienen nu reeds te preluderen op het feit dat Uw Kamer na evaluatie in 2003 van mening is dat de aanbestedingsplicht kan worden doorgevoerd en derhalve in 2005 al het vervoer moet zijn aanbesteed. Mocht duidelijk zijn dat de aanbestedingsprocedure is mislukt, dan kan de concessieverlener ingevolge artikel 43 de concessie met maximaal 12 maanden verlengen. Hiermee zijn mijns inziens voldoende waarborgen voor de continuïteit van het openbaar vervoer ingebouwd, maar wordt ook enige druk op de decentrale overheden tot realisering van de aanbesteding gelegd.

*Er is nog geen antwoord op de problemen van de internationale reciprociteit, constateren de fractieleden van GroenLinks. De vrees bestaat dat met deze wet de Nederlandse vervoerbedrijven het zullen afleggen tegen buitenlandse ondernemingen als gevolg van de oneerlijke concurrentie. Welke maatregelen zal de regering nemen om dit te voorkomen? De SGP-, RPF-, GPV-, VVD- en D66-fractie vragen of er geen mogelijkheden zijn om bepalingen op te nemen inzake internationale reciprociteit. De leden van de fractie CDA vragen zich af of de reciprociteit voldoende gewaarborgd is. De leden van de PvdA-fractie vragen zich eveneens af of het niet mogelijk is om regelgeving te ontwerpen en zo nee, dan stellen zij dat het voor de hand ligt om de bepalingen voor het maximaal toegestane marktaandeel voor Nederlandse ondernemingen te laten vervallen. Wil de regering zich inspannen om meer afstemming op Europees niveau te realiseren ten aanzien van de mogelijkheid tot het opnemen van wettelijk bepalingen hieromtrent, zo vragen de leden van de fracties van RPF en GPV.*

Ten principale wordt onderschreven dat concurrentie zou moeten plaats hebben op een eerlijk speelveld, waar zowel zittende als toetredende partijen gelijke kansen hebben. Het feit dat Nederlandse bedrijven te maken hebben met oneerlijke concurrentie van buitenlandse bedrijven kan voorkomen indien de buitenlandse bedrijven opereren op gesloten «thuismarkten». Oneerlijke concurrentie kan ook tussen Nederlandse bedrijven plaats hebben. Voor de nationale markt is daarom in artikel 48 bepaald dat gemeentelijke vervoerbedrijven niet mee mogen dingen naar concessies indien hun «thuismarkt» niet (gedeeltelijk) is opengesteld. Dit geldt voor de nationale situatie. Internationaal gezien is één en ander complexer.

Een belangrijk uitgangspunt is dat het EG-recht niet toestaat te discrimineren op basis van nationaliteit. Het is dus niet toegestaan om op deze wijze bijvoorbeeld Franse vervoerders buiten te sluiten. Ik deel de mening dat de mogelijkheid moet worden geopend om ondernemingen van een aanbestedingsprocedure uit te sluiten door middel van het effectueren van het reciprociteitsbeginsel. Daar waar de Nederlandse vervoersmarkt wordt geopend voor open inschrijving, moet het immers mogelijk zijn om ondernemingen niet toe te laten, indien zij – zonder dat andere ondernemingen de kans hebben gekregen daarvoor in aanmerking te komen – geheel of in aanmerkelijke mate van overheidswege een beschermde positie hebben. Met het oog op een doeltreffende regeling ter zake in dit wetsvoorstel is een (derde) nota van wijziging opgesteld. Deze wordt aan de Europese Commissie voorgelegd met het oog op de verenigbaarheid van de opzet van de regeling met het EG-verdrag. Van de ontwikkelingen hieromtrent krijgt u zo spoedig mogelijk bericht.

Wat in dit kader ook van groot belang is, is dat er voor moet worden gewaakt dat een bepaling over internationale reciprociteit zich niet tegen

de Nederlandse bedrijven keert. Omdat niet kan worden uitgesloten op grond van nationaliteit, maar gezocht moet worden naar begrippen als «een beschermde thuismarkt» bestaat de kans dat een bedrijf als Connexxion hierdoor wordt getroffen. Indien in de aanvangfase de concessies die worden aanbesteed van Arriva zijn, is de thuismarkt van Connexxion nog niet betwistbaar waardoor Connexxion wordt buitengesloten. Dit moet worden voorkomen.

Uiteraard zal ik binnen de Europese Unie zoveel mogelijk doen om de openstelling van buitenlandse markten te bevorderen. Het Portugese voorzitterschap heeft reeds aan gekondigd om in de eerste helft van 2000 voortvarend aan de slag te willen met de wijziging van richtlijn 1191/69 inzake openbare-dienstverplichtingen en openbare-dienstcontracten. In de discussie hieromtrent komt aanbesteding van openbaar vervoer aan de orde.

De relatie tussen het maximale marktaandeel en de internationale reciprociteit zie ik niet direct. Het marktmachtartikel dient ter waarborging van evenwichtige concurrentieverhoudingen op de Nederlandse markt, omdat dit de kwaliteit van het openbaar vervoer en de dienstverlening aan de reiziger ten goede komt. Buitenlandse vervoerders zijn ook gebonden aan dit maximaal toegestane aandeel. De internationale reciprociteit heeft te maken met de mogelijkheid voor Nederlandse vervoerders om in buitenlandse markten te penetreren. Dit heeft geen relatie met de kwaliteit op de Nederlandse markt.

*Aangegeven wordt dat in 2003 wordt gezien of de introductie van aanbesteding de gewenste effecten heeft op de groei van het aantal reizigers(kilometers) en de verbetering van de kostendekkingsgraad, de sociale functie van het openbaar vervoer en op de kwaliteitsverbetering van de aan de reiziger aangeboden diensten. Wat zijn in dit kader precies de concrete doelstellingen waar het wetsvoorstel zich op richt, zo vragen de leden van de SGP-fractie.*

De essentie van de doelstelling van het wetsvoorstel is dat concurrentie een positief effect heeft op aantallen reizigers en/of kostendekking, uiteraard binnen de door de decentrale overheden te stellen randvoorwaarden op b.v. het terrein van de sociale functie van het openbaar vervoer. De verwachting is dat aanbesteding een intensivering van de voorzichtig positieve trend van vervoergroei van de laatste jaren. Daarom zal de evaluatie starten met een nul-meting vóór daadwerkelijke aanbesteding. De effecten van een tweetal concrete aanbestedingen van regionaal openbaar vervoer zullen tot in detail gevolgd worden. Daarnaast zullen de trends ten aanzien van aantallen reizigers, kostendekking en kwaliteit van het openbaar vervoer in alle aanbestede gebieden in kaart worden gebracht en deze zullen worden vergeleken met de algemene trends in Nederland.

## **6. Marktordening, mededinging en toezicht**

*Het is de leden van de PvdA-fractie niet geheel duidelijk hoe de rol van de NMa er precies uit komt te zien. Wat zijn de exacte werkzaamheden en bevoegdheden? Waarom is dit niet duidelijk uitgewerkt? Hoe verhoudt zich in dit opzicht de inhoud van de Mededingingswetgeving tot de voorgestelde Wet Personenvervoer? Op welke wijze kunnen reizigers mogelijke oneerlijke concurrentie aanklaarten bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit gezien het gebruik dat dit louter door bedrijven zelf geschiedt?*

In het wetsvoorstel wordt in de artikelen 15 tot en met 18 in algemene zin uiteengezet welke de taken zijn van de Nederlandse mededingingsautoriteit ten behoeve van de Wet Personenvervoer. Daar waar een wet vaak het stramien geeft en de nadere uitwerking over laat aan lagere regelgeving, is dit voor de werkzaamheden van de NMa ook het geval. Zo

kan de minister nog algemene aanwijzingen terzake van de uitoefening van haar taken aan de NMa geven. Een dergelijke detaillering al vast leggen in de Wet personenvervoer gaat aan de aard van wetgeving voorbij.

Bij de bepalingen in dit wetsvoorstel inzake de verklaring van geen bezwaar (artikelen 46 tot en met 54) en de verplichting tot het verstrekken van vervoersgegevens (artikel 14) bestaan raakvlakken met de Mededingingswet. Van strijdigheid met die wet is evenwel geen sprake. Ik kom verder in de beantwoording nog gedetailleerd terug op de relatie tussen Wet personenvervoer en Mededingingswet.

Reizigers of concurrerende vervoerders die menen dat er desalniettemin sprake is van een te grote marktmacht dan wel misbruik van machtspositie, kunnen zich wenden tot de NMa.

*De leden van de PvdA-fractie hechten aan het stellen van een maximumprijs, zoals voorgesteld door de regering. Aangezien de regering stelt dat het nationale vervoerbewijs de facto als bovengrens gaat fungeren, vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering verwacht dat er vervoerbedrijven zijn die lagere tarieven gaan hanteren.*

Het nationale vervoerbewijs zal de facto tot de landelijke invoering van de chipkaart gelden als bovengrens in de tariefstelling. Naar verwachting zullen de decentrale overheden op voorstel van de vervoerbedrijven, zoals thans ook het geval is, allerlei tariefacties voor lagere tarieven gaan houden. Daarnaast is het mogelijk voor de eigen regio vervoerbewijzen in de markt te zetten. De tariefstelling kan lager zijn dan het nationale tarief of ongeveer gelijk. Het ligt in mijn bedoeling om zodra de chipkaart is ingevoerd van mijn bevoegdheid nationale tarieven vast te stellen geen gebruik meer maken. Vanaf dat moment zijn de decentrale overheden en vervoerders vrij in hun tariefstelling.

*De PvdA-fractie vraagt of de regering preciezer kan aangeven wanneer de invoering van de chipkaart, essentieel voor dit wetsvoorstel, kan worden verwacht. Is de introductie van de chipkaart, onder andere voor zowel de toegankelijkheid als wel adequate afrekening met de bedrijven niet prohibitief?*

Het projectbureau chipkaart van MOBIS is bezig met de ontwikkeling van een elektronisch kaartsysteem. Daarbij wordt nauw samengewerkt met de verantwoordelijke overheden. Bovendien starten binnenkort enkele pilots om praktische ervaring op te doen met het gebruik van de chipkaart in het openbaar vervoer in Nederland. Deze pilots hebben een doorlooptijd van ongeveer twee jaren. De ervaring die daarmee wordt opgedaan zal worden gebruikt voor de ontwikkeling van de chipkaart. Dit betekent dat bij een positieve uitslag van de proeven en ook verder geen tegenslagen in de voorbereiding naar verwachting vanaf 2002 kan worden begonnen met de landelijke invoering van de chipkaart. Deze invoering zal, om organisatorische, financiële en technische redenen niet in één keer in heel Nederland plaatsvinden.

*De VVD-fractie vraagt welke kosten de NMa in rekening zal brengen aan wie voor het vervullen van de extra taak die ze volgens deze wet krijgen. Met de NMa wordt nog overleg gevoerd over de noodzakelijke bemensing voor de taken als gevolg van concurrentie in het openbaar vervoer. De benodigde menskracht is met name afhankelijk van de exacte invulling van het begrip marktmacht in de Algemene maatregel van bestuur over marktmacht.*

Deze kosten van de NMa komen geheel voor rekening van de rijks-overheid. Op zich bestaat de mogelijkheid om de kosten door te berekenen aan de vervoerders door middel van het betalen van leges voor de aanvraag van een verklaring van geen bezwaar. Hiervoor is niet gekozen maar er is aangesloten bij de systematiek in de Mededingings-

wet. Ook daar zijn bedrijven geen leges verschuldigd voor het behandelen door de NMa van een aanvraag voor een vergunning voor het vormen van een concentratie.

*Ondanks het belang van sectorspecifieke regels acht de regering het niet nodig ook een sectorspecifieke toezichthouder aan te stellen. Wordt op deze wijze voldoende recht gedaan aan het sectorspecifieke karakter van de regels, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zijn de sectorspecifieke regels om een dominante marktmacht te voorkomen aan een termijn gebonden, met andere woorden is in de ogen van de regering de openbaar vervoermarkt op enig moment dermate ontwikkeld dat dergelijke regels niet meer nodig zijn? Zo ja, hoe wordt dat dan bepaald?*

In de algemene toelichting op dit wetsvoorstel wordt al uitvoerig ingegaan op de reden van mijn keus voor de NMa. Het is uitermate belangrijk dat er consistentie zit in de toepassing van de mededingingsregels. Voorkomen moet worden dat in specifieke sectoren mededingingsregels worden gehanteerd die afwijken van het algemene mededingingsregime. Bij de uitvoering van de marktordeningsregels van de Wet personenvervoer 2000 is in dit verband kennis en ervaring met mededinging belangrijker dan kennis van het openbaar vervoer. Dit voorstel is overigens in lijn met het algemene kabinetsstandpunt terzake. Nu we nog maar aan het begin staan van de introductie van het systeem van concessieverlening in het openbaar vervoer, wordt het te prematuur geacht concreet in te gaan op vragen van de CDA-fractie terzake van termijnen waarbinnen sectorspecifieke regels gelden. Zodra dat verantwoord is, zal worden gezien of sectorspecifieke regels kunnen worden geminimaliseerd of zelfs niet gehanteerd om alleen aan te sluiten bij algemene mededingingsregels. Op dit moment kan nog niet concreet worden aangegeven wanneer dat het geval is. Laten we eerst maar afwachten op welke wijze mededinging in het openbaar vervoer zich ontwikkelt. Voor de komende jaren zullen de sectorspecifieke regels in ieder geval onveranderd van kracht blijven.

*De leden van de CDA-fractie vragen hoe gehandeld wordt in het geval van een vervoerder die tegelijkertijd meerdere concessies verwerft en dus een groot marktaandeel? Op welke wijze kan worden voorkomen dat Nederlandse vervoersbedrijven door genoemde regels dermate klein gehouden worden dat zij op de internationale markt helemaal geen rol van betekenis meer kunnen spelen?*

De aanvraag aan NMa voor een verklaring van geen bezwaar zal worden ingediend door de vervoerder op het moment van inschrijving op de aanbesteding. De NMa zal onder meer aan de hand van de gegevens die de vervoerder levert, vaststellen hoe groot het marktaandeel van de betreffende vervoerder is. Daarbij zal de NMa eerstens uitgaan van de omzet die behaald is met het concessies van openbaar vervoer, berekend over het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de aanvraag wordt ontvangen. Maar ook zal de NMa de omzet in beschouwing nemen die kan worden gehaald met de concessie waarvoor de aanvraag wordt ingediend. Bij het berekenen van die «verwachte» omzet zal de omzet van de concessiehouder die op dat moment de betwiste concessie nog verricht, een belangrijke rol spelen. Overschrijdt dat marktaandeel niet het vastgestelde maximumaandeel dat een vervoerder mag hebben, dan mag de vervoerder meedingen naar de betreffende concessie(s).

Door bij de omzetberekening aldus ook rekening te houden met toekomstige marktaandelen, wordt het verwerven van een groter dan toegestane omzet voor een belangrijk deel voorkomen. Mocht een vervoerder desondanks een te groot marktaandeel bezitten dan zal dit worden «gecorrigeerd» bij een volgende aanbesteding.

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of Nederlandse vervoerbedrijven in hun internationale concurrentiepositie worden

belemmerd kan het volgende worden opgemerkt. Vervoerbedrijven worden op de Nederlandse markt voor openbaar vervoer door het marktmachtartikel in omvang beperkt. Indien zij tegen deze grens aanlopen – en dat is op dit moment alleen het geval bij Connexxion, – zullen zij hun groei mogelijkheden moeten vinden in het ontwikkelen van nieuwe produktformules en het verbeteren van het vervoeraanbod en in een geleidelijke uitbreiding van de activiteiten naar buitenlandse vervoermarkten. Precies zo is het gegaan bij buitenlandse bedrijven die de laatste jaren sterk zijn gegroeid. Geen van hen heeft een dominerend marktaandeel in de thuismarkt. Zo kan ook Connexxion zich ontwikkelen. Over de daartoe benodigde statutenwijziging momenteel overlegd met de onderneming.

*De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de eis van reciprociteit voldoende is gewaarborgd in de wetsartikelen over marktordening, mededinging en toezicht.*

Onderscheiden moet worden de nationale reciprociteit en internationale reciprociteit. In de bepalingen die de marktordening op de openbaar vervoersmarkt regelen, is de nationale reciprociteit te vinden in artikel 48, tweede lid. Daarmee wordt voorkomen dat gemeentelijke vervoerbedrijven of de door hen gedomineerde bedrijven in het bezit komen van een verklaring van geen bezwaar indien deze bedrijven geen of nauwelijks aanbesteed openbaar vervoer verrichten maar nog profiteren van de beschermde markt. Als uitvoerende instantie zal de Nederlandse mededingingsautoriteit op grond van de bij de aanvraag overgelegde stukken alsmede op grond van overige bij de NMa bekende informatie daar een eerste oordeel over moeten geven door het al dan niet verlenen van een verklaring van geen bezwaar. Voorts kan tegen het onthouden als wel tegen het verlenen van een verklaring van geen bezwaar en beroep worden aangetekend door de vervoerder zelf en derde-belanghebbenden. Evenzo geldt dit voor het besluit tot concessieverlening. Aldus kan uiteindelijk een rechterlijke toetsing plaatshebben. Op het vraagstuk van internationale reciprociteit is hierboven reeds ingegaan.

*De leden van de fracties van D66 en RPF/GPV vragen een nadere verduidelijking van de positie van de mededingingsrechtelijke bepalingen in dit wetsvoorstel ten opzichte van de Mededingingswet. De leden van de RPF/GPV-fractie en de VVD-fractie vragen zich daarbij af of de specifieke bepalingen in dit wetsvoorstel geen strijd opleveren met het algemene mededingingsregime.*

Bij de bepalingen in dit wetsvoorstel inzake de verklaring van geen bezwaar (artikelen 46 tot en met 54) en de verplichting tot het verstrekken van vervoersgegevens (artikel 14) bestaan raakvlakken met de Mededingingswet. Van strijdigheid met die wet is evenwel geen sprake. Het verlenen van een verklaring van geen bezwaar indien een vervoerder geen groter marktaandeel heeft dan bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld, is een instrument dat de Mededingingswet niet kent. Het verbod van misbruik van een economische machtspositie in artikel 24 van de Mededingingswet heeft geen betrekking op het ontstaan van zodanige machtsposities. Het concentratietoezicht in die wet heeft alleen betrekking op het ontstaan van zodanige machtsposities, als die het gevolg zijn van een concentratie van ondernemingen. Door het verlenen van een verklaring van geen bezwaar op te dragen aan de directeur-generaal van de NMa wordt bevorderd dat de toepassing van begrippen als «relevante markt» en «marktaandeel» daarbij geschiedt op een met de Mededingingswet consistente wijze.

De verplichting tot het leveren van vervoersgegevens ten behoeve van het in stand houden van een reisinformatiesysteem levert evenmin strijdigheid op met de Mededingingswet. Deze verplichting is immers een

positieve uitwerking van het verbod van artikel 24 van de Mededingingswet. Een vervoerder die in strijd handelt met deze verplichting zal, als hij over een economische machtspositie beschikt, tevens in strijd handelen met artikel 24 van de Mededingingswet.

## **VII. Positie van werknemers bij overgang van concessies**

*De leden van de PvdA-fractie vragen welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor het NS-personeel.*

Dit wetsvoorstel ziet niet op de aanbesteding van regionaal spoorvervoer en heeft derhalve geen gevolgen voor het NS-personeel voorzover die positie in het geding zou komen bij aanbesteding van regionaal openbaar vervoer per trein. Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding dat betrekking heeft op de marktordening in het spoorvervoer. In dat kader zal ook de positie van het personeel aan de orde komen.

*De leden van de VVD-fractie vragen of efficiency-verbetering nog wel mogelijk is bij verplichte overname van personeel? Zij pleiten voor een afschaffing van de overgangstermijn van 10 jaar of in ieder geval verkorting.*

Dit wetsvoorstel bepaalt dat het bij de concessie betrokken directe en een deel van het indirecte personeel mee over gaat naar de nieuwe concessiehouder. Een betere inzet van personeel biedt mogelijkheden voor efficiency-verbetering. Onderzoek bij aanbestedingen in Scandinavië (waar ook de verplichting van overname van personeel en arbeidsvoorwaarden geldt) laat zien dat er efficiency-verbeteringen mogelijk zijn. Een sociaal verantwoord en eenduidige regeling voor de overgang van personeel is mede ter voorkoming van steeds terugkerende arbeidsconflicten in de eerste fase van marktwerking noodzakelijk. De bijzondere omstandigheid dat de openbaar vervoer sector nog niet te maken heeft gehad met marktwerking, versterkt deze noodzaak. Gedurende de eerste 10 jaar van marktwerking geldt een verplichting voor overname van personeel en arbeidsvoorwaarden.

Een kortere termijn dan 10 jaar komt te dicht in de buurt van de concessielooptijd waardoor het gevaar bestaat dat in vele gevallen al bij de tweede aanbesteding geen overgangsgeregeling geldt. Om die reden wordt voor de overgangstermijn aangesloten bij het advies van de commissie Laan. Overigens laat dit onverlet de mogelijkheid dat gedurende deze 10 jaar de cao wordt aangepast.

*De leden van de PvdA-fractie verzoeken aan te geven welke verschillen tussen het BW en het onderhavige wetsvoorstel het noodzakelijk maken dat er een aparte regeling komt.*

Op de overgang van concessie in de zin van artikel 32 van het wetsvoorstel zijn op grond van artikel 33 van het wetsvoorstel, de bepalingen van het wetsvoorstel van toepassing, onverminderd de artikelen 662 en 663 van het BW. Onder onverminderd wordt in dit verband verstaan: indien er sprake is van overgang van onderneming in de zin van laatstgenoemde artikelen.

Indien de overgang van concessie in de zin van artikel 32 van het wetsvoorstel, wordt aangemerkt als een overgang van onderneming zoals bedoeld in artikel 662 van Boek 7 van het BW, zijn op het bij de concessie betrokken personeel de bepalingen van het BW inzake de rechten van de werknemer bij overgang van een onderneming van toepassing. In dit geval genieten de bij de overgang van de concessie betrokken werknemers de bescherming van de bepalingen van artikel 663 e.v. van het BW.

Of de overgang van concessie in de zin van het wetsvoorstel als een overgang van onderneming in de zin van het BW moet worden gekwalificeerd, hangt af van de feiten en omstandigheden van het concrete geval.

Om vast te stellen of dit het geval is, moet volgens het Hof van Justitie der EG rekening worden gehouden met alle feitelijke omstandigheden die de betrokken transactie kenmerken, zoals :

- de aard van de betrokken onderneming of vestiging;
- het al dan niet overdragen van de materiële activa zoals gebouwen en roerende goederen;
- de waarde van de immateriële activa op het tijdstip van de overdracht;
- het al dan niet overnemen van vrijwel al het personeel door de nieuwe ondernemer, dan wel in sectoren waar arbeidskrachten de voornaamste factor vormen: een wezenlijk deel – qua aantal en deskundigheid – van het voorheen voor de betreffende activiteiten ingezette personeel;
- het al dan niet overdragen van de klantenkring;
- de mate waarin de voor en na de overdracht verrichte activiteiten met elkaar overeenkomen;
- de duur van een eventuele onderbreking van die activiteiten.

Of er sprake is van overgang van onderneming in de zin van artikel 662 van Boek 7 van het BW, hangt mitsdien af van een aantal feiten en omstandigheden, die per situatie moeten worden bezien. Of de overgang van concessie in de zin van het wetsvoorstel als een overgang van onderneming in de zin van het BW moet worden gekwalificeerd, hangt mitsdien af van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Voorts bestaat geen duidelijkheid -indien er sprake is van overgang van onderneming- over de vraag welk indirect personeel mee overgaat op grond van het BW. Volgens artikel 662 e.v. van het BW en de desbetreffende jurisprudentie, gaat bij overgang van onderneming vrijwel al het personeel over naar de nieuwe ondernemer. Het is op grond van de huidige stand van de jurisprudentie echter nog niet duidelijk hoe deze bepaling concreet zal uitwerken bij een (gedeeltelijke) overgang van een onderneming in het geval van concessie-overgang, met name niet welke werknemers van het indirecte personeel op grond van deze bepaling zullen overgaan.

Samenvattend moet worden opgemerkt dat bij de overgang van concessie onzekerheid bestaat over de toepasselijkheid van het BW inzake de rechten van de werknemer bij overgang van een onderneming.

Onzekerheid bestaat met name op de volgende punten:

- a. de toepasselijkheid van het BW, omdat het onduidelijk is of de overgang van concessie in de zin van het wetsvoorstel kan worden aangemerkt als een overgang van onderneming,
- b. indien het BW toepasselijk is: welke werknemers zullen overgaan.

Omdat derhalve niet a priori kan worden bepaald of de werknemers die bij de concessie betrokken zijn, de bescherming van het BW zullen genieten, is in het wetsvoorstel een regeling terzake getroffen.

Aldus is gegarandeerd dat bij iedere overgang van concessie in de zin van artikel 32, aan de bij de concessie betrokken groep werknemers overname van rechten en verplichtingen door de nieuwe concessiehouder geschiedt. Daarnaast bestaan dan nog de waarborgen voor werknemers als omschreven in het BW, indien er tevens sprake is van overgang van onderneming.

Concluderend zijn de volgende situaties mogelijk bij overgang van concessie onder het wetsvoorstel.

- a. Indien de overgang van concessie niet tevens is overgang van onderneming, geldt de regeling van het wetsvoorstel,
- b. Indien de overgang van concessie tevens is overgang van onderneming, gelden de regelingen van het wetsvoorstel en van het BW tezamen.

*Is een verplicht gestelde pensioenregeling voor nieuwkomers geen belemmering, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*



Bij een verplicht gestelde pensioenregeling zal een nieuwkomer op het gebied van pensioenkosten een gelijke concurrentiepositie hebben als de zittende vervoerder. Op dat punt zal concurrentie dan ook niet mogelijk zijn, en vanwege de verplichtstelling ook niet gewenst. Een nieuwkomer is dus niet slechter af dan de zittende vervoerder.

*De VVD-fractie vraagt of de regering de mening van de vakbeweging deelt dat een garantieregeling voor het personeel een landelijke aangelegenheid dient te zijn. Daarbij wordt gerefereerd aan de aanbesteding drie regionale spoorlijnen in het noorden van het land.*

Bij de aanbesteding van drie regionale spoorlijnen in Groningen heeft de provincie Groningen in het programma van eisen voor de aanbesteding dezelfde regeling opgenomen als in dit wetsvoorstel is neergelegd, een en ander geheel overeenkomstig het overleg dat hierover tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de vakbonden heeft plaatsgevonden. De werknemersorganisaties constateerden echter tijdens de aanbesteding van de regionale spoorlijnen dat de aanbesteding van buslijnen van een andere aard is dan de aanbesteding van spoorlijnen. In essentie komt het verschil er op neer dat een bus niet kan rijden zonder chauffeur, maar een trein wel zonder conducteur. De werknemersorganisaties willen om die reden ten behoeve van de aanbesteding van regionale spoorlijnen een aanscherping ten behoeve van het bij het spoor werkzame personeel in de wetgeving die wordt voorbereid inzake de marktordening op het spoor. Op dit moment wordt de wenselijkheid en haalbaarheid van de verschillende opties verkend, welke uiteindelijk hun neerslag vinden in het wetsvoorstel dat wordt voorbereid voor de marktordening op het spoor. Beide regelingen tezamen vormen aldus een overnameregeling welke nationaal geldt bij de aanbesteding van concessies van openbaar vervoer.

*De leden van de fracties van VVD en D66 vragen hoe wordt bepaald welk personeel mee overgaat naar de nieuwe concessiehouder. Kan relatief duur personeel overgaan naar de nieuwe vervoerder?*

De zittende vervoerder kan niet naar eigen voorkeur het personeel aanwijzen dat mee over gaat naar de nieuwe concessiehouder. In eerste instantie vindt invulling van het personeel dat overgaat plaats op het niveau van de individuele werknemer. Daarbij zal het gaan om personeel dat direct of indirect bij de uitvoering van de concessie is betrokken. Voor zover het personeel niet individueel is toe te wijzen aan de concessie, geschiedt de overgang op objectieve wijze overeenkomstig het zogenaamde afspiegelingsbeginsel dat wordt toegepast bij collectief ontslag. Dit betekent dat dit wetsvoorstel de regels die gelden bij ontslag op grond van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945, van overeenkomstige toepassing verklaart. Voor de individuele toewijzing van het indirecte personeel zal al snel gebruik moeten worden gemaakt van dit afspiegelingsbeginsel. De oude concessiehouder kan dus niet bewust relatief duur personeel laten overgaan naar de nieuwe vervoerder. Indien een werknemer van mening is dat de oude concessiehouder niet handelt overeenkomstig dit afspiegelingsbeginsel kan hij in beroep gaan bij de rechter.

*De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de aanbevelingen van de Commissie Laan zijn overgenomen in het onderhavige wetsvoorstel en verzoeken exact aan te geven op welke punten van genoemde aanbevelingen is afgeweken en waarom.*

De eerste spelregel had betrekking op de situatie dat de werknemers bij overgang naar een andere concessionaris de arbeidsvoorwaardelijke rechten en plichten houden die zij voor het moment van overgang hadden. Zij blijven onder de werkingssfeer van de oude cao of ambtelijke- of individuele rechtspositieregeling. De rechten en plichten op grond van

de bedrijfsregelingen, en de vut- en pensioenregeling worden daaronder begrepen.

De Commissie beveelt aan dat, indien bij de concessieverkrijger een andere cao- of rechtspositieregeling geldt dan van toepassing is op het overgekomen personeel voor de via aanbesteding verworven openbaarvervoersactiviteiten een afzonderlijke juridische entiteit wordt ingesteld waarin het overgekomen personeel wordt ondergebracht, omdat anders deze spelregel niet praktisch kan worden toegepast.

De eerste spelregel is zodanig overgenomen dat personeel dat bij overgang van een concessie overgaat naar een nieuwe onderneming blijft vallen onder de werkingssfeer van de op dat moment geldende CAO of de ambtelijke rechtspositieregeling, daaronder begrepen de bedrijfsregelingen. Deze aanbeveling is overgenomen in artikel 33, eerste lid en artikel 34.

Op een aantal punten is afgeweken van deze spelregel. Ten eerste is na overleg met de vakbonden besloten om de individuele rechtspositieregelingen niet te laten overgaan. De inhoud van dergelijke individuele rechtspositieregelingen is zo gevarieerd en ondoorzichtig dat dat tot praktische problemen zal leiden en de nieuwkomer met onverwachte financiële tegenvallers kan confronteren. Met overgang van cao en bedrijfsregelingen is de overgang van de arbeidsvoorwaarden op een voldoende acceptabele wijze gewaarborgd.

Ten tweede is het behoud van de vut- en pensioenregeling niet in het wetsvoorstel geregeld.

In de wetgeving met betrekking tot aanvullende pensioenen heeft de Nederlandse overheid de verantwoordelijkheidsverdeling tussen enerzijds de overheid en anderzijds de beroepsorganisaties en werkgevers- en werknemersorganisaties op het gebied van de aanvullende pensioenen afgebakend. De regering acht reeds vanaf het begin van de inrichting van het Nederlandse pensioenstelsel haar verantwoordelijkheid met betrekking tot aanvullende pensioenen subsidiair aan de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties terzake. Genoemde organisaties zijn primair verantwoordelijk voor de aanvullende pensioenen. De rol van de overheid is slechts voorwaardenscheppend en ondersteunend van aard. Dit betekent dat op verzoek van voldoende representatieve vertegenwoordigers van organisaties van werknemers en werkgevers in een bedrijfstak, door de minister van Sociale Zaken deelname in een bedrijfspensioenfonds verplicht kan worden gesteld. Dit wordt ook de aangewezen weg geacht bij het openbaar vervoer. Indien de bij het openbaar vervoer betrokken sociale partners overeenstemming bereiken over indiening van een verzoek bij de minister van Sociale Zaken om verplichtstelling van een bepaalde pensioenregeling, kan dit verzoek in beginsel worden gehonoreerd. Mitsdien wordt een wettelijke regeling ter zake niet opportuun geacht.

Ten derde wordt het bij wet opleggen van het instellen van een afzonderlijke juridische entiteit niet noodzakelijk geacht omdat de nieuwkomer verplicht is de arbeidsvoorwaarden van de vorige vervoerder over te nemen. Andere CAO of rechtspositieregelingen bij de nieuwe concessiehouder, het argument van de commissie Laan voor een aparte juridische entiteit doen dan niet terzake.

Spelregel 2 heeft betrekking op de omvang van de werkgelegenheid welke gemoeid is met de overgang naar de nieuwe concessiehouder. Deze wordt bepaald op basis van het percentage activiteitenverlies – gemeten in omzet – in relatie tot de totale omvang van activiteiten in het openbaar vervoer dat de oude concessiehouder op moment van aanvang van de betreffende aanbestedingsprocedure kent. Spelregel 2 is overgenomen voor het indirecte personeel. Voor het directe personeel is dit niet noodzakelijk geacht omdat over het algemeen duidelijk is welke personen

direct zijn betrokken bij de verrichting van het openbaar vervoer waarvoor de concessie is verleend.

Ten aanzien van de structuur van de werkgelegenheid -hiermee wordt bedoeld op de samenstelling naar organisatie-onderdelen, functies en taken- welke is gemeoid met de in spelregel 2 bedoelde werkgelegenheid geldt:

- de werkgelegenheid van het organisatie-onderdeel dat rechtstreeks door de concessiewisseling wordt getroffen gaat over naar de nieuwe concessiehouder;
- de werkgelegenheid van organisatie-onderdelen, functies of taken welke een deeltaak verrichten of op een indirecte wijze werkzaam zijn voor het in spelregel 2 bedoelde onderdeel, gaat in beginsel ook over naar de nieuwe concessiehouder.

De toepassing van deze spelregel wordt in een driehoeksoverleg tussen de oude en de nieuwe concessiehouder en de betrokken vakorganisaties aan de orde gesteld.

Spelregel 3 is in zijn geheel overgenomen. De bepaling van de personen van het direct respectievelijk indirect personeel dat overgaat, geschiedt op basis van het direct respectievelijk indirect werkzaam zijn ten behoeve van de verrichting van het openbaar vervoer waarvoor de concessie is verleend. Hiertoe behoort ook het personeel dat een deeltaak verricht bij het openbaar vervoer waarvoor de concessie is verleend. Voor zover ten gevolge van overgang van de concessie arbeidsplaatsen – van direct en indirect personeel – overgaan die niet herleidbaar zijn tot een individu, geschiedt de overgang overeenkomstig het zogenaamde in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 neergelegde afspiegelingsbeginsel.

Aldus wordt bewerkstelligd dat zowel de directe als de indirecte werkgelegenheid – daaronder begrepen de deeltaken – die is betrokken bij de concessieovergang, overgaat.

De regeling is vervat in artikel 33, eerste en vierde lid. Krachtens artikel 32, tweede lid, kan hiervan worden afgeweken bij overeenkomst tussen voormalige concessiehouder, nieuwe concessiehouder en belanghebbende verenigingen van werknemers.

In geval de volgens spelregels 2 en 3 vastgestelde omvang en structuur van de werkgelegenheid niet rechtstreeks leidt tot een invulling daarvan op het niveau van de individuele werknemer, wordt er een evenredige afspiegeling gemaakt conform het afspiegelingsbeginsel dat wordt toegepast bij collectief ontslag (5 leeftijdsgroepen per functiegroep, binnen de leeftijdscategorie wordt naar anciënniteit gekeken).

In geval het wenselijk wordt bevonden af te wijken van het afspiegelingsbeginsel in deze spelregel vindt er een driehoeksoverleg plaats tussen de oude en nieuwe werkgever en de betrokken vakorganisaties over een alternatieve spelregel.

Ook spelregel 4 is in zijn geheel overgenomen. Voor zover ten gevolge van overgang van de concessie arbeidsplaatsen – van direct en indirect personeel – overgaan die niet herleidbaar zijn tot een individu, geschiedt de overgang overeenkomstig het zogenaamde in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 neergelegde anciënniteits- en afspiegelingsbeginsel. De regeling is vervat in artikel 33, vierde lid.

Als spelregel 5 stelde de Commissie Laan voor dat ter bevordering van een billijke uitvoering van de spelregels 1 tot en met 4 vindt de inzet van een onafhankelijk accountantsonderzoek plaats. Het onderzoek is gericht op zowel de omvang en structuur van de werkgelegenheid alsook op de onder spelregel 1 benoemde arbeidsvoorwaarden en de financiële

aspecten daarvan. De informatie uit dit onderzoek vormt een onderdeel van de aanbestedingsmethodiek en staat ter beschikking van marktpartijen die aangeven mee te willen dingen naar de concessie. De kosten van het onderzoek zijn voor rekening van de aanbesteder.

Ten aanzien van de vijfde spelregel is in artikel 35 van dit wetsvoorstel opgenomen dat informatie over het met de concessie gemoeide personeel en de personeelskosten hiervan beschikbaar komt ten behoeve van het programma van eisen. De informatie gaat vergezeld van een verklaring van een deskundige, hetgeen een ruimer begrip is dan een accountant, het voorstel van de Commissie Laan. De reden van deze verruiming is, dat een oordeel over het betrokken personeelsbestand en de daarmee samenhangende personeelskosten niet tot het eigenlijke takenpakket van een accountant behoren. Dit sluit ook aan bij een van de voorstellen uit het project marktwerking, deregulering en wetgeving (het MDW-project) waarin staat dat voorkomen moet worden dat accountants oneigenlijk worden belast of ingeschakeld.

Als spelregel 6 stelde de Commissie Laan het volgende voor: in algemene zin geldt dat de oude en nieuwe concessiehouder en vakorganisaties in een driehoeksoverleg, overleg kunnen voeren over het afwijken van de spelregels. Deze partijen toetsen eventuele afwijkingen op dwingend-rechtelijke bepalingen.

Indien dit overleg niet leidt tot een overeenstemming in het driehoeksoverleg tussen partijen, volgt er een arbitrage waarvan de uitspraak bindend is voor partijen. De arbitrage wordt uitgevoerd door een ad-hoc commissie bestaande uit 5 leden, te weten uit 1 vertegenwoordiger van de nieuwe concessiehouder, 1 vertegenwoordiger van de oude concessiehouder, 2 vertegenwoordigers van de betrokken vakorganisaties alsmede een onafhankelijk voorzitter welke in overleg tussen partijen wordt aangewezen.

Overeenkomstig hetgeen de Commissie Laan voorstelt kan van de bepalingen inzake de rechtspositie van het personeel worden afgeweken bij overeenkomst tussen voormalige concessiehouder, nieuwe concessiehouder en belanghebbende verenigingen van werknemers. Evenwel is niet bepaald dat bij gebreke van overeenstemming in het driehoeksoverleg tussen de oude en de nieuwe concessiehouder en de vakorganisaties dit geschil verplicht door middel van arbitrage moet worden beslecht.

De reden hiervan is dat bij wet verplicht gestelde arbitrage in strijd is met artikel 17 van de Grondwet dat bepaalt dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Voorts ontbreekt ook de noodzaak tot een in de wet opgenomen verplichting tot arbitrage, omdat – indien gewenst – verplichte arbitrage ook tussen partijen zelf kan worden overeengekomen.

Spelregel 7 had betrekking op de situatie dat in geval van zwaarwegende sociale of sociaal-medische omstandigheden een individuele medewerker een beroep kan instellen inzake de redelijkheid van toepassing van de spelregels. Het beroep wordt voorgelegd aan een bezwarencommissie, welke op adhoc basis wordt ingesteld en waarvan de samenstelling en de rol van de voorzitter op een overeenkomstige wijze als onder spelregel 6 omschreven wordt ingericht.

Om eenzelfde reden is ook niet aan spelregel 7 tegemoet gekomen. Overigens kan -indien gewenst- verplichte arbitrage wel tussen partijen zelf worden overeengekomen.

Spelregel 8 legde nieuwe concessionaris de verplichting op een om binnen 1 maand na bekendmaking van de gunning van de concessie het initiatief te nemen om met betrokken vakorganisaties overleg te voeren. Betrokken vakorganisaties zijn die vakorganisaties die representatief geacht mogen worden onder het personeel dat betrokken is bij de concessiewisseling. De nieuwe en oude concessionaris voeren overleg met elkaar al naar gelang een of beide partijen daar behoefte aan heeft en voorzover de overige spelregels daarin voorzien.

Spelregel 8 is neergelegd in artikel 36 waarin een verplichting voor de voormalige en de nieuwe concessiehouder in het leven is geroepen om met elkaar en met de vakorganisaties als bedoeld in de Wet melding collectief ontslag, in overleg te treden binnen één maand na de concessieverlening over een goede uitvoering van de relevante bepalingen.

De uitnodiging door de minister aan betrokken partijen voor een evaluatie van de spelregels en een eventueel hierop volgende bijstelling van de spelregels indien alle partijen het hierover eens zijn, zoals voorgesteld door de Commissie Laan in de negende spelregel, is niet in het wetsvoorstel gevolgd. Immers, nu de spelregels hun wettelijk beslag hebben gekregen, is het aan de wetgever om over een eventuele wijziging van de spelregels zoals deze hun wettelijk beslag hebben gekregen, te beslissen. Het eerste moment daarvoor zal zijn na de evaluatie van onder meer de doeltreffendheid en effecten van de personele paragraaf welke binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden. Mocht dit resulteren in een wetswijziging dan zal te zijner tijd met sociale partners terzake overleg worden gepleegd.

Overigens heeft de commissie Laan geadviseerd een wettelijke regeling gebaseerd op deze spelregels een tijdelijk (10 jaar) karakter te geven. Ook wat dat betreft is het advies van de commissie Laan overgenomen.

*Is over de positie van het personeel in het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel opnieuw overleg gevoerd met de betrokken bonden, vragen de leden van de CDA-fractie en zo nee, waarom niet. Zo ja, welke afspraken zijn hierbij gemaakt en in hoeverre zijn deze in het wetsvoorstel terug te vinden? De RPF-fractie vraagt in hoeverre het verwijt van de vakbeweging klopt dat het kabinet op het laatste moment heeft afgeweken van de afspraken die met de vakbeweging zijn gemaakt.*

Over de personele paragraaf in dit wetsvoorstel heeft uitvoerig en constructief overleg plaats gevonden met de vakbonden. In het laatste stadium van het overleg heeft dit geleid tot een verplichte overname niet alleen van het directe personeel, maar ook van het indirecte bij de concessie betrokken personeel. Verder is ook de overgang van ambtenaren (die in dienst zijn van de gemeentelijke vervoerbedrijven) beter geregeld (artikel 34, leden 2 en 4), in die zin dat bij overgang van concessie een overeenkomstig pakket van rechten en verplichtingen overgaat. Tenslotte is met de vakbonden afgesproken dat ook de bedrijfsregelingen mee over gaan.

Met de werknemersorganisaties is door mijn ministerie uitvoering overleg gevoerd over de overgang van het personeel. Daarbij is van de zijde van Verkeer en Waterstaat altijd uitdrukkelijk gezegd dat nader overleg binnen het kabinet tot andere conclusies kan leiden. Op het gebied van de berekeningswijze van de omvang van het indirecte personeel is het kabinet tot een andere conclusie gekomen dan het overleg met de vakbonden oorspronkelijk had opgeleverd. In specifieke omstandigheden kan de aanbestedende decentrale overheid een andere berekeningswijze hanteren. De werknemersorganisaties zijn van deze wijziging overigens onmiddellijk ook op de hoogte gebracht.

Al met al heeft het indirecte personeel dezelfde waarborgen als het directe personeel, met dien verstande dat voor het indirecte personeel al heel snel het afspiegelingsbeginsel zal worden toegepast en dat in uitzonderingsgevallen de aanbestedende decentrale overheid om haar moverende redenen via een beleidsregel een andere berekeningswijze kan hanteren.

*De CDA-fractie vraagt of de regering meer duidelijkheid kan geven over de positie van het personeel na de overgangperiode van 10 jaar?*

Na de overgangperiode van 10 jaar gelden voor de overgang van personeel het algemene voor de overgang van ondernemingen geldende regime in het Burgerlijk Wetboek. Dat zou onder de huidige regelgeving onder andere betekenen in het geval de situatie niet kan worden gekenschetst als een overname van een onderneming, dat het personeel niet verplicht mee over gaat. De verwachting is dat in die situatie de oude en nieuwe concessiehouder gezamenlijk beslissen of en zo ja welk deel van het personeel overkan gaan.

*De CDA-fractie vraagt of de regering een nadere toelichting kan geven op de wijze van vaststelling inzake de overname van indirect personeel en welk personeel onder overig personeel wordt verstaan. De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de wet waarborgen biedt voor het directe personeel, maar dat deze slechts gelden voor een deel van het indirecte personeel, en wel het aantal dat valt onder een beperkte berekening van artikel 33, tweede lid, en een beoordeling op basis van de «specifieke omstandigheden van het concrete geval». Deze leden constateren dat er dus toch concurrentie over de (indirecte) arbeid plaatsvindt. Zij vragen zich af in hoeverre dit nog in lijn is met het uitgangspunt dat concurrentie met betrekking tot de factor arbeid moet worden voorkomen en vragen welke waarborgen er zijn voor het indirecte personeel. Deze laatste vraag wordt gedeeld door de leden van de fracties van RPF en GPV.*

Het karakter van indirect personeel houdt in dat invulling op het niveau van de individuele werknemer zelden kan plaats vinden. Om eenduidigheid te krijgen in de berekening van de omvang van het indirecte personeel wordt uitgegaan van de verminderde omzet van de over te gane concessie in relatie tot de omzet van het openbaar vervoer van de gehele onderneming. Gesteld dat de concessie 10% van de omzet openbaar vervoer is, dan gaat ook 10% van het indirecte personeel mee over.

Juist omdat ten aanzien van indirect personeel sprake kan zijn van specifieke omstandigheden kan de concessieverlener van de berekeningswijze ten aanzien van de overgang van indirect personeel afwijken. Overigens kan de concessieverlener eerst van deze mogelijkheid gebruik maken nadat hij daartoe een beleidsregel heeft vastgesteld. Door de verplichting tot beleidsregels te komen wordt bereikt dat een algemeen afwijkingsregime tot stand komt zonder dat de mogelijkheid daar in specifieke gevallen van af te wijken te niet wordt gedaan.

De Algemene wet bestuursrecht stelt regels ter waarborging van een zorgvuldige vaststelling van beleidsregels.

## **8. Positie van de reiziger**

*Kan de regering aangeven op welke wijze de invloed van de reiziger op het aanbod, de prijs en de kwaliteit versterkt kan worden? Hoe kan in samenspraak met reizigers de dienstregeling tot stand gebracht worden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.*

Er is gekozen voor een model waarin zowel voor de concessieverlener als voor de concessiehouder de plicht zal gelden over voorgenomen maatregelen die de reiziger rechtstreeks raken eerst overleg te voeren met en advies te vragen aan consumentenorganisaties, voordat de maatregel

geëffectueerd mag worden. Een nota van wijziging waarin de positie van de consument ten opzichte van het ingediende voorstel nog is versterkt heeft uw Kamer onlangs bereikt. In artikel 25a is neergelegd dat voordat de concessie wordt verleend of gewijzigd de concessieverlener advies vraagt aan consumentenorganisaties over de concessievoorschriften. In het geval de concessie wordt aanbesteed is de concessieverlener ingevolge artikel 40, derde lid, verplicht over het programma van eisen advies te vragen. Deze organisaties hebben derhalve rechtstreeks invloed op de totstandkoming van de dienstregeling c.q. de eisen die aan het vervoeraanbod moeten worden gesteld. De concessieverlener informeert tevens de consumentenorganisaties over resultaten van maatregelen die hij treft die het belang van de reiziger raken. De concessiehouder vraagt jaarlijks advies aan de consumentenorganisaties over onder meer de wijziging van de dienstregeling, het tarief en overige concessie-onderwerpen. Via de consumentenorganisaties heeft de reiziger dus invloed op aanbod, prijs en kwaliteit van het openbaar vervoer en op de totstandkoming van de dienstregeling. Vanwege de deskundigheid en expertise van de consumentenorganisaties biedt dit model meerwaarde ten opzichte van de huidige inspraak door individuele reizigers. Tevens bieden de advies- en overlegprocedures uit hun aard meer waarborgen dan de huidige inspraakprocedure die voor iedere geïnteresseerde openstaat.

*Een mogelijkheid om de positie van de reiziger te versterken en die dienstverlening te verbeteren, ook bij concessieverlening, betreft een scheiding tussen organisatie/verkoop en de daadwerkelijke uitvoering van openbaar vervoer. Wat is hierover de opinie van de regering, vraagt de PvdA-fractie? Wat vindt de regering van een regisseur voor tarieven en informatievoorziening?*

Het idee van scheiding tussen organisatie en verkoop van openbaar vervoer aan de ene kant en uitvoering aan de andere kant is een interessant idee. Wel bedacht dient te worden dat het openbaar vervoer geen commercieel aantrekkelijk activiteit is zonder overheidssubsidie. Vanuit deze filosofie is gekozen voor concurrentie om de weg – en niet voor concurrentie op de weg – en derhalve voor een concessiestelsel zoals neergelegd in het wetsvoorstel. Ongebreidelde concurrentie tussen aanbieders van openbaar vervoer is mijns inziens onwenselijk. In het concessiestelsel is mijns inziens ruimte voor commerciële initiatieven die voor reizigers deur-tot-deurvervoer organiseren en inkopen, daarbij soms gebruik maken van individueel vervoer en soms van collectief of openbaar vervoer dat via een concessie wordt verricht. Ook onder een concessiestelsel kan een marktvoorbeeld als Odyssee tot stand komen. Daar is geen wettelijke scheiding tussen organisatie, verkoop en uitvoering voor nodig. Wat betreft de informatievoorziening aan de reiziger dient te worden opgemerkt dat artikel 14 garandeert dat er in Nederland in ieder geval één landelijk dekkend informatiesysteem voor reizigers is. Dit lijkt mij een voldoende voorziening. Ten aanzien van de tarieven ben ik van mening dat decentrale tariefvrijheid behoort bij een meer marktgericht systeem van openbaar vervoer, maar dat de reiziger er van op aan moet kunnen dat het verkrijgen van het vervoerbewijs laagdrempelig is. Er is dan ook tot de komst van de chipkaart sprake van nationale tarieven die door de minister van Verkeer en Waterstaat worden vastgesteld. Dit laat onverlet dat decentrale overheden en voorzover dat in de concessie is bepaald, regionale tarieven kunnen vaststellen. Bovendien kunnen de decentrale overheden de minister verzoeken om voor verplaatsingen binnen hun gebied alleen de eigen tarieven geldig te verklaren. Deze regels zijn er immers om kaartintegratie te waarborgen. Tariefvrijheid is het uiteindelijke doel. Het met één kaart kunnen reizen bereikt zijn eindbeeld als de chipkaart er is. Dat is de kaart waarmee door de hele keten kan worden

gereisd. Vanaf dat moment zal de minister van de bevoegdheid nationale tarieven vast te stellen geen gebruik meer maken.

*Op welke wijze kan de consument bij opgelopen vertragingen financieel tegemoet gekomen worden, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. In hoeverre is een wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek noodzakelijk om de aansprakelijkheid van de vervoerder voor vertraging en afwijking van de dienstregeling mogelijk te maken?*

Dit wordt geregeld in de vervoervoorwaarden van de concessiehouder. Omdat de invulling van de concessie op decentraal niveau wordt vastgesteld is in artikel 29, tweede lid, onderdeel d, wel geregeld dat de concessieverlener verplicht is voorschriften over de vervoervoorwaarden op te nemen, maar is de invulling van die vervoervoorwaarden aan de concessieverlener overgelaten. Indien de concessieverlener een dergelijke bepaling noodzakelijk acht, kan hij een dergelijke bepaling verplicht stellen in de vervoervoorwaarden. Overigens wordt ook over de vervoervoorwaarden advies gevraagd aan consumentenorganisaties op grond van artikel 25a.

Een wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek is niet noodzakelijk. Ik neem aan dat de leden van de PvdA-fractie doelen op artikel 8: 108 BW waarin is bepaald dat de vervoerder niet aansprakelijk is voor schade die is veroorzaakt door vertraging, door welke oorzaak dan ook vóór, tijdens of na het vervoer opgetreden, dan wel is veroorzaakt door welke afwijking van de dienstregeling dan ook. Dit artikel bevat regelend recht waardoor het mogelijk is om een afwijkende bepaling op te nemen in vervoervoorwaarden. Bovendien doelt artikel 8:108 BW op aansprakelijkheid voor schade die de reiziger heeft opgelopen als gevolg van vertraging, terwijl in de huidige vervoervoorwaarden van vervoerders soms een regeling is opgenomen voor een financiële tegemoetkoming, los van het feit of de reiziger wel of geen schade heeft aangetoond.

*De leden van de fractie van de PvdA vragen of de instelling van een Inspectie Openbaar Vervoer, vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld Onderwijs, Volksgezondheid en Ruimtelijke Ordening, volgens de regering mogelijkheden biedt ter verbetering van de positie van de consument?*

In het kader van de uitwerking van een nieuwe marktordening voor het spoorvervoer wordt op dit moment nagedacht over hoe het toezicht op decentrale overheden, vervoerders en taakorganisaties zou moeten worden vormgegeven. Niet wordt ingezien dat het instellen van een nieuw orgaan de positie van de consument meer zou kunnen verbeteren dan de in het wetsvoorstel neergelegde bepalingen ter verbetering van de positie van de consumenten, te meer daar de meeste taken prima neergelegd kunnen worden bij bestaande organisaties. Zo ziet de Rijksverkeersinspectie toe op de naleving van de wet en de NMa op de naleving van het mededingingsrecht in het openbaar vervoer, terwijl de concessieverleners de naleving van de door hen verleende concessies bewaken. De positie van de consument in het stads- en streekvervoer wordt met dit alles vooralsnog voldoende gewaarborgd geacht in het wetsvoorstel.

*In het voorstel bestaat de mogelijkheid tot een gezamenlijke geschillencommissie. Waarom ziet de regering af van een uniform reglement voor consumentenbescherming, vragen de leden van de PvdA-fractie.*

De vervoerder sluit zich aan bij een geschillencommissie die geschillen over de totstandkoming of de uitvoering van een vervoerovereenkomst kan behandelen (artikel 12 van het wetsvoorstel). Op deze wijze wordt uitvoering gegeven aan de motie Van 't Riet (kamerstukken II, 1996/97, 25 088, nr. 9). Deze motie vraagt onder meer te verplichten dat alle bedrijven die openbaar vervoer willen gaan verrichten zich aansluiten bij de Geschillencommissie Openbaar Vervoer. Deze geschillencommissie is



echter opgericht door de branche-organisatie. Deze organisatie is een initiatief van de bedrijven zelf; bedrijven kunnen zich hierbij vrijwillig aansluiten. Wanneer de wet de aansluiting bij de Geschillencommissie OV verplicht zou stellen, zou dit ook een verplichte aansluiting betekenen bij de branche-organisatie. Dit past niet in het karakter van een dergelijke organisatie en zou bovendien de consequentie met zich meebrengen dat andere verplichtingen van leden van de branche-organisatie impliciet wettelijke verplichtingen zouden worden. Omdat dit niet de bedoeling kan zijn, wijst de wet geen specifieke geschillencommissie aan. Daarbij geldt de geschillenregeling niet alleen voor openbaar vervoerders maar ook voor vervoerders in het besloten busvervoer. Het wetsvoorstel bevat de wettelijke verplichting voor deze vervoerders om geschillen voor te leggen aan een geschillencommissie die voldoet aan een aantal eisen. Hierdoor is gewaarborgd dat de consument altijd toegang heeft tot een commissie die het geschil onpartijdig en kundig kan beoordelen. Op deze manier worden kaders gesteld voor de beslechting van geschillen. Ook hier wordt weer de lijn gevolgd: zelfregulering binnen wettelijke kaders. Overigens zijn de eisen ontleend aan de eisen die worden gesteld aan geschillencommissies voor consumenten, zoals de huidige geschillencommissie openbaar vervoer, in de Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997 van het ministerie van Justitie (Stcrt. 1996, 248).

*De PvdA-fractie vraagt of de regering een nadere beschouwing kan geven over de afweging van vraag en aanbod alsmede de vraag of de reiziger dan wel of de overheid klant is van de vervoerbedrijven?*

De reiziger is de primaire klant van de vervoerbedrijven. De reiziger wil van A naar B en maakt daarbij gebruik van de diensten van vervoerders. Het is aan vervoerders om zo op de wensen van de klanten in te spelen dat zijn produkt een aantrekkelijk alternatief is voor de auto en dat mensen er gebruik van willen maken. Het probleem is echter dat op dit moment de kostendekkingsgraad van veel regionale openbaar-vervoersdiensten laag is, terwijl veel lokale overheden vinden dat dat openbaar vervoer wel sociaal wenselijk is. Dat betekent dat de overheid met financiële middelen moet inspringen. Vanuit de historie bezien is dit geld altijd van overheid naar vervoerder gegaan. Hierop is ook dit wetsvoorstel geënt en daarin is de positie van de consument zo goed mogelijk gewaarborgd. De financiële stromen kunnen echter ook anders lopen: van de overheid naar de reiziger, die er weer diensten voor inkoopt bij vervoerders. Zoals u weet loopt er een aantal experimenten met de zogenaamde pionierskaart, waar de bewoners van Vinex-wijken direct zelf de financiële middelen van de overheid krijgen, in plaats van de vervoerders. Het moet nog blijken of dit een veelbelovend experiment is, maar het is een poging om de positie van de consument nog meer te versterken. Immers, wie betaalt bepaalt.

*Een concessiehouder wordt verplicht advies in te winnen bij consumentenorganisaties. Voordat zij advies inwinnen moet zij overleggen met de consumentenorganisaties. Is dit niet dubbelop, vraagt de PvdA-fractie.*

Overleg en advies zijn niet bedoeld dubbelop te zijn; het zijn twee onderdelen van dezelfde procedure. Waar het om gaat is dat gewaarborgd wordt dat consumentenorganisaties de gelegenheid hebben om invloed uit te oefenen op besluiten van overheden en vervoerders. Over voorgenomen maatregelen moet daarom door de concessieverlener en concessiehouder advies gevraagd worden aan consumentenorganisaties. Omdat een mondeling overleg de kwaliteit van adviezen kan verhogen, moeten voorgenomen besluiten eerst besproken worden met consumentenorganisaties. Zij kunnen tijdens het overleg mondeling adviseren en/of na het overleg schriftelijk advies uitbrengen. De procedure van overleg en advisering is dus bewust op deze manier gekozen om de

dialogo tussen concessieverleners, concessiehouders en consumentenorganisaties te bevorderen en op deze manier het wederzijds begrip te stimuleren.

*De regering overweegt om de consumentenorganisaties nog meer invloed te geven. De leden van de fracties van VVD en D66 vragen aan welke invloed de regering dan denkt en hoe dit zijn beslag zal krijgen?* Hierover is inmiddels meer duidelijkheid verstrekt in mijn beleidsbrief over consumentenbescherming in het openbaar vervoer van 31 mei 1999, hetgeen zijn weerslag heeft gekregen in de nota van wijziging op voorliggend wetsvoorstel van 30 juni 1999 (kamerstukken II 1998/99, 26 456, nr. 5). Zowel concessieverleners als concessiehouders zijn nu verplicht consumentenorganisaties over bepaalde zaken advies te vragen en hen daarbij de gelegenheid te bieden overleg met hen te voeren. Daarnaast zijn nu ook de concessieverleners verplicht informatie te verstrekken aan consumentenorganisaties.

Wanneer een concessie wordt verleend zonder aanbesteding, geldt niet meer de openbare wijzigingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze procedure wordt vervangen door advisering van de consumentenorganisaties aan de concessieverlener over de concessievoorschriften. Hierbij worden de consumentenorganisaties door de concessieverlener in de gelegenheid gesteld voorafgaand overleg met de concessieverlener te voeren.

Indien een concessie wordt verleend door middel van een aanbestedingsprocedure, dan wordt de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ten behoeve van het programma van eisen vervangen door advisering van de consumentenorganisaties aan de concessieverlener over het programma van eisen. Ook nu dient de concessieverlener de consumentenorganisaties in de gelegenheid te stellen voorafgaand overleg met hem te voeren.

In de beleidsbrief staan de onderwerpen opgesomd waarvoor de overleg- en adviesprocedure geldt. Deze onderwerpen zullen nader worden geregeld bij en krachtens algemene maatregel van bestuur.

*De herstructurering van de openbaar vervoermarkt heeft enerzijds ten doel om de kostendekkingsgraad te verhogen, anderzijds om meer reizigers in het OV te krijgen. De positie van de reiziger moet in dit wetsvoorstel dus een belangrijke plaats innemen. In artikel 28 wordt jaarlijks overleg van de concessiehouder met consumentenorganisaties verplicht gesteld. Wat is de status van dit overleg, vragen de fractieleden van het CDA. De consument is er niet bij gebaat als dit zou gaan om een vrijblijvend overleg.*

De concessiehouder is verplicht jaarlijks advies te vragen aan consumentenorganisaties over een aantal onderwerpen. Aan dit advies moet een overleg vooraf gaan. Dit overleg is verplicht en is voor de consumentenorganisaties een middel om te komen tot een goed afgewogen advies. Het overleg biedt aan de concessiehouder de mogelijkheid om zijn voorstellen uitgebreid toe te lichten en met de consumentenorganisaties daarover van gedachten te wisselen. Voorgenomen maatregelen ten aanzien van een aantal onderwerpen mogen door concessieverleners en concessiehouders pas worden geëffectueerd na overleg met en advies van de consumentenorganisaties. Partijen zullen het overleg daardoor serieus nemen. Dit blijkt ook uit de praktijkervaringen die sinds september 1998 zijn opgedaan met het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV).

*De CDA-fractie vraagt of het in de bedoeling van de wetgever ligt dat concessiehouders de consumentenorganisaties onder andere consulteren over een aantal vastgelegde onderwerpen, zoals uit de memorie van*

*toelichting te lezen valt? Zo ja, waarom wordt in artikel 28, tweede lid dan gesproken over «kunnen»?*

Het is zonder meer mijn bedoeling dat concessiehouders consumentenorganisaties consulteren en bepalingen over de aard van onderwerpen in een algemene maatregel van bestuur neer te leggen. In de tweede nota van wijziging zal het woord «kunnen» worden geschrapt.

*Kan de regering een reactie geven op het voorstel van ROVER om de vervoerder te verplichten een reizigershandvest te voeren, waarin staat wat hij de reizigers belooft en welke rechten reizigers daaraan kunnen ontlenen, zo vragen de leden van de fracties van CDA-, RPF en GPV.*

Het in wetgeving vastleggen van de plicht voor elk vervoerbedrijf om een handvest te publiceren, gaat te ver. Om verschillende redenen moet de overheid zich zo weinig mogelijk met handvesten bemoeien. Het handvest is in het Nederlandse openbaar vervoer een nieuw fenomeen, waarvan verwacht mag worden dat het aan het begin staat van een ontwikkeling. Deze ontwikkeling moet niet worden belast met een premature uitspraak van de wetgever. Een wettelijke verplichting zou ook niet logisch zijn. Vervoerders dienen zich bewust te worden van de wensen van de klant ten aanzien van de kwaliteit van hun produkt. Van een handvest dat alleen geproduceerd wordt omdat het moet, hoeft weinig verwacht te worden. Pas als een vervoerder op eigen initiatief met een handvest komt, kan het voor de consumenten waarde hebben. De totstandkoming en de inhoud van een handvest behoren dus tot de (bedrijfsmatige) verantwoordelijkheden van de vervoerder. Een handvest zal ook bijdragen aan een positief imago van het betrokken vervoerbedrijf.

*De CDA-fractie vraagt hoe het voornemen wordt beoordeeld van de organisatie Openbaar Vervoer Reisinformatie (OVR) om de reisinformatie via internet met ingang van 1 september aanstaande niet meer gratis aan te bieden, met als bijkomend gevolg dat mensen via de kabel helemaal verstoken blijven van deze informatie.*

De OVR is een organisatie die zich vanaf 1 januari 2001 financieel zelf moet bedruipen. Tot die tijd wordt de jaarlijkse overheidssubsidie afgebouwd. Ik heb er geen moeite mee dat zij kosten in rekening brengt voor haar dienstverlening aan de consument. Dat is nu al niet anders bij de telefonische adviezen. De kosten voor de consument blijven vooralsnog stabiel: f 0,75 per minuut voor een telefonisch reisadvies per openbaar vervoer van deur tot deur. Per 1 september 1999 is de vernieuwde OVR-Internetsite opengesteld voor f 0,50 per minuut. Dit is minder dan voor de telefonische adviezen, en bovendien worden er ook nog extra diensten aangeboden. Er zullen ook plattegronden beschikbaar zijn van de plaats van vertrek en van de bestemming. Deze ontwikkeling wordt dus zeker niet als een structurele verslechtering van de dienstverlening aan de consument gezien.

*Op welke wijze krijgt de sociale functie van openbaar vervoer een plaats in het wetsvoorstel. Is hiertoe voldoende overheidsregulering, vraagt de CDA-fractie.*

Door middel van de concessiesystematiek en aanbesteding heeft de lokale overheid een krachtig instrument in handen om de sociale functie te waarborgen. In het programma van eisen kan deze functie actief worden vormgegeven en zullen tevens consumentenorganisaties in de gelegenheid zijn hierover van advies te dienen. Daarna zullen de verschillende vervoerders hieraan uitwerking geven in hun offertes. Decentrale overheden zullen juist aan deze functie meer aandacht besteden, omdat het vervoer dat reeds rendabel is voor de vervoerder door hem vanzelf zal worden aangeboden. Uit het rapport «Werkt Marktwerking?» blijkt overigens ook dat de sociale functie zeker niet ondergesneeuwd raakt bij aanbesteding. De sociale functie wordt

derhalve voldoende gewaarborgd geacht. Zoals u weet zal – op verzoek van de Tweede Kamer – in het monitoringstraject hieraan ook nadrukkelijk aandacht worden besteed.

*De leden van de CDA-fractie geven aan de sociale functie van het openbaar vervoer altijd te hebben benadrukt en menen dat een centrale regie noodzakelijk is met betrekking tot de invulling van «toegankelijk vervoer» en «toegankelijk materieel». Wat mag worden verwacht van dit vervoer en materieel?*

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA over een centrale regie inzake de toegankelijkheid van het openbaar vervoer wordt verwezen naar de brief terzake aan Uw Kamer d.d. 19 juli 1999 (kamerstukken II 1998/99 26 200 XII, nr. 43). Naar mijn oordeel dient op termijn al het rollend materieel en de stations- en halte-infrastructuur toegankelijk te zijn voor personen met een beperkte mobiliteit, waaronder met name ouderen en gehandicapten. Naast de technische eisen die ten aanzien van bussen reeds gelden op grond van het Voertuigreglement, is het mogelijk om op grond van artikel 95 van dit wetsvoorstel te komen tot voorschriften ten aanzien van de technische normen en specificaties en de keuring ten behoeve van in het openbaar vervoer te gebruiken auto's, bussen, metro's, trams en via geleidesystemen voortbewogen voertuigen.

*Het overleg met consumentenorganisaties heeft een wettelijke basis gekregen in artikel 28. Het artikel dreigt echter een dode letter te worden als niet duidelijk is wat met de adviezen van de consumentenorganisaties zal gebeuren. Is de regering bereid om op te nemen dat slechts beargumenteerd van het advies van de consumentenorganisaties kan worden afgeweken («gekwalificeerd advies», zoals ook voorgesteld door ROVER), zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks, RPF en GPV.*

Overleg en advies worden samengevoegd in één verplichte procedure. Uitgangspunt is dat de procedure van overleg met en advisering aan vervoerders dan wel overheid door consumentenorganisaties plaatsvindt op basis van een positieve, constructieve houding van alle partijen. In een dergelijk overleg is het niet meer dan vanzelfsprekend dat men in voorkomende gevallen onderbouwt waarom van een advies wordt afgeweken. Ten aanzien van de overheid zou het zelfs volkomen overbodig zijn wanneer zij de verplichting zou hebben om gekwalificeerd advies of gekwalificeerd advies met marginale toetsing in te winnen. Als het gaat om besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de overheid immers al verplicht een besluit te nemen dat berust op een deugdelijke motivering. Wordt dat besluit genomen in afwijking van het uitgebrachte advies, dan dient ook deze afwijking gemotiveerd te worden. Daarnaast staat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep op grond van de Awb open. Bovendien vindt toetsing van overheidshandelen (zowel voor besluiten in de zin van de Awb als voor bijvoorbeeld maatregelen in algemeen verbindende voorschriften) ook en vooral plaats via de normale democratische controle. Dit alles biedt voldoende waarborgen voor een zorgvuldige omgang van de overheid met de adviezen van consumentenorganisaties.

Advisering door consumentenorganisaties ten aanzien van maatregelen van vervoerders vindt overeenkomstig de in de concessievoorschriften voorgeschreven procedure plaats. De concessieverleners bepalen in de concessie de advies- en overlegprocedure. In de concessievoorschriften kan opgenomen worden welke eisen er aan de motivering worden gesteld indien een vervoerder een advies van de consumentenorganisaties niet opvolgt. Het is dus aan de decentrale overheden om te beslissen of de concessiehouder slechts beargumenteerd van het advies kan afwijken. Indien de procedure van overleg en advies door de concessiehouder niet (juist) wordt nageleefd, kunnen consumentenorganisaties de concessiehouder aanspreken op naleving van de concessievoorschriften omdat de

concessiehouder wettelijk verplicht is openbaar vervoer te verrichten volgens hetgeen in de concessie is bepaald. Daarom is ook ten aanzien van vervoerders een wettelijke grondslag voor gekwalificeerd advies, mogelijk met marginale toetsing, niet noodzakelijk.

## **9. Nationale vervoerbewijzen en tarieven**

*Bij het realiseren van tariefvrijheid is de landelijke invoering van de chipkaart van onmisbaar belang. Hoe kijkt de regering aan tegen de rijksverantwoordelijkheid bij de totstandkoming van de chipkaart, ook in financieel opzicht, vragen de leden van de PvdA-fractie. Wat zijn de kosten van invoering en hoeveel is de sector bereid te financieren? Is er reeds sprake van reservevorming bij de toekomstige aanbestedende lagere overheden?*

De chipkaart is bij het realiseren van tariefvrijheid in combinatie met het behoud van kaartintegratie inderdaad van onmisbaar belang. Immers het is de bedoeling dat de reiziger, ter voorkoming van het ongemak dat vele verschillende kaarten met zich meebrengt, in de toekomst met één kaart door de hele OV-keten van zowel spoorvervoer als stads- en streekvervoer kunnen reizen. Het rijk heeft met name een verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat er specificaties worden vastgesteld van de OV-module, die landelijk te gebruiken is in verband met de huidige systematiek van opbrengstenverdeling. Er is dan sprake van één module die op verschillende kaarten kan worden geplaatst.

Op dit moment vindt een inventarisatie plaats van de wensen van de decentrale overheden met betrekking tot de chipkaart. Daarnaast onderzoeken de vervoerbedrijven (verenigd in de branche-organisatie MOBIS) welke voorzieningen nodig zijn en wat daarvan de kosten zijn. De combinatie van die wensen en voorzieningen zal aan het einde van dit jaar moeten leiden tot duidelijkheid over de kosten die zijn gemoeid met de invoering en exploitatie van de chipkaart. Daarbij zullen de decentrale overheden en de vervoerbedrijven ook moeten aangeven hoe zij denken dat de financiering zal worden geregeld. Vooralsnog ligt daar geen taak voor het rijk.

Voor zover mij bekend, vindt er tot op heden nog geen reservevorming plaats bij de decentrale overheden met het oog op de invoering van de chipkaart.

*De leden van de PvdA-fractie zouden graag een zo spoedig mogelijke invoering zien van de chipkaart, die ook geschikt dient te zijn voor betaling in onder andere benzinestations, supermarkten, bioscopen, telefoonscellen en het taxivervoer. Wanneer verwacht de regering dat de invoering rond kan zijn?*

Vooralsnog wordt eerst gewerkt aan de ontwikkeling van de OV-module. Wanneer de specificaties daarvan bekend zijn, moet worden bekeken op welke kaarten die module zal worden geplaatst. Dat kunnen kaarten zijn, die ook geschikt zijn om elders te betalen, zoals de huidige kaarten van de banken, de chipper en de chipknip. Hoe groter de eisen die aan mogelijkheden voor de chipkaart worden gesteld, des te duurder het systeem zal uitvallen. Bovendien neemt de complexiteit toe en dat vertraagt de invoering en brengt ook afbreukrisico's met zich mee. Daarom ligt het in de bedoeling eerst een chipkaartmodule voor het openbaar vervoer te ontwikkelen. Over het algemeen hebben de chipkaarten, gelet op de stormachtige ontwikkelingen op dit gebied, een levensduur van ongeveer drie jaren. Het is altijd mogelijk het systeem later weer uit te breiden met andere gebruiksmogelijkheden, indien de markt daarom vraagt.

*Leden van de PvdA-fractie vragen of aanbesteding mogelijk is zonder een chipkaart, vooral gelet op de kaart- en tariefintegratie en het gebruiksgemak voor de reizigers.*

Aanbesteding is zeker ook mogelijk zonder een chipkaart. De thans in gebruik zijnde tariefsystemen voor het spoorvervoer en het stads- en streekvervoer zorgen voor het noodzakelijke gebruiksgemak voor de reizigers door middel van kaart- en tariefintegratie binnen elk van deze sectoren. In het wetsvoorstel wordt niet uitgegaan van tariefintegratie, maar van tariefvrijheid voor de verantwoordelijke decentrale overheden. Tariefvrijheid en het behoud van kaartintegratie zijn echter wel moeilijk te combineren zonder een chipkaart. Juist om de kaartintegratie te behouden is in het voorstel rekening gehouden met door de minister vast te stellen landelijke tarieven en de bijbehorende vervoerbewijzen die door alle vervoerders moeten worden geaccepteerd, tot het moment dat er een landelijke chipkaart operationeel is.

*Wie bepaalt welke tarieven gelden voor het verstrekken van reisinformatie en welke financiële bijdrage vervoerders moeten leveren aan een nationaal reisinformatiesysteem, vragen de leden van de VVD-fractie.*

De huidige werkwijze van de OVR komt op het volgende neer: de tarieven voor het verstrekken van de reisinformatie en de financiële bijdrage aan het reisinformatiesysteem bepalen de vervoerders zelf in overeenstemming met de exploitant van het reisinformatiesysteem. In het wetsvoorstel wordt op deze regeling voortgeborduurd voor het geval dat de situatie ontstaat dat er onverhoopt geen landelijk reisinformatiesysteem is. In dat geval zal zo'n systeem tot stand komen via een aanwijzing door de minister van Verkeer en Waterstaat. Met die aanwijzing kan de minister ook voor een bepaalde periode voorschriften geven over bijvoorbeeld de hoogte van het tarief. De aanwijzing zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld worden.

*Leden van de PvdA-fractie vragen wie de tarieven van het openbaar vervoer beheersen na de introductie van de chipkaart. Welke invloed kunnen de concessieverleners hier nog op uitoefenen? De leden van de CDA-fractie vragen of het de bedoeling is om de vaststelling van de tarieven volledig te decentraliseren als de chipcard er is.*

Na de introductie van de chipkaart worden de tarieven van het openbaar vervoer in beginsel vastgesteld door de verantwoordelijke decentrale overheden. De concessieverlener en de concessiehouder zijn, ieder met behoud van eigen verantwoordelijkheid, verplicht afspraken te maken over de regionale tarieven voor het openbaar vervoer (artikel 29). Het gebruik van het tariefinstrument wordt in de concessievoorschriften opgenomen. Tevens vraagt de concessiehouder ten minste één maal per jaar advies aan consumentenorganisaties (artikel 28). In die situatie zijn er voldoende «checks en balances» om de uitkomsten van die afspraken met vertrouwen tegemoet te zien.

*De leden van de CDA-fractie zijn altijd van mening geweest dat volledige tariefvrijheid geen goede zaak zou zijn. In het onderhavige wetsvoorstel wordt zeggenschap ten aanzien van de tarieven deels bij de rijksoverheid en deels bij de verantwoordelijke decentrale overheden neergelegd. Kan de regering aangeven wie wanneer welke verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de tarieven? Waar wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid geschapen dat decentrale overheden regionaal gedifferentieerde kaartsoorten en tarieven vaststellen?*

De concessieverlener en de concessiehouder zijn, ieder met behoud van eigen verantwoordelijkheid, verplicht afspraken te maken over de regionale tarieven voor het openbaar vervoer. Het gebruik van het tariefinstrument kan in de concessievoorwaarden worden opgenomen. In die situatie zijn er voldoende «checks en balances» om de uitkomsten van die afspraken met vertrouwen tegemoet te zien. De minister stelt slechts de tarieven van de nationale vervoerbewijzen vast. Doordat het nationale vervoerbewijs door alle vervoerders dient te worden geaccepteerd zal dit

vervoerbewijs de facto als bovengrens in de tariefstelling gaan fungeren. Wel kunnen de concessieverlener en concessiehouder afspreken dat voor verplaatsingen binnen het gebied de eigen vervoerbewijzen gelden naast de nationale vervoerbewijzen. Dit is het geval tot het moment van invoering van een chipkaart. Op het moment dat de chipkaart operationeel is zal de minister van de bevoegdheid de nationale tarieven vast te stellen geen gebruik meer maken. Op deze manier wordt de kaartintegratie voor de reizigers gewaarborgd.

De mogelijkheid voor de decentrale overheden om regionaal gedifferentieerde kaartsoorten en tarieven vast te stellen blijkt uit de opzet van hoofdstuk II (Concessies voor openbaar vervoer) en uit het daarbij behorende artikel 29, tweede lid, onderdeel d.

*De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel meer nadruk zou moeten leggen op de noodzaak van ontwikkeling van de chipkaart. Kan de regering hierop een reactie geven?*

Ik ben van mening dat de noodzaak van de ontwikkeling van de chipkaart reeds voldoende duidelijk staat aangegeven in punt 9.3 van de toelichting op het wetsvoorstel.

*De CDA-fractie vraagt of de regering uiteen kan zetten waarom van zijn bevoegdheid om een nationaal tarief vast te stellen geen gebruik meer wordt gemaakt zodra de chipkaart is ingevoerd.*

De bevoegdheid om een nationaal tarief te kunnen vaststellen is in het voorstel opgenomen om de noodzakelijke kaartintegratie, en daarmee het gebruiksgemak voor de reizigers veilig te stellen. Deze kaartintegratie krijgt op termijn gestalte in de chipkaart waarmee door de hele keten van openbaar vervoer kan worden gereisd. Na de introductie van de chipkaart is om die reden een nationaal tarief niet meer nodig, en worden alle tarieven van het openbaar vervoer dan ook vastgesteld door de verantwoordelijke decentrale overheden.

*De leden van de D66-fractie delen de mening van de regering dat het allereerst de taak van de bedrijven zelf is om een chipkaart in te voeren. Zij vragen zich wel af of de handhaving van het Nationaal tariefsysteem tot de komst van een uniform landelijk elektronisch kaartsysteem een voldoende stimulans is voor een zo spoedig mogelijke introductie van een chipkaart.*

Een uniform landelijk elektronisch kaartsysteem maakt voor de decentrale overheden en de vervoerders de regionale tariefvrijheid mogelijk met behoud van de kaartintegratie. Partijen zullen sneller kunnen beschikken over de gerealiseerde vervoeropbrengsten en de vervoersinformatie. Deze gegevens zullen bovendien nauwkeuriger en betrouwbaarder zijn dan thans op basis van statistisch onderzoek kan worden bereikt. Daarom hebben de minister, decentrale overheden en MOBIS dan ook in een intentieverklaring uitdrukking gegeven aan de wens om samen aan de ontwikkeling van een chipkaart te werken. Bovendien zijn de gerealiseerde vervoeropbrengsten verweven met de wijze van berekenen van de rijksbijdrage voor de exploitatie van openbaar vervoer op basis van het gebruik van dit vervoer. Naar verwachting zal het mogelijk zijn bij deze berekening gebruik te maken van meer recente gegevens dan nu het geval is. Er zijn daarom, naar de mening van de regering, voldoende prikkels om een elektronisch kaartsysteem te ontwikkelen. De nationale vervoerbewijzen zijn, zolang er nog geen elektronisch kaartsysteem is, nodig om de voor de reizigers zo belangrijke kaartintegratie te behouden.

*De D66-fractie vraagt zich af wat de regering gaat doen als de chipkaart helemaal niet van de grond komt. Welke (financiële) maatregelen is de regering bereid te nemen indien dit project niet van de grond blijkt te komen?*

De decentrale overheden werken samen met het projectbureau chipkaart MOBIS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat met voortvarendheid aan het tot stand komen van een elektronisch kaartsysteem. Het is dus niet zo zeer de vraag of er een elektronisch kaartsysteem komt, maar wanneer dat komt. Een chipkaart die volledig landelijk operationeel is op 1 januari 2002 is een wel erg ambitieus scenario, maar naar verwachting is dan wel duidelijk hoe een chipkaart operationeel moet worden en kan ook begonnen worden met de landelijke invoering daarvan. Er is daarom vooralsnog geen reden voor de regering te veronderstellen dat maatregelen nodig zouden zijn voor het geval dit project niet van de grond zou blijken te komen.

*In artikel 27 wordt vastgelegd dat de regering bij ministeriële regeling een nationaal vervoerbewijs met bijbehorend tarief kan vaststellen. De leden van de GroenLinksfractie vinden deze «kan-bepaling» volstrekt onvolgdoende waarborg. De huidige ontwikkelingen laten reeds zien dat er een sterke tendens bestaat naar kaardifferentiatie met beperkte (geografische) geldigheid. Introductie van marktwerking zal dit verder aanwakkeren. Naar het oordeel van de leden van de GroenLinksfractie dient in de wet dan ook een helder artikel opgenomen te zijn waarin wordt vastgelegd dat er nationale vervoerbewijzen met bijbehorend tarief zijn. De nadere uitwerking kan door middel van delegatie worden geregeld. Deze regeling moet niet alleen waarborg bieden voor het «losse» kaartje, maar ook voor nationale vervoerbewijzen zoals de OV-jaarkaart en het vervoerbewijs gereduceerd tarief (equivalent roze strippenkaart).*

Over de in artikel 27 opgenomen «kan-bepaling» staat in de toelichting op het voorstel onder punt 9.3 vermeld dat de minister hiervan gebruik zal maken tot het moment dat een landelijke chipkaart operationeel is. Er zijn tot die tijd landelijke vervoerbewijzen met de daarbij behorende tarieven. Na de invoering van de chipkaart is deze kaart het landelijke vervoerbewijs, waarmee in de hele keten van het openbaar vervoer kan worden gereisd. Het is dan voor de decentrale overheden mogelijk om tariefdifferentiatie toe te passen zonder dat de reiziger daarvoor steeds een nieuw vervoerbewijs zal moeten aanschaffen. Dan is er dus geen aanleiding meer om van de bevoegdheid om landelijke vervoerbewijzen vast te stellen gebruik te maken.

*De leden van de fracties van RPF en GPV hebben kennis genomen van het standpunt van de regering, dat marktwerking in het regionale openbaar vervoer niet staat of valt met tijdige invoering van de chipkaart. Invoering van de landelijke chipkaart is op z'n vroegst voorzien in 2002. De leden van deze fracties maken zich zorgen over de ontwikkelingen op dit punt. Waarom kan deze kaart niet sneller gereed zijn?*

Er wordt met voortvarendheid gewerkt aan de invoering van een landelijke chipkaart. Er moeten, nadat inmiddels al functionele specificaties door de overheden en vervoerders zijn vastgelegd, daarvoor technische specificaties worden opgesteld die landelijk gaan gelden. Ook daaraan wordt gewerkt. Tegelijkertijd wordt door de decentrale overheden nagegaan wat de wensen en eisen zijn voor de chipkaart, onder meer op het gebied van de vervoersinformatie. Bovendien onderzoeken de bedrijven tegen welke kosten een chipkaartsysteem kan worden ingevoerd en hoe men denkt dat te kunnen financieren. Daarover moet begin volgend jaar duidelijkheid ontstaan. Binnenkort worden pilots gestart om de bruikbaarheid van het systeem te testen. In samenwerking met de gemeente Groningen, Arriva Openbaar Vervoer en Motorola zal als eerste een pilot in de stad Groningen starten. Die proef heeft een doorlooptijd van twee jaren. De resultaten van deze proef zijn nodig om mee te nemen in de verdere landelijke ontwikkelingen. De implementatie van een elektronisch kaartsysteem is een omvangrijk proces dat ook de nodige tijd kost. Het zal ook, om organisatorische, financiële en technische



redenen niet goed mogelijk zijn de chipkaart in een keer in heel Nederland in te voeren. Dat wordt een geleidelijk proces. Voorzien is dat vanaf 2002 met de landelijke invoering kan worden begonnen.

*De ANWB merkt op (brief ANWB van 25 juni 1999) dat deze chipkaart bepaald niet zal leiden tot het aanbieden van een integraal produkt aan de reiziger. Kan de regering de ongerustheid die hierin wordt verwoord wegnemen?*

De chipkaart is meer dan een moderne betalingsmogelijkheid. Uitgangspunt is de chipkaart als vervoerbewijs waarmee de reiziger door de hele openbaar vervoerketen (trein, bus, (snel)tram, metro en in het collectief vraagafhankelijk vervoer) zal kunnen reizen, zonder steeds opnieuw kaartjes te moeten aanschaffen. Bij decentralisatie van bevoegdheden en tariefvrijheid hoort de mogelijkheid voor de decentrale overheden om samen met de vervoerders beslissingen te kunnen nemen over de tarieven. De chipkaart zorgt er voor dat dit mogelijk wordt zonder dat de reiziger daarvan hinder ondervindt. Uiteraard is het een taak van de vervoerder om voor de reizigers aan te geven hoeveel een (onderdeel van een) reis met voertuigen van zijn bedrijf kost. De rijksbijdrage voor de exploitatie van het openbaar vervoer wordt berekend op basis van de gerealiseerde opbrengsten met betrekking tot het gebruik van het openbaar vervoer. Hoe beter de producten en de samenhang daartussen, hoe meer reizigers er gebruik van kunnen en wensen te maken, met als gevolg een positieve ontwikkeling van de opbrengsten en de rijksbijdrage. Deze aspecten maken het voor decentrale overheden en vervoerbedrijven aantrekkelijk om onderling afspraken te maken.

*De leden van de fracties van RPF/GPV vinden het goed te verdedigen dat de regering voorlopig nog een dikke vinger in de tarievenpap houdt. Zij informeren in dit verband naar de huidige kortingsregeling voor ouderen. Zal deze categorie OV-gebruikers niet massaal afhaken als deze mogelijkheid verdwijnt?*

De uitwerking van de nationale vervoerbewijzen zal zoals voorgesteld in artikel 27, plaatsvinden bij ministeriële regeling. Zolang de strippenkaart het nationale vervoerbewijs is, zal de huidige wijze van het verlenen van de korting voor ouderen gehandhaafd blijven.

*Indien op termijn tariefvrijheid wordt geboden aan de decentrale overheden en vervoerders, is tevens, mede om de negatieve effecten van versnippering door concessies te neutraliseren, de introductie van de chipkaart van groot belang. Behoudt de rijksoverheid voldoende bevoegdheden om een adequate invoering hiervan te (doen) realiseren, zo informeren de leden van de SGP-fractie.*

Het projectbureau chipkaart van MOBIS is bezig met de ontwikkeling van een elektronisch kaartsysteem. Daarbij wordt nauw samengewerkt met de verantwoordelijke decentrale overheden. Bovendien starten binnenkort enkele pilots om praktische ervaring op te doen met het gebruik van de chipkaart in het openbaar vervoer in Nederland. Deze pilots hebben een doorlooptijd van ongeveer twee jaren. De ervaring die daarmee wordt opgedaan zal worden gebruikt voor de ontwikkeling van de chipkaart. Dit betekent dat naar verwachting vanaf 2002 kan worden begonnen met de landelijke invoering van de chipkaart. Deze invoering zal, om organisatorische, financiële en technische redenen niet in één keer in heel Nederland plaatsvinden. Het ligt in de bedoeling langzamerhand de strippenkaarten en abonnementen te vervangen door chipkaarten: bij de plannen daarvoor zal het eventuele ongemak voor de reiziger worden meegewogen. Deze ontwikkelingen, gecombineerd met de bevoegdheid van de minister om het landelijke vervoerbewijs vast te stellen (strippenkaart en/of de chipcard) geven mij het vertrouwen dat een adequate invoering gerealiseerd kan worden.

## 10. Rijksbijdrage voor exploitatie openbaar vervoer

*Het huidige financiële toerekeningsmechanisme wordt over het algemeen beschouwd als rechtvaardig, maar zeer complex. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat in het kader van deregulering en wetgevingskwaliteit het nuttig zou zijn dit systeem dusdanig te verbeteren dat het doorzichtig, eenvoudig en rationeel wordt en snel de groei van het aantal reizigers en reizigerskilometers honoreert. Kan een dergelijk financieringsmechanisme uitgewerkt worden volgens de regering? Wat kan hierbij de rol zijn van moderne informatie en communicatie technologie, zoals de chipkaarttechnologie? Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen of het mogelijk is verbeteringen aan te brengen in het huidige systeem, zodat de naijl-effecten verminderd worden.*

Ik acht het zeer wel mogelijk om een doorzichtig, eenvoudig en rationeel mechanisme te ontwikkelen, zeker na invoering van de chipkaart. Een relatief gering deel van de rijksbijdrage wordt nu vastgesteld op basis van demografische en geografische kenmerken; de uitwerking hiervan kan sterk worden vereenvoudigd.

Met de introductie van een chipkaart wordt mede beoogd een dynamische meting van het gebruik mogelijk te maken. Hiermee wordt het mogelijk de ontwikkeling van het gebruik sneller te honoreren (dit gebruik wordt overigens uitgedrukt in vervoeropbrengsten, en niet meer in reizigerskilometers). De nadere invulling van de ontwikkeling van een chipkaart wordt ter hand genomen in samenspraak tussen het Rijk, de overheden die verantwoordelijk zijn voor het openbaar vervoer, en de vervoerbedrijven. De termijn waarop een verbeterd mechanisme kan worden ingevoerd, is mede afhankelijk van de snelheid waarmee voldoende draagvlak bij betrokkenen kan worden gecreëerd. Bij de ontwikkeling van een verbeterd mechanisme worden uiteraard ook de uitkomsten meegenomen van de nog uit te voeren en in 2001 voorziene evaluatie van de werking van het bekostigingsmodel.

*Volgens een Europese verordening is een rijksbijdrage slechts toegestaan in geval van exploitatietekort. Betekent dit dat de rijksbijdrage erg beperkt gaat worden? Is het voor het rijk dan nog mogelijk om het stads- en streekvervoer te subsidiëren, vragen de leden van de PvdA-fractie.*

De Verordening waarop wordt gedoeld is Verordening 1191/69 welke reeds vanaf 1969 geldt en derhalve ook reeds van toepassing is op de huidige bekostigingssystematiek. In de bestaande Wet personenvervoer is immers al vastgelegd dat slechts een bijdrage wordt verleend indien uit de exploitatie een tekort voortvloeit. In feite blijft de situatie ongewijzigd. Het rijk subsidieert netwerken van regionaal openbaar vervoer. Deze netwerken bestaan uit meer en minder rendabele diensten die als geheel niet kostendekkend zijn.

In dit verband is dus geen beperking te verwachten van de mogelijkheid tot subsidiëring.

*Het huidige bekostigingssysteem is terecht gebaseerd op een prestatievergoeding. Echter het huidige verdeelmechanisme van de rijksbijdrage zorgt, mede door het optreden van herverdeel- en naijleffecten, voor ernstige onduidelijkheden en onzekerheden bij bijdragegerechtigde overheden en vervoerders over de exploitatiebijdrage. Omdat zij zich zullen indekken tegen onverantwoorde financiële risico's als gevolg van bijdragefluctuaties, zullen de aanbestedingen daarom vooralsnog niet het gewenste effect hebben. Daarvoor is het nodig dat prestaties volledig en direct gehonoreerd worden, zoals via het chipkaartsysteem. De leden van de D66-fractie vragen wanneer een nieuwe bekostigingssystematiek verwacht kan worden en welke uitgangspunten hierbij gekozen zullen worden? Is invoering van de chipkaart een voorwaarde voor een nieuwe bekostigingssystematiek?*

Na evaluatie van de effecten van het huidige systeem ben ik zeker bereid om in overleg met decentrale overheden te werken aan verbeteringen van het systeem. De grondslag blijft echter het gebruik van openbaar vervoer. Cruciaal in het huidige systeem is de meting van het gebruik. Invoering van een chipkaart maakt het mogelijk de ontwikkelingen in het gebruik snel te meten, en zodoende de najleffecten te beperken.

*Zal bij de bekostigingssystematiek gestreefd worden naar een integratie met het regionaal spoorvervoer, zo vraagt de fractie van D66?*

Zoals aangegeven in de nota «Derde eeuw spoor» (kamerstukken II 1998/99, 26 464) bestaat het voornemen om de budgetten voor het regionaal spoorvervoer te integreren in de regiobekostiging voor stads- en streekvervoer. Hiermee wordt het mogelijk om op decentraal niveau een afweging te maken tussen regionaal spoorvervoer en andere OV-modaliteiten. Momenteel worden in Gelderland, Groningen en Friesland reeds concrete stappen gezet tot integratie van bekostiging met het regionaal spoorvervoer.

*De bijdragegerechtigde overheden en vervoerders ondervinden gevolgen van het tot dusverre niet tot stand komen van financiële meerjarenafspraken over de exploitatiebijdrage, die in kader van het convenant VERDI in het vooruitzicht werden gesteld. De leden van de D66-fractie vragen of nader toegelicht kan worden waarom deze meerjarenafspraken tot nu toe niet tot stand zijn gekomen.*

In het convenant VERDI is de afspraak gemaakt om tot meerjarenafspraken te komen. Gebleken is dat de verwachtingen ten aanzien van de meerjarenafspraken te sterk uiteenliepen om in de periode 1997/1998 tot succesvolle afronding van het overleg te komen. De wens van meerjarige grotere financiële zekerheid van de decentrale overheden en mijn wens om te komen tot samenhangende pakketten van beleidsmaatregelen vormen inmiddels de aanleiding opnieuw te bezien of meerjarenafspraken tot stand kunnen komen. Daarbij ben ik voornemens om in enkele pilots te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is meerjarenafspraken te maken waarbij grotere financiële zekerheid gekoppeld kan worden aan het versneld realiseren van doelstellingen ten aanzien van het regionale verkeers- en vervoerbeleid.

## **11. Besloten busvervoer**

De vragen die door de diverse fracties zijn gesteld over het besloten busvervoer zijn reeds onder het derde onderdeel van de nota «toegang tot het beroep» beantwoord.

### **Artikelsgewijze toelichting**

Zoals hieronder zal blijken worden niet alle vragen die door de fracties op deze plaats in het verslag zijn gesteld ook hier beantwoord. Veel vragen zijn reeds hier voor aan de orde geweest. Omwille van de leesbaarheid zijn doublures in de beantwoording zoveel mogelijk beperkt gehouden.

#### *Algemeen*

*Waarom ontbreekt er een definitie van het begrip «collectief personenvervoer», vragen de leden van de VVD-fractie.*

Het begrip «collectief personenvervoer» wordt gebruikt voor de naam van een vergunning, namelijk de vergunning die een ondernemer nodig heeft die openbaar vervoer, anders dan per trein, of besloten busvervoer verricht (artikel 4, eerste lid). Nu het begrip niet gebruikt wordt voor een bepaalde vervoerscategorie, is er geen definitiebepaling voor nodig.

*Veel mensen die sterk afhankelijk zijn van het openbaar vervoer komen in de problemen wanneer er in het openbaar vervoer wordt gestaakt. Welke oplossing ziet de regering voor deze situatie, vraagt de VVD-fractie. Is het opleggen van bijvoorbeeld een wettelijke stakingsbeperking een mogelijkheid?*

In de brief over de consumentenbescherming in het openbaar vervoer die op 31 mei jl. aan u is doen toegekomen, is dit onderwerp eveneens tegen het licht gehouden. Een wettelijke stakingsbeperking is in ieder geval niet mogelijk omdat dit in strijd is met het Europees Sociaal Handvest. Ook een wettelijke verplichting tot arbitrage is echter niet mogelijk omdat artikel 17 van de Grondwet voorschrijft dat de gang naar de bevoegde rechter niet belemmerd mag worden. Arbitrage kan alleen ingesteld worden op grond van een overeenkomst (artikel 1020 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Zo kunnen partijen bijvoorbeeld zelf onderling besluiten tot «final offer arbitrage». Dit houdt in dat ze hun standpunten aan een arbiter voorleggen die uit één van deze standpunten kiest, zonder bijvoorbeeld een middenweg te kiezen. Dit zou een matigende werking hebben op de eisen die partijen stellen. Overigens is de indruk dat de vakbonden en de werkgeversorganisaties zich hier in het algemeen verantwoordelijk opstellen.

*De VVD-fractie vraagt of de regering bereid is om regio's te laten experimenteren met gezamenlijke aanbesteding in een samenhangend vervoersgebied (bijvoorbeeld de regio Groningen/Assen)? Kan dat via het experimenteer artikel? Is de regering ook bereid om een specifieke financiële regeling te treffen, bijvoorbeeld in de lumpsumsfeer?*

Het wetsvoorstel belemmert een gezamenlijke aanbesteding in een samenhangend vervoersgebied niet. Indien de bevoegde overheden onderling afspraken maken is dat heel goed mogelijk. Hiervoor hoeft geen gebruik te worden gemaakt van het experimenteerartikel. Van een financiële regeling in de lumpsumsfeer ben ik niet op voorhand gecharmeerd. Het beleid is gericht op prestatiebekostiging, en niet wordt ingezien waarom dat in een dergelijk geval niet zou kunnen werken.

*Zou de regering de procedure en de resultaten van de aanbesteding van drie spoorlijnen in de provincie Groningen willen becommentariëren in relatie tot de Wet personenvervoer 2000? Is het waar dat er een discriminerend onderscheid is gemaakt in de afschrijvingstermijn van bestaand dan wel nieuw in te zetten spoormaterieel?*

Ten aanzien van de procedure en de resultaten van de spooraanbesteding in Groningen, wordt verwezen naar mijn brief van 16 juli jl. (kenmerk DGP/M/BVP/U00.02855). De spooraanbesteding in Groningen betreft een experiment voor het spoorvervoer. Naar aanleiding van de parlementaire behandeling van de nota «De derde eeuw spoor», zal een wetswijziging worden voorbereid, waarin de aanbesteding van regionale spoorconcessies onder de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden wordt geregeld. De contouren van het Wetsvoorstel personenvervoer 2000 zijn mede bepalend geweest bij de totstandkoming van het aanbestedingsdocument in Groningen. In die zin is er dus sprake van paralleliteit.

Ten aanzien van de vraag over het onderscheid in afschrijvingstermijn van nieuw en bestaand materieel het volgende. In het aanbestedingsdocument in Groningen is opgenomen dat wanneer ten tijde van het aflopen van de contractperiode geen tweede-handsmarkt voor treinmaterieel is ontstaan, in overleg met de vervoerder die voor de voor de uitvoering van de treindiensten bestaand materieel koopt, zal worden bezien of, en zo ja, in hoeverre bij een volgende aanbestedingsronde overname van het materieel van de «zittende» vervoerder verplicht kan worden gesteld.

In het aanbestedingsdocument is voorts bepaald dat wanneer de vervoerder voor de uitvoering van de treindiensten nieuw nog niet gebruikt materieel koopt, de opdrachtgever bereid is bij een volgende aanbestedingsronde door de opdrachtgever voor de treindiensten in het daarvoor op te stellen bestek een bepaling op te nemen op grond waarvan de inschrijver voor die aanbesteding aan wie alsdan gegund zal worden, verplicht is dit materieel met de vervoerder over te nemen. De prijs waartegen het materieel met de bijbehorende naar algemene maatstaven van verantwoorde exploitatie en onderhoud benodigde voorraad onderdelen alsdan kan worden overgenomen, zal ontstaan op basis van een annuïteitenberekening, met gebruikmaking van de prijs bij aflevering, de economische levensduur, de kosten van groot onderhoud en een rentepercentage van staats-obligaties met een looptijd van tien jaar verhoogd met één procent.

In het bestek is in zoverre een onderscheid gemaakt tussen bestaand en nieuw nog niet gebruikt materieel dat indien de nieuwe vervoerder er voor kiest nieuw materieel in te zetten, de bereidheid bestaat bij de volgende aanbestedingsronde de verplichte overname van dit materieel in het bestek voor te schrijven. Bestekhouders hebben bij hun inschrijving met deze bepaling in het bestek rekening kunnen houden.

Overigens zal de nieuwe vervoerder op de regionale Groninger spoorlijnen bij de start van de exploitatie op 28 mei 2000 materieel inzetten, dat thans op deze lijnen wordt gebruikt. Op dit moment is het niet duidelijk of de nieuwe vervoerder tijdens de contractperiode zal overgaan tot de aanschaf van nieuw materieel. Dit zal afhangen van bedrijfseconomische afwegingen door de nieuwe vervoerder.

#### *Artikel 1*

*De leden van de fracties van RPF en GPV vragen welke meerwaarde de woorden «zo nodig onder de vermelding dat de plaatsen of tijdstippen door de reiziger kunnen worden beïnvloed» in onderdeel g van artikel 1 hebben.*

Deze woorden zijn ontleend aan artikel 30 van het vigerende Besluit personenvervoer. In het Besluit personenvervoer wordt hetgeen een dienstregeling ten minste moet bevatten geregeld in verband met de taak van de decentrale overheid om de dienstregeling vast te stellen. Omdat in voorliggend wetsvoorstel geen vaststellingsprocedure voor de dienstregeling is opgenomen, is de omschrijving van het begrip dienstregeling in die zin uitgebreid dat het zijn huidige betekenis kan houden. Het begrip dienstregeling is een kernbegrip in het onderscheid tussen openbaar vervoer en daarop gelijkende overige vormen van vervoer (zoals collectief vraagafhankelijk vervoer). Via de dienstregeling wordt gewaarborgd dat het vervoer voor een ieder kenbaar is en derhalve ook voor een ieder openstaat. De toevoeging «zo nodig onder de vermelding dat de plaatsen of tijdstippen door de reiziger kunnen worden beïnvloed» betekent dat de uitvoering van de dienstregeling ook meer op de vraag kan worden afgestemd mits de dienstregeling de plaatsen waartussen en de tijdstippen waarop bevat.

#### *Artikel 2*

*De leden van de fractie van de VVD vragen wat er in de algemene maatregel van bestuur over de kosten kom te staan als bedoeld in artikel 2, derde lid. Deze bepaling beoogt personenvervoer dat niet commercieel is, waaronder carpoolen en privévervoer, uit te sluiten van de werking van de wet en daarmee de vergunningsplicht. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of deze bepaling betekent dat per geval moet worden beoordeeld of sprake is van carpoolen dan wel vervoer in de zin van de wet.*

De betreffende bepaling is overgenomen uit de huidige Wet personenvervoer. Op grond van het Besluit personenvervoer zijn thans als kosten in de zin van artikel 2, derde lid, aangemerkt: kosten van afschrijving, verzekering, motorrijtuigenbelasting, brandstof en reparatie- en onderhoud. Bij ministeriële regeling kunnen ook onkostenvergoedingen voor vrijwilligers als kosten worden aangemerkt. De minister heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt en de kosten voor vrijwilligers vastgesteld op f 2 000,- per jaar per organisatie en daarboven 325,- per jaar per vrijwilliger. Indien de betalingen voor het vervoer de genoemde kostenposten overschrijden, is sprake van (commercieel) beroeps- personenvervoer in de zin van de wet. De bedoeling is dat dezelfde kosten in de nieuwe algemene maatregel van bestuur onder het Wetsvoorstel personenvervoer 2000 worden genoemd. Het vastgestelde bedrag voor vrijwilligers zal worden gezien op aanpassing aan de prijsinflatie. Of er sprake is van vervoer in de zin van artikel 2, derde lid, van de wet zal naar de aard van de problematiek per aangeboden vervoerdienst moeten worden gezien. De rijksverkeersinspectie ziet namens de minister van Verkeer en Waterstaat toe op de naleving van de wet. In het verleden zijn bepaalde nieuwe vormen van personenvervoer, zoals begeleiding bij boodschappen per auto en vervoer van parkeerplaatsen naar stadscentra, getoetst aan de regelgeving op grond van artikel 2, derde lid, van de wet. Aan de hand van de betalingen voor dit vervoer is bij de bedrijven die de diensten aanbieden nagegaan of er sprake is van commercieel en – derhalve – vergunningsplichtig vervoer.

### *Artikel 3*

*De maximumtermijn voor experimenten wordt in dit artikel bepaald op zes jaar, dezelfde lengte als voor een gewone concessie. Welke innovaties uit de markt verwacht de regering om een dergelijke lange termijn te rechtvaardigen, zo vraagt de VVD-fractie?*

Zoals in de artikelsgewijze toelichting is verwoord wordt daarbij bijvoorbeeld gedacht aan een experiment met een nationaal netwerk van lange afstandsbusen.

*De leden van de fracties van RPF en GPV zijn het eens met het opnemen van een experimenteerbepaling in de wet maar vragen zich af hoe de regering concreet invulling denkt te geven aan de zorgvuldige afweging waarop de Raad van State aandringt. De SGP-fractie vraagt in dit verband naar een nauwkeurige en concrete begrenzing van de onderwerpen waarop het experiment betrekking kan hebben. Nadere regeling van de experimentvoorziening zien zij het liefst op niveau van een algemene maatregel van behoorlijk bestuur.*

Niet goed is nu al aan te geven in welke concrete gevallen het experiment-artikel zal worden aangewend. Immers, inherent aan experimenten is dat het gaat om innovatieve concepten. Wel is in het experimentartikel een kader geschetst waarbinnen het experiment zich moet afspelen. Zo is aangegeven de onderwerpen waarmee geëxperimenteerd kan worden en zijn de gevallen opgenomen waarin van die bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, door in het experimentartikel een limitatieve opsomming op te nemen van de artikelen waarvan kan worden afgeweken. Tevens is er een afgrenzing naar soort vervoer, het moet openbaar vervoer betreffen, en in tijd, door een maximale tijdsduur op te nemen. De maximaal toegestane duur van de experimenten die onder artikel 3 van het wetsvoorstel tot stand komen is 6 jaar. Reden voor de relatief lange duur van experimenten is gelegen in het feit dat de verwachte innovaties in de openbaar vervoermarkt gepaard zullen gaan met grote investeringen. Een kortere experimenteertijd belemmert de totstandkoming van innovaties en is om die reden niet wenselijk.

In het voorgestelde artikel 3 heeft de Kroon de bevoegdheid om nadere regels te stellen waarbij kan worden afgeweken van het bij wet bepaalde. Door de nadere clausulering van artikel 3 en het feit dat voor de algemene maatregel van bestuur waarin de bevoegdheid van de minister nader is geregeld een voorhangprocedure geldt, het bezwaar van de leden van de SGP-fractie ondervangen, immers het parlement heeft daarmee zicht op de mate van subdelegatie.

#### *Artikel 9*

*De fracties van RPF en GPV vragen onder welke omstandigheden een ontheffing van vakbekwaamheid kan worden verleend?*

Dit wordt nader bepaald in het Besluit personenvervoer. Ik ben voornemens de regeling die in het vigerende Besluit personenvervoer is neergelegd, over te nemen. Er is maar een beperkte mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de eis van vakbekwaamheid. De inhoud van de regeling van de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid wordt namelijk ingekaderd door richtlijn nr. 98/76/EG van de Raad van de Europese Unie van 1 oktober 1998 (PbEG L 277) tot wijziging van richtlijn nr. 96/26/EG inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, respectievelijk personenvervoer over de weg, nationaal en internationaal, en inzake de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrije vestiging van bedoelde vervoer-ondernemers.

In verband met de continuïteit van de onderneming, kan bij overlijden of wettelijke onbekwaamheid van degene die voldeed van de eis van vakbekwaamheid, voor ten hoogste een jaar ontheffing aan de onderneming worden gegeven van de vakbekwaamheidseis. In die tussentijd kan iemand anders binnen het bedrijf de vereiste diploma's halen of kan iemand van buitenaf aangetrokken worden. In bijzondere gevallen kan definitief ontheffing gegeven worden van de vakbekwaamheidseis indien iemand binnen het bedrijf beschikt over een praktische ervaring van ten hoogste drie jaar in het dagelijkse beheer van die onderneming. Tot nu toe is er zelden een definitieve ontheffing verleend.

#### *Artikel 10*

*Naar oordeel van de leden van de fracties van RPF en GPV komt het de duidelijkheid ten goede wanneer in artikel 10 nader wordt aangegeven onder welke omstandigheden het verrichten van openbaar vervoer per trein kan plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere inhoudelijke onderbouwing van dit artikel.*

Artikel 10 luidt overeenkomstig het vigerende artikel 16 van de huidige Wet personenvervoer. De invulling van de eisen «wenselijkheid van het openbaar vervoer» en «het financieel belang van het Rijk» is aangegeven in de brief van 22 maart 1996, 5 juni 1996 en 7 februari 1997 (Kamerstukken II 1996/1997, 18 986, nrs. 35, 36 en 38). Deze brieven geven een nadere invulling van de criteria waaronder een vergunning voor openbaar vervoer per trein wordt afgegeven, zoals een minimale kostendekkingsgraad van 40%, beoordeling van het aantal reizigers dat gedurende het drukste spitsuur in de drukste spitsrichting wordt vervoerd, wenselijkheid van een alternatieve vervoertechniek. Dit beleidskader geldt totdat het wetsvoorstel in werking treedt dat de marktordening in het spoorvervoer zal regelen.

#### *Artikel 11*

*De leden van de fractie van D66 vragen wat artikel 11 toevoegt aan artikel 4.*

Artikel 4 gaat over het feit dat een vervoerder in het bezit dient te zijn van een vergunning is voordat hij personenvervoer mag gaan verrichten. Artikel 11 bepaalt dat de vervoerder, zodra hij vergunninghouder is, niet in strijd mag handelen met de vergunning. Het gaat derhalve over twee verschillende situaties.

#### *Artikel 14*

*Wordt er gestreefd naar de totstandkoming van een landelijk reisinformatiesysteem, zo vragen de leden van de fracties van RPF en GPV. De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering in artikel 14 heeft gekozen voor een indirecte manier voor instandhouding van het landelijk dekkende reisinformatiesysteem voor de reiziger en niet voor een directe manier, waarbij een exploitant aangewezen wordt en vervolgens de financiering geregeld?*

A priori is het verschaffen van reisinformatie een taak voor vervoerders. Het op dit moment bestaande landelijk dekkend reisinformatiesysteem, de OVR, is een initiatief van de vervoerders zelf en wordt grotendeels gefinancierd door die vervoerders. Artikel 14 gaat uit van de mogelijkheid dat er meerdere aanbieders komen van een landelijk dekkend systeem van reisinformatie. In het geval er meer aanbieders zijn, is het niet nodig om een exploitant bij of krachtens wet aan te wijzen. Dit zou alleen maar marktverstoring werken. Slechts voor het geval de situatie dreigt te ontstaan dat een landelijk dekkend reisinformatiesysteem ontbreekt, biedt artikel 14 een vangnet.

*Is het niet gewenst om in artikel 14 (reisinformatie) minimaal in het tweede lid te spreken van een laagdrempelige voorziening, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.*

Opnemen van het begrip «laagdrempeligheid» in het tweede lid van artikel 14 is naar mijn mening niet nodig. Het derde lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen aan de wijze waarop aan het tweede lid toepassing wordt gegeven. Hierbij zal laagdrempeligheid worden meegewogen.

*De leden van de fractie van GroenLinks menen dat er in derde lid geen sprake zou moeten zijn van een «kan-bepaling». De uiteindelijke afspraken zouden door de minister algemeen verbindend moeten worden verklaard dan wel in algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling worden voorgeschreven.*

Omdat de mogelijkheid bestaat dat er meerdere aanbieders van een landelijk dekkend reisinformatiesysteem naast elkaar bestaan, is in het derde lid van artikel 14 een «kan»-bepaling opgenomen. In het geval het niet nodig is een systeem aan te wijzen, is het ook niet nodig nadere regels te stellen. Nieuwe marktinitiatieven moeten mijns inziens niet worden belemmerd, want daarvan is de reiziger de dupe.

#### *Artikel 20*

*De leden van de PvdA-fractie vragen naar de opbouw van artikel 20.* In artikel 20 is aansluiting gezocht bij bestuurlijke indeling, waarbij in het eerste lid sprake is van concessieverlening ten behoeve van vervoer voor concessiegebieden die meer bestuurlijke eenheden bevat, terwijl de concessieverlening in het tweede lid zich beperkt tot het gemeentelijk gebied. In de huidige wet komt dit tot uiting in het verschil tussen lokaal en interlokaal openbaar vervoer; een onderscheid dat in dit wetsvoorstel is komen te vervallen.



## Artikel 21

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van D66 dat met betrekking tot de afstemmings- en coördinatieverplichting voor gedeputeerde staten, is er ten opzichte van de formulering in de vigerende Wet personenvervoer («zijn verantwoordelijk voor») een wijziging opgetreden. De formulering in onderhavig wetsvoorstel met de woorden «dragen zorg voor», brengt beter tot uitdrukking dat door de introductie van periodieke betwistbaarheid het vervoersaanbod in de concessie meer tot stand komt door vraag en aanbod tussen de concessieverlenende gemeenten respectievelijk provincie en concessiehouder dan in de huidige vaststellingsprocedure voor de dienstregeling het geval is.

## Artikel 22

*De leden van de fracties van D66, RPF en GPV vragen of het artikel, dat de belangenverstrengeling van functies bij overheden als concessieverleners en vervoerders als concessiehouders regelt, wel ver genoeg gaat. Het artikel kan worden omzeild door een vervoerder zijn of haar vertegenwoordigende functie, al dan niet tijdelijk, te laten neerleggen. De fracties van RPF en GPV achten het daarnaast uit oogpunt van representativiteit ongewenst dat vervoerders op grond van artikel 22 worden beperkt in hun actieve kiesrecht voor vertegenwoordigende besturen van gemeenten en provincies.*

Artikel 22 wil enerzijds verbieden dat belangrijke functies bij zowel de concessieverlenende overheid als de vervoerder die de betreffende concessie bezit in één persoon worden verenigd (eerste lid, onder a). Als belangrijke functies bij betreffende overheid worden beschouwd het lidmaatschap van het algemeen en dagelijks bestuur. De benoemde functies van burgemeester en Commissaris van de Koning worden ook als zodanig beschouwd, maar in dit wetsvoorstel niet genoemd omdat de artikelen 66 Provinciewet en 67 Gemeentewet de materie al reguleren. Op grond van deze artikelen mag worden aangenomen dat genoemde publieke functies niet mogen worden gecombineerd met de functie van bestuurder of commissaris dan wel de positie van eigenaar van een vervoerder als concessiehouder. Anderzijds wil artikel 22 voorkomen dat bepaalde advies- of vertegenwoordigende handelingen ten behoeve van de vervoerder worden verricht door personen die een gekozen of benoemde functie bekleden bij de overheid die bevoegd is tot het verlenen van een concessie waarnaar strijde betreffende vervoerder meedingt (eerste lid, onder b). In het eerste geval betreft het de niet toegestane vereniging van functies in één persoon (incompatibiliteiten). In het tweede geval gaat het om specifieke handelingen of werkzaamheden die niet zijn toegelaten (verboden handelingen).

De achtergrond van artikel 22, eerste lid, onder a, is dat bepaalde functies bij zowel overheid als vervoerder als partijen in de concessie uit oogpunt van zuiverheid in de bestuurlijke verhoudingen niet verenigbaar kunnen zijn. Tijdens de duur van de concessie staan de betreffende overheid en concessiehouder immers als zakelijke partners tegenover elkaar over zaken die bijvoorbeeld de hoogte van de subsidie en de daarbij verlangde vervoerprestatie betreffen. Ook zal aan het einde van de concessieperiode met de voorbereiding worden gestart voor het verlenen van een nieuwe concessie, waarbij andere, concurrerende vervoerders (wederom) in beeld komen. Met het uitsluiten van het gemeenschappelijk bekleden van genoemde functies wordt de schijn van ongeoorloofde belangenverstrengeling vermeden.

De fracties merken terecht op dat (de werkingssfeer van) artikel 22, eerste lid, onder a, kan worden omzeild door het tijdelijk neerleggen van een gekozen of benoemde functie bij het bestuursorgaan dat over de

concessie beslist. Het artikel kan niet voorkomen dat tijdens de besluitvormingsproces die leidt tot verlening van een concessie, waaronder op den duur de procedure van aanbesteding, bedoelde functies bij een bestuursorgaan en een gegadigde concessiehouder worden verenigd. Voor het voorkomen van belangenverstremming onder deze omstandigheden is evenwel artikel 22, eerste lid, onder b, inzake verboden handelingen en werkzaamheden bedoeld. Dit betekent dat de persoon die een gekozen of benoemde functie bekleedt bij een concessieverlenend bestuursorgaan, een naar de betreffende concessie meedingende vervoerder tenminste niet mag adviseren of vertegenwoordigen inzake het verkrijgen van de concessie. De strekking van het eerste lid, onder b, is derhalve dat gekozen of benoemde functionarissen een functie als bestuurder of commissaris bij een vervoeronderneming als gegadigd concessiehouder in beginsel kunnen vervullen, maar de vervoerder niet mogen ondersteunen bij het verwerven van de concessie. Dit is in overeenstemming met de artikelen 15 van de Gemeentewet en de Provinciewet inzake verboden handelingen, waarbij raadsleden en statenleden geen werkzaamheden mogen verrichten als vertegenwoordiger of adviseur voor een onderneming die een (privaatrechtelijk) contract wil aangaan met betreffende gemeente of provincie. Uit de jurisprudentie op grond van het analoge artikel 15 Gemeentewet blijkt evenwel dat een leidinggevende functie bij een bedrijf in veel gevallen impliceert dat adviserende of vertegenwoordigende handelingen namens dit bedrijf worden verricht. Ik ben dan ook van mening dat artikel 22 het belang van het voorkomen van ongeoorloofde belangenverstremming tussen overheid en de vervoerder als (gegadigd) concessiehouder voldoende beschermd. Overtreding van artikel 22 geschiedt op straffe van het uitsluiten van de vervoerder als gegadigde voor de concessie dan wel, in voorkomend geval, het nietig laten verklaren van het besluit tot verlening van de concessie wegens strijd met artikel 22.

Met betrekking tot vraag van de fracties van GPV en RPF over de beperking van het actieve kiesrecht van vervoerders kan het volgende worden opgemerkt. Artikel 22 leidt er niet toe dat het actieve kiesrecht van vervoerders wordt beperkt. Overtreding van het artikel leidt niet, zoals in de Gemeentewet of Provinciewet bij bewezen belangenverstremming, tot mogelijk ontslag of schorsing van de gekozen vertegenwoordiger. Wel is het zo dat het verbod een concessie te verlenen aan vervoerders die een gekozen functie bekleden bij het concessieverlenende bestuursorgaan het actieve kiesrecht van betreffende vervoerders kan ontmoedigen. Bovendien wordt het actieve kiesrecht van vervoerders slechts in die zin ontmoedigd dat alleen eigenaren, bestuurders en commissarissen van een vervoeronderneming geen gekozen functie kunnen bekleden bij dat bestuursorgaan dat een concessie heeft verleend aan die vervoerder. Met de eigenaar van een vervoerbedrijf wordt bedoeld op een eenmanszaak, een directeur-eigenaar van een bedrijf of een vennoot in een vennootschap onder firma en niet op de (externe) aandeelhouders van een naamloze of besloten vennootschap. Hierbij is een afweging gemaakt tussen het belang van zuiverheid in bestuurlijke verhoudingen enerzijds en het belang van het actieve kiesrecht voor betrokkenen, dat op grond van artikel 22 slechts een praktische en bovenal casuïstische beperking ondervindt. Hierbij heeft het eerste belang geprevaleerd, naar analogie met hetgeen is beoogd in de Gemeentewet en Provinciewet voor gekozen en benoemde functionarissen op het gebied van incompatibiliteiten. Het verruimen van de werking van artikel 22, eerste lid, onder a, tot de periode van aanbesteding, waartoe de vragen van de fracties van D66, RPF en GPV neigen, zou bovendien betekenen dat het actieve kiesrecht van personen met besturende of toezichhoudende functies bij alle naar een concessie meedingende vervoerders wordt beperkt.

Het verbod van om als gekozen of benoemde functionaris in de hoedanigheid van adviseur of vertegenwoordiger op te treden bij gegadigde of

meedingende concessiehouders beperkt het actieve kiesrecht niet. Van werkzaamheden in de advisering of vertegenwoordiging bij een vervoeronderneming kan als activiteit immers worden afgezien met het oog op een gewenste vertegenwoordigende functie bij een provincie, regionaal openbaar lichaam of gemeente.

#### *Artikel 23*

*De leden van de PvdA-fractie vragen naar de specifieke uitwerking in artikel 23, onderdelen a en b.*

Dit wordt ingegeven door de wens om vooraf de bevoegdheid van de minister te begrenzen aangezien het hier gaat om een belangrijke uitzondering die de dynamiek ten behoeve van het ontstaan van periodieke betwistbaarheid in het openbaar vervoer raakt. Een beperking is neergelegd ten aanzien van vervoersvorm (tram of metro) en naar investeringsdoel (infrastructuur of materieel). Anderzijds geeft de specifieke uitwerking de nodige rechtszekerheid voor concessieverleners en beoogd concessiehouders.

#### *Artikel 26*

*De mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van het verbod om openbaar vervoer te verrichten in een gebied waarvoor men geen concessie bezit, staat op gespannen voet met het belang van de concessiehouder, zo menen de leden van de fractie van GroenLinks. De zeer algemene formuleringen van de condities waaronder ontheffingen kunnen worden verleend zijn onvoldoende. Kan nader worden toegelicht wat in dit verband onder «onevenredige afbreuk» moet worden verstaan? Welke maatstaven en criteria worden gehanteerd bij de beoordeling hiervan? Zou niet minimaal in de wet aangegeven worden welke overwegingen/belangen aanleiding kunnen vormen tot het verlenen van een ontheffing? En zo ja, welke belangen zijn dit? Zijn dit vervoerskundige, financiële of ook bedrijfsbelangen. Kan in de tekst van de wet dan wel de toelichting introductie van concurrentie op de weg langs de route van ontheffing worden uitgesloten?*

Artikel 26 is om verschillende redenen opgenomen in het wetsvoorstel. Ten eerste om het huidige cabotagevervoer mogelijk te maken. Cabotagevervoer is het vervoer binnen een lidstaat door een ondernemer die niet in die lidstaat is gevestigd. Een voorbeeld hiervan is de Belgische vervoerder die op de lijn Antwerpen–Breda ook vervoer verricht tussen Breda en Tilburg.

Ten tweede om rendabele innovaties vanuit de markt mogelijk te maken. Als gevolg van de uitgifte van een meerjarige concessie aan één vervoerder bestaat de kans dat vervoersinnovaties gedurende de looptijd van de concessie door andere dan de concessiehouder niet mogelijk zijn, hoewel misschien wel gewenst door de decentrale overheid. Dit heeft de Regering willen voorkomen. Voorwaarde is wel dat de concessiehouder niet onevenredig wordt benadeeld. Het is evenwel denkbaar dat er rendabele innovaties uit de markt komen die niet of nauwelijks invloed hebben op de exploitatie van de concessie, omdat ze bijvoorbeeld een gebied of een verbinding bestrijken waar de concessionaris niet rijdt. Het zou zonde zijn om deze bij wet geen kans te mogen geven.

In het vierde lid van artikel 26 staat dat een ontheffing slechts kan worden geweigerd indien het vervoer een zodanige gelijkenis vertoont met de concessie dat daarmee onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de exploitatie van de concessie. Uit de toelichting op dit artikel kan worden afgeleid dat het bij een ontheffing gaat om ongesubsidieerd vervoer. Dit is het eerste criterium waaraan het vervoer moet voldoen om voor een ontheffing in aanmerking te komen. Daarnaast moet het vervoer voldoen aan het begrip «geen onevenredige afbreuk aan de exploitatie van de

concessie». Dit begrip wordt gezien vanuit het oogpunt van de concessionaris. Het gaat daarbij met name om het bedrijfsbelang. Immers, de concessionaris heeft een exclusief recht verworven voor een bepaalde prijs en wil niet worden geconfronteerd met een inbreuk op zijn concessie die hem onbekend was toen hij de offerte uitbracht en die hem financieel benadeelt. Hierbij zijn dus twee elementen relevant: is de inbreuk vooraf beschreven in de concessie en wordt de concessionaris financieel benadeeld. Van belang is of het vervoer waar ontheffing voor wordt gevraagd een substituuut is voor het bestaande openbaar vervoer op basis van de concessie. Is dit het geval, dan ligt financiële benadeling van de concessieverlener voor de hand. Voor de inkleuring van het begrip «onevenredig» kan geen algemene normstelling worden gegeven. Dit is afhankelijk van de situatie. Hieraan zal in de praktijk nader invulling moeten worden gegeven.

De vraag of de belangen van de concessionaris voldoende worden gewaarborgd kan mijns inziens positief worden beantwoord. Bovendien is artikel 4:8 Awb van toepassing, zodat de concessionaris dient te worden gehoord over het verzoek tot ontheffing.

Samenvattend: de criteria op basis waarvan een ontheffing kan worden geweigerd zijn:

- het vervoer dient te worden gesubsidieerd of
- de vervoersvoorziening waarvoor ontheffing wordt aangevraagd vertoont een sterke gelijkenis met het vervoer waarvoor de concessie is verleend en
- de ontheffing is niet beschreven in de concessie als inbreuk en
- de concessionaris wordt onevenredig benadeeld

Uit de toelichting op het wetsvoorstel spreekt mijns inziens voldoende duidelijk dat introductie van concurrentie op de weg niet mogelijk is. In de algemene toelichting op bladzijde 14 staat bijvoorbeeld dat het openbaar vervoer dat wordt verricht op basis van een ontheffing wel duidelijk moet verschillen van het openbaar vervoer dat door de concessiehouder wordt aangeboden, ter bescherming van de exclusiviteit van de concessie.

#### *Artikel 28*

*Artikel 28 geeft aan dat de minister regels kan stellen met betrekking tot het jaarlijks advies van consumentenorganisaties. Waaraan denkt de regering en is daar al een concept van, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.*

De onderwerpen waaraan wordt gedacht zijn genoemd in de beleidsbrief die op 31 mei 1999 aan de leden van de Tweede Kamer is doen toekomen (kamerstukken nummer II 1998/99, 18 986, nr. 46). Ze zullen worden vastgelegd in het Besluit personenvervoer 2000.

*De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het, gezien de rol van de decentrale overheid als infrastructuur beheerder en concessieverlener, niet van belang is dat ook deze bij het overleg betrokken is?*

Inderdaad is voor consumentenorganisaties zowel de relatie met de concessieverlener als die met de concessiehouder van belang. De verplichte overleg- en adviesprocedure geldt voor beide relaties (artikel 25a).

#### *Artikel 29*

*Waarom worden niet, net als in artikel 28, tweede lid, ook voor de aspecten onder artikel 29 lid b, c, f en g, algemene regels gesteld, vragen de leden van de PvdA-fractie? Waarom is bij de concessievoorschriften niet gekozen voor een tweezijdig karakter, dat wil zeggen waarom zijn er voor de concessieverlenende overheid geen verplichtingen opgenomen, vragen de leden van de D66-fractie.*

Voor de aspecten onder artikel 29 lid b, c, f en g zijn geen algemene regels gesteld om verschillende redenen. De informatieplicht van de concessiehouder aan consumentenorganisaties in onderdeel b komt bovenop de advies- en overlegverplichting. Het hangt zeer sterk af van de complexiteit van de concessie en de samenhang van de concessie met andere concessies af, welke informatie voor consumentenorganisaties nog van belang is. De informatie die de concessiehouder aan de concessieverlener moet verstrekken ten behoeve van de uitvoering van de concessie, onderdeel c van artikel 29, tweede lid, is afhankelijk van de mate van detail waarin de concessieverlener de concessiehouder wil volgen alsmede wordt de aard van de informatie voor een niet onbelangrijk deel bepaald door de financiële afspraken die tussen hen zijn gemaakt. Het opnemen van de verschillende aspecten omtrent de dienstregeling in onderdeel f van artikel 29, tweede lid, als gevolg waarvan de concessieverlener verplicht is in de concessievoorschriften een regeling te treffen, biedt voldoende waarborg voor een goede regeling.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom er voor de concessieverlenende overheid in de concessievoorschriften geen verplichtingen zijn opgenomen, kan worden opgemerkt dat de concessieverlener een andere rol vervult met daarbij behorende verplichtingen. De concessieverlener heeft de zorg voor openbaar vervoer en uit dien hoofde bepaalde taken. Door het opstellen van een programma van eisen stelt zij de randvoorwaarden voor de openbaar vervoersvoorziening vast in het gebied. De overlegverplichting met andere overheden en de adviesverplichting jegens consumentenorganisaties zorgen voor een goede afstemming met het overige vervoer en met de vraagkant van de markt. Door concessieverlening, al dan niet na aanbesteding, selecteert zij de vervoerder die het openbaar vervoer verricht en door voorschriften aan de concessie te verbinden zorgt zij voor een gecontroleerde uitvoering. Jegens de concessiehouder heeft zij tot taak de randvoorwaarden te scheppen om een goede uitvoering mogelijk te maken. Bijvoorbeeld door de exclusiviteit van de concessie te waarborgen door zorgvuldig gebruik te maken van de ontheffingsbevoegdheid in artikel 26, maar ook door goede financiële afspraken te maken met de concessiehouder.

*De leden van de SGP-fractie vragen naar aanleiding van de exploitatieplicht in artikel 30 welke juridische situatie ontstaat indien er door bepaalde omstandigheden geen vervoer conform de dienstregeling kan plaatsvinden.*

Artikel 30 verplicht de concessiehouder om vervoer te verrichten volgens hetgeen in de concessie is bepaald. Dit laat onverlet dat in de concessie is bepaald in welke situaties van de dienstregeling mag worden afgeweken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij wegomleggingen, demonstraties of andere publiek trekkende evenementen, extreme weersomstandigheden, ongelukken, relletjes etcetera. Ook in de vigerende regelgeving bestaat die mogelijkheid. In de Wet personenvervoer is het verboden om een andere dienstregeling uit te voeren dan de dienstregeling die is vastgesteld maar tevens is er in het Besluit personenvervoer een voorziening om in bijzondere omstandigheden van die dienstregeling te mogen afwijken. In onderhavig wetsvoorstel zal dit in de concessie moeten zijn bepaald. Daarbij is het tevens mogelijk om, evenals nu in het Besluit personenvervoer is neergelegd, de vervoerder te verplichten in bepaalde situaties voor vervangend vervoer te zorgen.

### *Artikel 33*

*De leden van de D66-fractie alsmede van de fracties van RPF en GPV menen dat er met betrekking tot de overgang van een concessie en de gevolgen hiervan voor de overgang van rechten en plichten van het*

*personeel, onduidelijkheid bestaat inzake de toepasselijkheid van de bepalingen van het BW en die van het wetsvoorstel.*

Op de overgang van concessie in de zin van artikel 32 van het wetsvoorstel zijn op grond van artikel 33 van het wetsvoorstel, de bepalingen van het wetsvoorstel van toepassing, onverminderd de artikelen 662 en 663 van het BW. Onder onverminderd wordt in dit verband verstaan: indien er sprake is van overgang van onderneming in de zin van laatstgenoemde artikelen.

Indien de overgang van concessie in de zin van artikel 32 van het wetsvoorstel, wordt aangemerkt als een overgang van onderneming zoals bedoeld in artikel 662 van Boek 7 van het BW, zijn op het bij de concessie betrokken personeel de bepalingen van het BW inzake de rechten van de werknemer bij overgang van een onderneming van toepassing. In dit geval genieten de bij de overgang van de concessie betrokken werknemers de bescherming van de bepalingen van artikel 663 e.v. van het BW.

Artikel 662 e.v. van het BW vormen een implementatie van richtlijn nr. 77/187/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 februari 1977 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen daarvan (PbEG L 61/26), zoals deze is gewijzigd bij richtlijn nr. 98/50/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 juni 1998 (PbEG L 201/88) (hierna: de richtlijn). Het begrip «overgang van onderneming» in het BW moet derhalve worden uitgelegd in het licht van deze richtlijn. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft zich herhaaldelijk in verschillende uitspraken op het standpunt gesteld dat bij de vraag of er sprake is van een overgang van onderneming in de zin van de richtlijn, beslissend is of de identiteit van het bedrijf bewaard blijft. Om vast te stellen of dit het geval is, moet rekening worden gehouden met alle feitelijke omstandigheden die de betrokken transactie kenmerken, zoals :

- de aard van de betrokken onderneming of vestiging;
- het al dan niet overdragen van de materiële activa zoals gebouwen en roerende goederen;
- de waarde van de immateriële activa op het tijdstip van de overdracht;
- het al dan niet overnemen van vrijwel al het personeel door de nieuwe ondernemer, dan wel in sectoren waar arbeidskrachten de voornaamste factor vormen: een wezenlijk deel – qua aantal en deskundigheid – van het voorheen voor de betreffende activiteiten ingezette personeel;
- het al dan niet overdragen van de klantenkring;
- de mate waarin de voor en na de overdracht verrichte activiteiten met elkaar overeenkomen;
- de duur van een eventuele onderbreking van die activiteiten.

Volgens het Hof zijn al deze factoren slechts deelaspecten van het te verrichten globale onderzoek en mogen daarom niet afzonderlijk worden beoordeeld. De feitelijke beoordeling die noodzakelijk is om te beoordelen of er al dan niet overgang van onderneming is, behoort tot de bevoegdheid van de nationale rechter, die daarbij rekening moet houden met voormelde feitelijke omstandigheden. De jurisprudentie van het Hof is op dit punt voortdurend in ontwikkeling.

Of er sprake is van overgang van onderneming in de zin van artikel 662 van Boek 7 van het BW, hangt mitsdien af van een aantal feiten en omstandigheden, die per situatie moeten worden bezien. Of de overgang van concessie in de zin van het wetsvoorstel als een overgang van onderneming in de zin van het BW moet worden gekwalificeerd, hangt mitsdien af van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Volgens artikel 662 e.v. van het BW en de desbetreffende jurisprudentie, gaat bij overgang van onderneming vrijwel al het personeel over naar de nieuwe ondernemer. Het is op grond van de huidige stand van de

jurisprudentie echter nog niet duidelijk hoe deze bepaling concreet zal uitwerken bij een (gedeeltelijke) overgang van een onderneming in het geval van concessie-overgang, met name niet welke werknemers van het indirecte personeel op grond van deze bepaling zullen overgaan. Samenvattend moet worden opgemerkt dat bij de overgang van concessie onzekerheid bestaat over de toepasselijkheid van het BW inzake de rechten van de werknemer bij overgang van een onderneming. Onzekerheid bestaat met name op de volgende punten:

- de toepasselijkheid van het BW, omdat het onduidelijk is of de overgang van concessie in de zin van het wetsvoorstel kan worden aangemerkt als een overgang van onderneming,
- indien het BW toepasselijk is: welke werknemers zullen overgaan.

Omdat derhalve niet a priori kan worden bepaald of de werknemers die bij de concessie betrokken zijn, de bescherming van het BW zullen genieten, is in het wetsvoorstel een regeling terzake getroffen.

Bij de overgang van concessie in de zin van artikel 32 van het wetsvoorstel, zijn in ieder geval de artikelen 33 en 34 van het wetsvoorstel inzake de overgang van de rechten en verplichtingen ten aanzien van het bij de concessie betrokken personeel van toepassing. Dit impliceert dat ten aanzien van het in artikel 33, eerste lid onder a en b omschreven direct en indirect personeel, de rechten en verplichtingen als omschreven in artikel 34 op de nieuwe concessiehouder overgaan. In het wetsvoorstel wordt mitsdien nauwkeurig bepaald welke werknemers bij de concessie zijn betrokken en welke rechten en verplichtingen mee over gaan. Aldus is gegarandeerd dat bij iedere overgang van concessie in de zin van artikel 32, aan de bij de concessie betrokken groep werknemers overname van rechten en verplichtingen door de nieuwe concessiehouder geschiedt. Daarnaast bestaan dan nog de waarborgen voor werknemers als omschreven in het BW, indien er tevens sprake is van overgang van onderneming.

Concluderend zijn de volgende situaties mogelijk bij overgang van concessie onder het wetsvoorstel.

- Indien de overgang van concessie niet tevens is overgang van onderneming, geldt de regeling van het wetsvoorstel,
- Indien de overgang van concessie tevens is overgang van onderneming, gelden de regelingen van het wetsvoorstel en van het BW tezamen.

#### *Artikel 37*

*De leden van de GroenLinks-fractie menen dat de overdracht van een concessie in het wetsvoorstel met onvoldoende waarborgen is omgeven; zij geven daartoe een aantal redenen. In de eerste plaats constateren zij dat de in de toelichting genoemde «soliditeit» niet of niet duidelijk in het artikel is genoemd. Ook achten de leden van de fractie het niet helder wie na overdracht de feitelijke concessiehouder is, mede gezien het gestelde in de het zesde lid en de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting. Verder merken de leden van de fractie op dat er geen aandacht wordt besteed aan de positie van het personeel bij overdracht van een concessie. Zij gaan er van uit dat hierbij minimaal dezelfde waarborgen gelden als bij het overgaan van een concessie naar een andere vervoerder bij het aflopen van een concessietermijn.*

De in de memorie van toelichting genoemde soliditeit is inderdaad niet in het artikel genoemd. Uit het systeem van de wet volgt echter dat deze soliditeit is gewaarborgd.

Krachtens artikel 4 van het wetsvoorstel is het verboden collectief personenvervoer te verrichten zonder een daartoe verleende vergunning. Krachtens artikel 9 wordt in beginsel slechts een vergunning verleend aan een vervoerder die voldoet aan eisen van betrouwbaarheid, kredietwaar-

digheid en vakbekwaamheid. De vervoerder aan wie de concessie wordt overgedragen dient dus te beschikken over een vergunning, hetgeen een waarborg is voor zijn soliditeit.

Daarbij komt nog het gestelde in het derde lid, op grond waarvan voor overdracht van de concessie toestemming is vereist van de concessieverlener. Aangenomen mag worden dat de concessieverlener bij het verlenen van deze toestemming in aanmerking neemt of de nieuwe vervoerder over een vergunning beschikt.

Wat betreft de vraag over de feitelijke concessiehouder het volgende. Na overdracht van de concessie aan de «andere vervoerder» wordt deze de concessiehouder en verliest de voormalige concessiehouder die hoedanigheid. Waar het zesde lid de term «concessiehouder» is gebruikt, is bedoeld «de voormalige concessiehouder», waar de term «de andere vervoerder» is gebruikt, is bedoeld «de nieuwe concessiehouder». Artikel 37 alsmede artikel 1 onder m zullen in deze zin worden aangepast.

In paragraaf 4 wordt onderscheiden tussen bepalingen inzake overgang van een concessie en inzake overdracht van een concessie.

Krachtens artikel 32 wordt verstaan onder overgang van een concessie: het geheel of gedeeltelijk eindigen van een concessie gevolgd door het ingaan van geheel of gedeeltelijk dezelfde concessie als gevolg van verlening van deze concessie aan een andere vervoerder.

Krachtens artikel 37 kan een concessie worden overgedragen van de ene op de andere vervoerder.

Krachtens artikel 33 genieten de werknemers als omschreven in artikel 33, bij de overgang van concessie de bescherming als omschreven in artikel 33 en 34 van het wetsvoorstel. Zoals ook in de memorie van toelichting is gesteld, impliceert dit dat bij overdracht van concessie als bedoeld in artikel 37, dus bij overdracht op eigen initiatief van de vervoerder, deze bescherming niet wordt geboden. Of de bij de overdracht van de concessie betrokken werknemers in dat geval de bescherming krijgen van artikel 662 en 663 van het BW, hangt af van de vraag of er sprake is van overgang van onderneming. Zie in dit verband het gestelde in het antwoord op de vragen bij artikel 33. De personele consequenties van een dergelijke overdracht is bovendien een kwestie van overleg tussen sociale partners.

#### *Artikel 39*

*De leden van de fracties van D66 en RPF en GPV vragen of het niet-voldoen aan de exploitatieplicht (bijvoorbeeld door externe omstandigheden) in alle omstandigheden moet worden aangemerkt als «het niet naar behoren» uitvoeren en derhalve moet leiden tot intrekking van de concessie.*

Het intrekken van een concessie is een ultimum remedium die door concessieverleners niet snel zal worden toegepast. Het artikel laat door de «kan-formulering» het aan de concessieverlener over of de concessie wordt ingetrokken of dat een andere maatregel aangewezen is.

Voorstelbaar is dat bij de concessieverlening wordt bepaald dat indien concessieactiviteiten niet of onvoldoende worden uitgevoerd er een financiële malus kan worden opgelegd. Of er sprake is van een zodanig onvoldoende presteren dat de concessieverlener komt tot intrekking van de concessie is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarbij zullen omstandigheden als de ernst van het verzaken, de mate waarin het verzuim voorkomt en de vraag of het verzuim de concessiehouder is toe te rekenen, een belangrijke rol spelen. Overigens kan niet op voorhand worden gezegd dat externe omstandigheden altijd tot overmachtsituaties leiden. Het gaat er dan om of die externe omstandigheden voorzienbaar waren voor de concessiehouder dan wel behoren tot de normale bedrijfsrisico's of niet.



#### Artikel 42

*Kan de regering nader toelichten hoe de afweging plaats zal vinden tussen enerzijds het belang van openbaarmaking en anderzijds het voorkomen van een onevenredige benadeling van de concessiehouder, vragen de leden van de D66-fractie.*

Het is gebleken dat toetreding tot de markt het voor vervoerders een lastige zaak is wanneer ze niet beschikken over voldoende informatie. Om te kunnen inschrijven op een aanbesteding dienen de vervoerders te beschikken over gedetailleerde informatie van de vervoersvraag. Ten opzichte van concurrent-inschrijvers heeft de zittende de vervoerder dan ook een voorsprong. Om dit tegen te gaan is in artikel 42 van het wetsvoorstel een informatieverplichting van de concessiehouder opgenomen, ten behoeve van de voorbereiding van een nieuwe aanbesteding.

De informatieverplichting heeft daarbij betrekking op vraagzijde van de vervoersmarkt, zoals bijvoorbeeld, de reizigersstromen en reizigerswensen en op de informatie over het bij de concessie betrokken directe en indirecte personeel in verband met de overnameplicht.

Niet alleen dient erop toegezien te worden dat voorkomen wordt dat andere vervoerders een slechtere concurrentiepositie hebben dan de zittende vervoerder. Ook dient de concurrentiepositie van de concessiehouder gewaarborgd te worden. Indien uit de gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid ten aanzien van de bedrijfsvoering en bedrijfsresultaten van de concessiehouder dan leidt dit tot een onevenredige benadeling. Bij de verplichting tot informatieverstrekking door de concessiehouder dienen dan ook de belangen van de concurrent-inschrijvers en de concessiehouder tegen elkaar afgewogen te worden. Zo zal bijvoorbeeld de informatie over het met de concessie gemoeide personeel op een geaggreerd niveau in het programma van eisen neergelegd moeten worden, enerzijds voldoende voor nieuwkomers om de met de overname gepaard gaande kosten in te schatten maar anderzijds te algemeen om inzicht te hebben in de bedrijfsresultaten van de zittende concessiehouder.

#### Artikel 48

*Volgens de memorie van toelichting is in artikel 48 van de wet de reciprociteitsregel vastgelegd. Kan op dit artikel een nadere toelichting worden gegeven, zo vragen de leden van de VVD-fractie?*

Artikel 48 bevat een regeling voor de nationale reciprociteit. Een gemeentelijk vervoerbedrijf mag slechts meedoen aan een aanbesteding buiten het gebied waar hij een dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vervoert, indien zijn eigen markt ook geheel of gedeeltelijk betwistbaar is. Is zijn markt gedeeltelijk betwistbaar, dan is de mate waarin hij concessies elders mag verwerven beperkt: slechts 1,5 keer de omzet van het betwistbare deel van zijn markt. Reden voor deze reciprociteitsregel is het voorkomen van oneerlijke concurrentie. Bedrijven die een beschermde thuismarkt hebben kunnen concurrentievoordelen hebben ten opzichte van bedrijven die wel aan concurrentie worden blootgesteld. Dit wordt zo voorkomen.

#### Artikel 53

*Wie kunnen onder de «belanghebbenden» gerekend worden. Kunnen de (rechts) gevolgen die intreden nadat het voornemen is medegedeeld, nader omschreven worden, zo vragen de leden van de D66-fractie?*

Belanghebbenden zijn de bezitter van de verklaring van geen bezwaar en de concessieverlener.

Het rechtsgevolg van intrekking van de verklaring van geen bezwaar is dat

de concessiehouder niet langer rechtsgeldig openbaar vervoer verricht. Er zal een nieuwe concessie moeten worden verleend. De Directeur-Generaal zal bij de vaststelling van de termijn, waarna de beschikking tot intrekking van de verklaring van geen bezwaar in werking treedt, rekening houden met de omstandigheden in het concessiegebied. De Directeur-Generaal heeft de plicht de concessieverlener en de concessiehouder te horen. Lokale omstandigheden kunnen naar voren worden gebracht door de concessieverlener. De minimumtermijn is 13 weken. Dit betekent dus dat na 13 weken, of zo veel langer als de Directeur-Generaal aangeeft in zijn beschikking, de concessie moet worden verricht door een concessiehouder die wél in het bezit is van een verklaring van geen bezwaar.

#### *Artikel 55 en 56*

*In de artikelen 55 en 56 staat de verplichting opgenomen om te komen tot aanbesteding van ten minste 35% van de omzet in de concessiegebieden. Is dit conform de brief van de vorige minister van Verkeer & Waterstaat aan de Tweede Kamer (25 088, nr. 22) heeft gezonden bij de afhandeling van de implementatienota? Zo ja, kan daar een toelichting bij gegeven, vragen de leden van de PvdA-fractie.*

In artikel 55 staat dat de minister van Verkeer en Waterstaat kan bepalen dat voor ten minste 35% van de omzet in hun gebied slechts concessies verlenen als daartoe een aanbesteding is gehouden. IJkpunt hierbij is 1 januari 2003. Dit is in lijn met de brief met nummer 25 088 nr. 22 aan de Tweede Kamer met de interpretatie van de minister van Verkeer & Waterstaat van de motie Van 't Riet. Daarin staat dat de minister pas een verplichting tot aanbesteding op zal leggen (punt 6 van de brief) indien de bevoegde overheden niet vrijwillig komen tot de aanbesteding van 35% van de omzet van het openbaar vervoer (punt 2) en indien er geen sprake is van gebiedsspecifieke omstandigheden die onderhandse gunning rechtvaardigen (punt 4 en 5).

Artikel 56 is een sanctionering van de verplichting die volgt uit artikel 55 en is dus naar mijn mening ook geheel in lijn met de brief aan de Tweede Kamer.

#### *Artikel 63*

*De leden van de fractie van D66 vragen of het niet bezwaarlijk is dat het op grond van het eerste lid van artikel 63 verboden is voor gemeentelijke vervoerbedrijven werkzaamheden te verrichten die niet rechtstreeks samenhangen met het verrichten van openbaar vervoer, terwijl in de toelichting vermeld staat dat deze norm in de praktijk verder ingevuld zal moeten worden?*

Het is onmogelijk om een sluitende algemene definitie te geven van «activiteiten die rechtstreeks samenhangen met het verrichten van openbaar vervoer». Het alternatief is dat een lijst wordt samengesteld waarin daadwerkelijk activiteiten worden benoemd die tot die categorie behoren. Dit heeft als nadeel dat de lijst in de praktijk altijd omissies zal vertonen, ondermeer omdat de aard van het openbaar vervoersproduct nu eenmaal veranderd in de loop van de tijd. Het is beter om te blijven bij een algemene beschrijving en van geval tot geval te beoordelen of sprake is van activiteiten die rechtstreeks samenhangen met het verrichten van openbaar vervoer. Het is dan aan de vervoerder om te beoordelen of het noodzakelijk is om de activiteiten onder te brengen in een aparte rechtspersoon. Indien een concurrent het niet eens is met zijn beslissing om het niet te doen, kan hij naar de rechter. In de toelichting is wel aangegeven welke activiteiten er in ieder geval onder worden geschaard.

#### Artikel 70

*De leden van de SGP-fractie informeren op welke wijze het verdragings-effect als gevolg van de bestaande bekostigingssystematiek is te voorkomen dan wel te verminderen (rijksbijdrage voor 1999 is gefundeerd op de vervoersprestaties tussen 1 juli 1997 en 1 juli 1998).*

Invoering van een chipkaart maakt het mogelijk om prestaties sneller te honoreren.

Met de introductie van een chipkaart wordt mede beoogd een dynamische meting van de vervoersprestaties mogelijk te maken. De landelijke invoering van een chipkaart kan naar verwachting vanaf 2002 beginnen.

#### Artikel 76

*De leden van de fracties van RPF, GPV en SGP vragen zich af of de berekening van de bijdrage niet in wet zelf moet worden geregeld. Daarbij wordt de vraag gesteld hoe dit zich verhoudt tot het primaat van de wetgever en op welke wijze de Tweede Kamer nog betrokken wordt bij de vaststelling van de rijksbijdrage.*

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is er voor gekozen om de hoofdlijnen hierin op te nemen waaraan uitwerking wordt gegeven in lagere regelgeving. Op deze manier kan slagvaardig worden geanticipeerd en gereageerd op toekomstige ontwikkelingen. In artikel 71 van het voorstel van wet is de hoofdregel voor het berekenen van de bijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer opgenomen, namelijk dat hierbij wordt uitgegaan van het gebruik. De wijze waarop het gebruik wordt meegevoerd in de berekening wordt op grond van artikel 76 uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Het gebruik van openbaar vervoer kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in opbrengsten of in reizigerskilometers. Vooralsnog zijn de eerste gedachten om uit te gaan van opbrengsten. Het is echter voorstelbaar om in de toekomst, bijvoorbeeld na invoering van de chipkaart, het gebruik uit te drukken in reizigerskilometers. Daarnaast wordt op het volgende gewezen. In artikel 69 van het voorstel van wet wordt op de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op de bijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer. De Algemene wet bestuursrecht schrijft daarbij niet voor dat de berekening van de bijdrage bij wet moet worden geregeld. Zoals reeds eerder in deze nota is aangekondigd zal het Besluit personenvervoer 200 worden voorgehangen zodat aldus het primaat van de wetgever ook bij de bekostigingssystematiek is gewaarborgd.

#### Artikel 77

*Kan de positie van het Euregionaal vervoer in relatie met dit wetsvoorstel worden verduidelijkt? In hoeverre en op welke wijze is het wetsvoorstel ook van toepassing op het Euregionaal vervoer, zo vraagt de SGP-fractie.* Het wetsvoorstel is evenzeer van toepassing op Euregionaal vervoer, waarbij sprake is van openbaar vervoer. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen een aantal vormen van openbaar vervoer:

- **Grensoverschrijdend geregeld vervoer:** dit is bijvoorbeeld busvervoer dat wordt uitgevoerd op basis van een dienstregeling en waarbij de reizigers opstappen in de ene lidstaat en uitstappen in de andere. Op basis van verordening (EEG) nr. 684/92 wordt hiertoe een vergunning verleend door de Rijksverkeersinspectie. Het wetsvoorstel kan aan dit vervoer geen verdere eisen stellen.
- **Geregeld cabotagevervoer:** dit is binnenlands openbaar vervoer dat wordt verricht door een vervoerder die niet in Nederland is gevestigd. De reizigers mogen nu wel in hetzelfde land in- en uitstappen. Een voorbeeld is het gedeelte tussen Breda en Tilburg op de lijndienst van een Belgische vervoerder tussen Antwerpen en Tilburg. Verordening

(EG) nr. 12/98 bepaalt dat op dit vervoer dezelfde voorwaarden van toepassing zijn als het vervoer dat wordt verricht door een in Nederland gevestigde ondernemer. Dit heeft tot gevolg dat voor het geregeld cabotagevervoer de bepalingen van de het Wetsvoorstel personenvervoer 2000 van toepassing zijn. De vervoerder heeft twee mogelijkheden, afhankelijk van het feit of hij ongesubsidieerd vervoer of gesubsidieerd vervoer wil verrichten. In geval van ongesubsidieerd vervoer kan de vervoerder een ontheffing van het verbod op het verrichten van openbaar vervoer zonder concessie aanvragen bij de decentrale overheid waar hij halteert (artikel 26). Het is aan de bevoegde overheid om te beoordelen of de concessiehouder in dat gebied onevenredig wordt benadeeld door zo'n ontheffing. In geval van gesubsidieerd vervoer moet sprake zijn van concessieverlening. De decentrale overheid zal voor het binnenlandse gedeelte een concessie moeten verlenen. In de periode tot 2003 kan dit al dan niet via aanbesteding.

#### *Artikel 88*

*De leden van de fractie van D66 vragen wat wordt bedoeld in artikel 88 met «onvoldoende medewerking» en «treffen zij zo nodig met behulp van de sterke arm maatregelen». Waarom is er voor een dergelijke brede formulering gekozen?*

Het artikel is een nadere uitwerking van de bepalingen van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit artikel dient derhalve ook binnen het kader van de daar genoemde bevoegdheden van een toezichthouder gezien te worden. Zo bepaalt artikel 5:20 Awb dat een ieder verplicht is medewerking te verlenen aan een toezichthouder bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Indien artikel 88 van het wetsvoorstel spreekt van «onvoldoende medewerking» betekent dit dat de betreffende persoon zich niet gedraagt overeenkomstig het in artikel 5:20 van de Awb bepaalde.

«Het treffen van maatregelen, zo nodig met behulp van de sterke arm» is de algemeen gangbare terminologie die wordt gehanteerd voor de mogelijkheid om bij de uitoefening van een bevoegdheid de assistentie van de politie in te roepen.

#### *Artikel 96*

*In hoeverre is het bezwaarlijk dat de ene rechter oordeelt over (het weigeren of intrekken van) een verklaring van geen bezwaar, terwijl een andere rechter oordeelt over besluiten die verband houden met (het ontbreken van) een verklaring van geen bezwaar, vragen de leden van de D66-fractie.*

Het is inderdaad juist dat de besluiten nauw met elkaar samenhangen. Dit is met name zo in de situatie dat er sprake is van een weigering om een verklaring af te geven en dit ook de enige reden is voor de concessieverlener om die vervoerder de concessie niet te verlenen. Bewust is gekozen voor de arrondissementsrechtbank te Rotterdam voor de besluiten inzake de verklaring van geen bezwaar omdat daar feiten en omstandigheden aan ten grondslag liggen die de marktordening op de markt van openbaar vervoer betreffen. Het oordeel van de directeur-generaal van de NMa over het toegestane marktaandeel van de betreffende vervoerder ligt daar ter toetsing voor. Het ligt voor de hand dat deze besluiten die de marktordening betreffen worden getoetst door de rechter die, op grond van de Mededingingswet, ook een oordeel moet geven over begrippen als «misbruik van de economische machtspositie» en «relevante markt». Het voert te ver om deze rechter ook te belasten met beroepen tegen de concessieverlening, waarvoor het College van beroep voor het bedrijfs-

leven vanwege haar ervaring op het gebied van openbaar vervoer, de meest aangewezen rechterlijke instantie is. In de gevallen waarin dat besluit nauw samenhangt met een besluit omtrent de verklaring van geen bezwaar, kan de rechter op grond van artikel 8:13 van de Algemene wet bestuursrecht, al dan niet op verzoek van partijen een bij haar aanhangig gemaakte zaak ter verdere behandeling verwijzen naar de rechtbank waar een andere zaak aanhangig is gemaakt, indien naar haar oordeel behandeling van die zaken door één rechtbank gewenst is. De rechtbank waarnaar een zaak is verwezen, moet instemmen met die verwijzing.

*Artikel 111*

*De leden van de fractie van D66 vragen wat de relatie is tussen de Wet personenvervoer en de Spoorwegwet. Zal de nieuwe Spoorwegwet op korte termijn leiden tot wijzigingen in de Wet personenvervoer 2000?*  
Zoals eerder aangegeven bereidt de regering een wetsvoorstel voor waarin de marktordening voor het openbaar vervoer per trein wordt geregeld. Dat wetsvoorstel is een wijziging van het onderhavige wetsvoorstel. Ik hoop dit wetsvoorstel in de eerste helft van 2000 aan het parlement te kunnen aanbieden. Op die manier komt er een integrale tekst van de marktordening in het gehele openbaar vervoer.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos