

Vergaderjaar 2004–2005

**30 210**

## **Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met de aanbestedingsverplichting in het openbaar vervoer, een daarbij behorend ontheffingenregime en enkele andere wijzigingen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Aanleiding**

De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) vloeien voort uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van aanbestedingen in het stads- en streekvervoer (Kamerstukken II, 2004/05, 23 645, nr. 82) en de beraadslagingen hierover in de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2004/05, 23 645, nr. 319). De wetswijzigingen hangen samen met de in de Wp2000 opgenomen verplichting tot aanbesteding van concessies voor openbaar vervoer (hierna: OV) en zijn met name gericht op een betere uitvoerbaarheid van deze verplichting door de decentrale overheden. De wetswijzigingen betreffen de datum van inwerkingtreding van de aanbestedingsverplichting, een langere, maximale concessieduur en de invoering van een ontheffingsmogelijkheid van de aanbestedingsverplichting. In dit wetsvoorstel is daarnaast een wijziging opgenomen van de reciprociteitsbepaling voor de gemeentelijke vervoerbedrijven, voortvloeiend uit afspraken met de Tweede Kamer op 1 juli 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 22 026, nr. 206).

##### **2. Advies Actal**

Een ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan Actal. Op 24 februari 2005 (kenmerk: RL/EA/2005/037) heeft Actal haar advies uitgebracht. Het college heeft geadviseerd de wetswijziging in te dienen nadat rekening is gehouden met haar opmerkingen.

Het college adviseert ten eerste de administratieve lastendruk van de wetswijziging te berekenen aan de hand van het standaardkostenmodel.

Omdat er nog geen (structurele) ervaringen zijn opgedaan met het houden van aanbestedingen is het niet mogelijk gebleken het standaardkostenmodel te hanteren bij het berekenen van de administratieve lasten. Wel is aan de hand van uitvragen bij openbaar vervoerbedrijven informatie ingewonnen over de administratieve lasten die de aanbestedings-

verplichting met zich meebrengt. Deze administratieve lasten zijn inzichtelijk gemaakt in paragraaf 8.

Het college heeft ten tweede een opmerking gemaakt over het zogenaamde «evaluatiemoment»; in het voorstel was als voorwaarde voor een langere concessieperiode dan zes jaar opgenomen dat decentrale overheden verplicht een «evaluatie» van de vervoerder zouden moeten houden. Dit evaluatiemoment was daarom opgenomen als concessievoorschrift.

Actal constateert dat er geen internationale verplichting bestaat tot het uitvoeren van de evaluatie. Ook merkt het college op dat decentrale overheden zelf reeds, zonder wettelijke verplichting, een evaluatiemoment vastleggen.

Omdat het evaluatiemoment veel administratieve lasten met zich mee zou brengen, dat wil zeggen de uitvoering van informatie- en administratieve verplichten van de vervoerder over behaalde doelen en geleverde prestaties, is besloten deze voorwaarde te laten vallen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de concessieperiode zonder «evaluatie» verlengd wordt tot acht jaar.

### **3. Advies Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) en bestuurlijk overleg**

Een ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is overeenkomstig artikel 106 van de Wp2000 voor advies voorgelegd aan het OPV. Het OPV heeft op 14 februari 2005 (OPV-2005/160) zijn rapport uitgebracht.

Het OPV is verheugd dat dit wetsvoorstel zo goed aansluit bij het advies uit het eerder uitgebracht rapport van het OPV van 25 september 2005 (OPV-2004/823) en stemt met een enkele opmerking in met het voorliggende wetsvoorstel.

Het OPV had graag gezien dat behandeling van dit wetsvoorstel gelijktijdig zou plaatsvinden met de behandeling van de toegezegde brief van de minister over het aanbestedingenbeleid in de vier grote gemeenten en dat in dit wetsvoorstel aandacht zou worden besteed aan de continuïteit van het vervoer bij faillissement door van de vervoerder. Het advies van het OPV heeft niet geleid tot wijzigingen van dit wetsvoorstel en wordt voor kennisgeving aangenomen.

De decentrale overheden zijn geconsulteerd tijdens bestuurlijk overleg en hebben ingestemd met de voorgenomen wetswijziging waarbij zij dezelfde kanttekening hebben geplaatst als Actal; het verplicht stellen van een evaluatiemoment achtten zij onwenselijk. Zoals hierboven is aangegeven is het ontwerp op dit punt aangepast.

### **4. Evaluatie van aanbestedingen van OV-concessies**

Overeenkomstig artikel 108, tweede en derde lid, van de Wp2000 is een evaluatieverslag over de effecten in de aanbestedingspraktijk van concessies aan de Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken II, 2003/04, 23 645, nr. 76). Dit met het oog op besluitvorming inzake de invoering van de verplichting tot aanbesteding op grond van artikel 143, tweede lid, van de Wp2000.

Uit de evaluatie-onderzoeken blijkt dat er in algemene zin sprake is van een verbeterde kwaliteit van het OV. Tevens is er een duidelijke efficiencyverbetering waarneembaar van 10 tot 20 procent kostenreductie in aanbestede gebieden, zodat de overheid het OV tegen lagere kosten kan inkopen.

Er is in de onderzoeksperiode gemiddeld genomen sprake van een landelijke daling van het OV-gebruik, die vooral te verklaren is door toegenomen autobezit. Daarnaast zijn stijgingen van de reizigerstarieven een verklarende factor. Er is bij de daling van het OV-gebruik geen verschil tussen de aanbestede en niet-aanbestede gebieden. Uit de onderzoeken blijkt voorts dat in een aantal gevallen sprake is van een selectieve groei die voortkomt uit de keuze van de OV-autoriteiten om in te zetten op de verbindende lijnen (dikke vervoersstromen). Dit is in die gevallen ten koste gegaan van de ontsluitende lijnen (dunne vervoersstromen). Uit de onderzoeken kan worden geconcludeerd dat een substantiële verbetering van de reizigersbijdrage in de totale kosten, ook wel kostendeckingsgraad genoemd, niet is gehaald. Dit hangt samen met het feit dat enerzijds, als gevolg van de daling van het OV-gebruik, de reizigersopbrengsten dalen en anderzijds de totale overheidsbijdrage min of meer gelijk is gebleven in de onderzoeksperiode. Ook hier geldt dat er geen verschil bestaat tussen de aanbestede en niet-aanbestede gebieden. De aanbestedende overheden kiezen ervoor de behaalde efficiencywinst om te zetten in extra OV-aanbod, waardoor de totale subsidie min of meer gelijk blijft.

In de evaluatie is specifiek getoetst op de indicatoren die in artikel 143, derde lid, van de Wp2000 zijn opgenomen: reizigerskilometers, dienstverlening, tarieven, overheidskosten, veiligheid en arbeidsomstandigheden, werkgelegenheid en garanties voor bereikbaarheid en toegankelijkheid. Bij een aantal criteria blijkt de ontwikkeling onafhankelijk van de wijze van concessieverlening (aanbesteding of onderhandse gunning) en de score neutraal te noemen, te weten bij de reizigerskilometers en de verbetering van arbeidsomstandigheden. Bij de meeste van de indicatoren is de score echter positief; het aanbod is vergroot en verbeterd, er is inzet van nieuw lage-vloermaterieel en betere reisinformatie, en de efficiency is toegenomen. Hierdoor zijn de bereikbaarheid en de toegankelijkheid verbeterd. Voorts is er sprake van verbetering van bedrijfsprocessen, maar door het toegenomen OV-aanbod, afvloeiing van oudere werknemers, en verschuiving van de werkgelegenheid naar de taxi-CAO, zijn er geen gedwongen ontslagen.

De Nota Mobiliteit (Kamerstukken II, 2004/05, 29 644, nr. 6) is het nieuwe beleidskader voor de Wp2000, die eerder nog gestoeld was op het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2). Centraal in de Nota Mobiliteit staan de klant- en vraaggerichtheid van het openbaar vervoer, de doelmatigheid in de besteding van overheidsmiddelen en efficiency in de uitvoering van het vervoer. Daarbij dienen de belangen van reizigers met een mobiliteitsbeperking als essentieel onderdeel te worden onderkend. Aan het OV wordt vooral een belangrijke rol toegedicht in de verstedelijkte gebieden en op dikke vervoersstromen. De ambitie is een groei van het OV in deze gebieden te realiseren. In de landelijke gebieden en bij dunne vervoersstromen zal een gericht aanbod de sociale functie moeten waarborgen. Het kabinet en de Tweede Kamer constateren dat de aanbestedingen positief uitwerken op de doelen van de Nota Mobiliteit. Gezien de leereffecten die optreden, is de verwachting dat de positieve effecten doorzetten bij de volgende aanbestedingen.

## **5. Besluitvorming ten aanzien van de aanbestedingsverplichting**

De waargenomen effecten van de aanbestedingen in de praktijk geven het kabinet aanleiding vast te houden aan de ingezette lijn van verplichte aanbesteding. Dit was ook voorzien in de Wp2000. In de Wp2000 is voor het streekvervoer en het vervoer in de kleine en middelgrote steden de aanbestedingsverplichting voorzien per 1 januari 2006. De verplichting is opgenomen in artikel 63 van de Wp2000 dat nog niet in werking is

getreden. Uit de evaluatieonderzoeken blijkt dat er een noodzaak is tot het verschuiven van de datum van inwerkingtreding van deze verplichting. Een reden hiervoor is het feit dat de aanbestedingen langzamer op gang zijn gekomen dan verwacht. Daardoor wordt er in de periode vlak vóór 1 januari 2006 een opeenhoping van aanbestedingen verwacht. Dit zal de kwaliteit van de aanbiedingen van de vervoerders en de mate van concurrentie bij deze aanbestedingen niet ten goede komen. Tevens is er een gerede kans dat door decentrale overheden in enkele gevallen de uiterste datum niet gehaald wordt, waardoor van rechtswege de concessies komen te vervallen. Door het verschuiven van de datum ontstaat er een betere spreiding en is er voldoende tijd voor alle partijen om zich voor te bereiden. Het vervallen van concessies door het niet halen van de uiterste datum hoeft niet meer aan de orde te zijn.

Voorts is uit de evaluatie gebleken dat de huidige concessieduur van zes jaar te kort is. Partijen in het veld, met name decentrale overheden, wensen een grotere flexibiliteit in het proces van verlening van concessies. Deze flexibiliteit is gevonden in een langere concessieduur. Het geeft de decentrale overheden ruimte om naar eigen inzichten tussentijdse evaluatiemomenten in de concessie in te bouwen. Deze evaluatiemomenten zijn van belang om de vervoerder goed te kunnen aansturen, onder meer op de onderdelen klanttevredenheid, frequenties, reistijden, comfort en toegankelijkheid. De achtjarige concessie biedt bedrijven daarbij de mogelijkheid tot het opbouwen van een markt en tot innovatie.

Voor het vervoer dat niet door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt verricht bestaat in de Wp2000 geen ontheffingsmogelijkheid van de aanbestedingsverplichting. Toch is het wenselijk een dergelijke mogelijkheid in te stellen, zo geven diverse overheden en vervoerders aan. Ten eerste blijkt het van belang een voorziening te treffen voor enkele overgangssituaties nu de aanbestedingsverplichting in werking zal treden. Een voorbeeld van een overgangssituatie is een wijziging van de indeling van concessiegebieden: voor een dergelijke herindeling geldt overigens dat er sprake moet zijn van een substantiële wijziging van de indeling van één of meerdere concessiegebieden zoals de samenvoeging van twee concessiegebieden in één nieuw concessiegebied. Een tweede voorbeeld van een overgangssituatie is het afstemmen van intermodale aanbestedingen van bus en regionaal spoor op elkaar. Deze ontheffingsgrond is tijdelijk nodig omdat de markt nog niet in evenwicht is. Na de opheffing van de status van OV-autoriteit voor 16 middelgrote steden (zogenaamde centrumgemeenten of VOC-gemeenten) per 1 januari 2004 en met de decentralisatie van regionale spoorlijnen in de nabije toekomst zijn overheden nog aan het werk om concessies te herdefiniëren. Het is op dit moment onduidelijk wanneer er op dit punt meer stabiliteit is en de overgangsmaatregel kan komen te vervallen; de verwachting is dat er slechts tot enkele jaren na de invoering van de aanbestedingsverplichting van deze ontheffingsgrond gebruik gemaakt zal worden.

Ten tweede zullen voor de langere termijn oftewel structureel ontheffingen nodig zijn om bijvoorbeeld te voorkomen dat innovaties, dat wil zeggen vernieuwende technologieën of concepten in het openbaar vervoer, worden belemmerd.

Het uitgangspunt van dit nieuwe ontheffingscriterium is bovenal dat dit in het belang van de reiziger moet zijn. De decentrale overheid dient bij het aanvragen van deze ontheffing de noodzaak ervan aan te tonen, waarbij van belang is dat aangetoond wordt dat het innovatieve project niet tot stand zou komen indien zou worden aanbesteed. Het gaat hierbij om specifieke bijzondere projecten, waarbij de aanbestedingsverplichting tijdelijk kan worden uitgesteld. Gedacht kan worden aan projecten waarbij

een geheel nieuw voertuig en/of vervoersconcept worden ontwikkeld in bijvoorbeeld een samenwerkingsproject tussen overheid en vervoerder.

## **6. Europese uitgangspunten**

Ook in Europa is het uitgangspunt dat de klant gediend is bij gereuleerde concurrentie in het openbaar vervoer. Op basis van studies (Isotope) heeft de Europese Commissie geconcludeerd dat *controlled competition* een goed instrument is om tot een betere prijs/kwaliteitsverhouding in het openbaar vervoer te komen. *Controlled competition* is in dit geval het openbaar aanbesteden van exclusieve rechten voor een bepaalde periode. Het Nederlands beleid zoals verwoord in dit wetsvoorstel sluit hierop aan; aan het begrip *controlled competition* is invulling gegeven door middel van het invoeren van de aanbestedingsverplichting in het openbaar vervoer. In het voorstel voor een Europese verordening tot wijziging van Verordening nr. 1191/69 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de Lid-Staten ten aanzien van openbare diensteseisen en de gunning van openbare dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PbEG L 156) (hierna verordening nr. (EEG) 1191/69), is de aanbestedingsverplichting eveneens het uitgangspunt.

Voorts is een belangrijk uitgangspunt dat verstrekte subsidies, dat wil zeggen het verlenen van staatssteun, goed moeten kunnen worden verantwoord, dat deze gerelateerd moeten zijn aan de verrichte publieke taak en dat deze er niet toe mogen leiden dat de concurrentie wordt verstoord. Daarnaast is eerlijke mededinging ten aanzien van het verlenen van proportionele exclusieve rechten een belangrijk Europees uitgangspunt. Deze Europese uitgangspunten ten aanzien van openbaar vervoer vormen een extra reden om het ingezette traject van verplichte aanbesteding van het openbaar vervoer door te zetten.

Zoals hierboven aangegeven is het wenselijk de concessieduur van zes jaar te verlengen naar acht jaar. Naast de aanbestedingsverplichting is een achtjarige concessieduur een uitgangspunt in het voorstel tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1191/69. Nederland loopt daarmee in de pas met Europa.

## **7. Bestuurslasten**

In de evaluatieonderzoeken wordt geconcludeerd dat het aanbesteden van concessies meer geld en inzet van de concessieverlenende overheden kost dan het onderhands gunnen van concessies. Het totale financiële saldo is echter positief omdat de aanbestedingen meer OV-aanbod opleveren tegen evenveel kosten. Uit de evaluatie bij de eerste aanbestedingen blijkt dat de aanbestedingsprocedure gemiddeld € 200 000 kost aan inzet van de concessieverlener en inhuur van externe capaciteit. Gerekend met een gemiddelde daling van het tarief voor een vervoerseenheden (dienstregelingsuur) bij de eerste aanbestedingen van 7% en een gemiddelde omzet per concessiegebied van € 13 miljoen, levert dit per aanbesteding een voordeel op van rond de € 900 000. In individuele gevallen lopen de kosten/batenverhoudingen uiteraard uiteen. Het saldo van een aanbesteding is echter duidelijk positief. Daarbij komt dat dit over de eerste aanbestedingen is gerekend; latere aanbestedingen zullen door ervaring van de aanbestedende overheden minder tijd en dus geld kosten. Ook zijn er in latere aanbestedingen forsere efficiency-winsten behaald (10 tot 20 procent), waardoor het saldo positiever wordt.

De besluitvorming over de aanbestedingsverplichting geeft geen extra bestuurslast. De periodieke aanbesteding was immers reeds uitgangspunt van de Wp2000. De voorgestelde mogelijkheid tot verruiming van de

concessieperiode zal op de lange termijn een lagere aanbestedingsfrequentie met zich mee brengen en daardoor lagere kosten van de aanbestedingen.

De kosten van onderhands gunnen blijken gemiddeld de helft lager dan bij een aanbesteding. Uit verordening (EEG) nr. 1191/69 volgt echter dat, zo lang nog niet is aanbesteed, inzichtelijk zal moeten worden gemaakt dat de verstrekte financiële middelen nodig zijn om de openbare dienst te leveren. Gelet op het verschil tussen aanbestede en niet aanbestede concessies zullen de concessieverleners bij niet aanbesteden in de toekomst naar verwachting nog de nodige extra maatregelen moeten treffen om ongeoorloofde staatssteun te vermijden. Deze extra inspanningen, zoals het houden van metingen en het voeren van administraties, kosten extra geld. Het voordeel van aanbesteding is dat deze inspanningen kunnen worden vermeden. Daardoor wordt het verschil in kosten voor de overheid tussen aanbesteden en onderhands gunnen kleiner.

## **8. Administratieve lasten**

De administratieve lasten die voortvloeien uit de aanbestedingsverplichting zijn kosten voor bedrijven die voortkomen uit inschrijving op aanbestedingen. Het betreft het maken van offertes en het verstrekken van informatie door de zittende vervoerder aan de aanbestedende overheid ten behoeve van de aanbesteding. De kosten die voortvloeien uit onderhavige wet zijn niet anders dan wat was voorzien in de oorspronkelijke Wp2000. Door enkele beleidsaanpassingen gericht op de uitvoerbaarheid van de aanbestedingsverplichting worden de lasten voor de vervoerbedrijven verlaagd.

Er zijn weinig gegevens over de kosten die bedrijven hier in de praktijk voor maken. De bedrijven beschouwen dit als vertrouwelijke informatie. Uit navraag bij bedrijven en uit het evaluatieonderzoek blijkt dat het maken van offertes en het voeren van juridische procedures hierover gemiddeld «enkele tonnen» op jaarbasis kost (op basis van interviews). Dit bedrag heeft betrekking op meerdere concessies die gedurende een jaar in aanbestedingsprocedure lopen. De kosten voor het maken van offertes lopen sterk uiteen en zijn onder meer afhankelijk van de omvang van de concessiegebieden. Voor de eerste aanbestedingen wordt aldus op basis van de meeste recente gegevens geschat dat de kosten voor het maken van een offerte gemiddeld € 100 000 bedragen per aanbestede concessie. Door de ervaring van de bedrijven met het maken van offertes zullen naar verwachting de latere aanbestedingen minder tijd en dus geld kosten. Naar verwachting is de kostprijs van een offerte in de toekomst € 80 000. Bij deze kostprijs (p) van € 80 000 en 75 concessies (q), die allemaal eens in de zes jaar worden aanbesteed en waarbij gemiddeld drie bedrijven inschrijven, zijn de totale jaarlijkse administratieve lasten € 3 miljoen. De nulmeting in het kader administratieve lasten gaf een totale jaarlijkse administratieve last verbonden aan de concessiesystematiek van 3,8 miljoen euro op jaarbasis.

In de onderhavige wet wordt voorgesteld de maximale concessieperiode van zes naar acht jaar te verlengen. Hiermee wordt een verlaging van de administratieve lasten voor de vervoerders bereikt. De verwachting is namelijk dat veel gebruik gemaakt gaat worden van de voorgestelde wijziging van de maximale concessieperiode van zes naar acht jaar. De kosten van een aanbestedings-procedure worden daardoor verspreid over een langere periode. De administratieve lasten van de aanbestedingen zijn dan € 2,25 miljoen. Dit is een lastenverlaging van 0,75 miljoen per jaar.

Overige administratieve lasten zoals aanleveren van informatie gedurende de looptijd van de concessie aan de decentrale overheid of ten behoeve van voorbereiding van een nieuwe aanbesteding, wordt door de vervoerders geschat als verwaarloosbaar.

Het veranderen van de ingangsdatum van de aanbestedingsverplichting van 2006 naar 2007 is met name ingegeven om het stuwmeer aan aanbesteding te spreiden en zo de piekbelasting voor de bedrijven te verlagen. Het ministerie heeft een uitvraag onder de decentrale overheden gedaan over planning van de aanbestedingen; uit de door hen aangeleverde overzichten wordt het beeld dat er spreiding van de aanbestedingen zal optreden, bevestigd.

Er vloeien uit onderhavige wet geen administratieve lasten voort voor burgers.

## **9. Bedrijfseffecten**

De voorliggende wetswijziging heeft effecten op de openbaar vervoerbedrijven. Op 1 januari 2005 waren er negen streekvervoerbedrijven en, volgens de definitie van de wet, acht gemeentelijke vervoerbedrijven (hierna: GVB'en) op de markt actief. De voorgestelde wijziging van de reciprociteitsbepaling heeft specifiek betrekking op de GVB'en die per 1 januari 2007 hun markt nog niet hebben geopend. In de praktijk zal het dan gaan om vier GVB'en. Er zijn aan deze wijziging van de reciprociteitsbepaling geen kosten verbonden voor de GVB'en. Wel lopen zij hierdoor potentiële baten mis; zij mogen door deze bepaling immers niet meedingen naar andere concessies zolang hun thuismarkt niet geopend is.

De overige wetsaanpassingen hebben effecten voor de negen streekvervoerbedrijven. In de praktijk zijn het vooral drie grote streekvervoerbedrijven die op bijna alle concessies inschrijven. De overige bedrijven schrijven niet of nauwelijks (slechts op relatief kleine concessies) in. De kosten van de aanbestedingsverplichting bestaan uit het maken van offertes, zoals hiervoor is beschreven. De kosten die voortvloeien uit onderhavige wet zijn niet anders dan wat was voorzien in de oorspronkelijke Wp2000.

Met het verschuiven van de ingangsdatum van de aanbestedingsverplichting wordt een lastenverlaging voor de inschrijvende vervoerbedrijven gerealiseerd. Omdat de aanbestedingen meer in de tijd gespreid zullen worden, brengt dit een vermindering van de piekbelasting met zich mee. Tevens is, zoals hiervoor beschreven, de verwachting dat overheden veel gebruik zullen maken van de voorgestelde wijziging van de maximale concessieperiode van zes naar acht jaar. De jaarlijkse kosten van de bedrijven voor het maken van offertes zullen daardoor afnemen.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

Door vernummering van artikel 60a tot 62 en het vervallen van artikel 63 (zie toelichting bij onderdeel D, en artikel II, onderdeel A) wordt ook de opsomming van artikelen in artikel 3 aangepast.

### *Onderdeel B*

In het wetsvoorstel wordt de maximale concessieduur verlengd, namelijk tot een maximale concessieduur van acht jaar. Deze concessieduur is in lijn met de voorgenomen Europese regelgeving over openbare dienst-eisen en de gunning van openbare dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer, wijziging van verordening nr. (EEG) 1191/69. Zoals aangegeven in het algemeen deel van de toelichting biedt een achtjarige concessieduur voor openbaar vervoerbedrijven de mogelijkheid tot het opbouwen van een markt en zullen de bedrijven eerder bereid zijn tot innoveren. Daarnaast zullen de kosten voor openbaarvervoerbedrijven die gepaard gaan met een aanbesteding lager zijn indien deze verspreid kunnen worden over een periode van acht jaar.

Ook is deze wijziging ingegeven vanuit de wens van de decentrale overheden tot meer flexibiliteit in de concessie- en aanbestedingssystematiek en ruimte voor evaluatie. Met de langere concessieduur zijn er meer mogelijkheden om concessies naar eigen wensen in te richten en tussentijdse evaluaties in te bouwen. Door decentrale overheden is enkele malen ervaring opgedaan met bepaalde instrumenten voor evaluatie van de concessie om de prestaties van de vervoerder over een langere periode goed te kunnen beoordelen. Een voorbeeld hiervan is een voorschrift in de concessie dat deze na een vooraf vastgestelde periode kan worden beëindigd indien de vervoerder vooraf vastgestelde doelen, zoals klanttevredenheid, niet behaald heeft.

### *Onderdeel C*

Deze wijziging hangt samen met het vernummern van artikel 60a tot 62 waardoor de verwijzing naar artikel 62 moet worden gewijzigd in artikel 61, vijfde lid. Zie voor een nadere toelichting ook de toelichting bij de onderdelen D, E en F.

### *Onderdeel D*

Deze wijziging hangt samen met de wijziging van artikel 60a en 61. De inhoud van artikel 62 komt te vervallen omdat verwezen wordt naar het «oude» artikel 61, waarin in het eerste lid de datum van 1 januari 2003 is genoemd, die inmiddels verstreken is. De inhoud van artikel 62, die gekoppeld was aan artikel 61, eerste lid, kan daarom komen te vervallen. Artikel 60a wordt als het ware verplaatst naar de opengevallen plek van artikel 62. Zie voor een nadere toelichting ook de toelichting bij onderdeel D.

### *Onderdeel E*

Het wetsvoorstel geeft een nieuwe invulling aan artikel 61 waarin de aanbestedingsverplichting voor het streekvervoer was neergelegd. In het «oude» artikel 61 was een gefaseerde verplichting tot aanbesteding neergelegd, namelijk dat 35% van de totale omzet van het openbaar vervoer aanbesteed moest zijn. Deze «35%-regel» was gekoppeld aan de datum van 1 januari 2003. Nu deze datum inmiddels verstreken is én zoals hierboven is aangegeven, besloten is om de aanbestedingsverplichting in het openbaar vervoer te handhaven, wordt artikel 61 opnieuw ingevuld. Naast het neerleggen van de aanbestedingsverplichting in het openbaar vervoer met een daarbij behorende delegatiegrondslag zijn ook andere leden van dit artikel opnieuw geformuleerd en worden enkele artikelen samengevoegd. Omwille van de leesbaarheid en overzichtelijkheid is ervoor gekozen om het hele artikel opnieuw te formuleren.



In het eerste lid van artikel 61 door middel van een delegatiegrondslag de invoeringsdatum van de verplichting tot aanbesteding op een lager wetgevingsniveau neergelegd. Tegelijk met deze wetswijziging is een wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in voorbereiding waarin de uiterlijke datum waarop de aanbestedingsverplichting in het streekvervoer zal gelden 1 januari 2007 zal zijn. Het kabinet en de Tweede Kamer achten verschuiving met een jaar toereikend om aan de gesignaleerde problemen, zoals beschreven in het algemeen deel van de toelichting, tegemoet te komen.

In het nieuwe tweede lid van artikel 61 is een reeds bestaande grondslag voor het verlenen van ontheffingen opnieuw ingevuld met criteria op basis waarvan een ontheffing voor de aanbestedingsverplichting kan worden gegeven. Deze opsomming is limitatief. In alle gevallen dient de noodzaak te worden aangetoond door de decentrale overheid en zal de minister de noodzaak tot een ontheffing voor de specifieke casus beoordelen en zo nodig bij de verlening van de ontheffing aanvullende voorwaarden stellen.

Deze criteria betreffen ten eerste bepaalde overgangssituaties waardoor de aanbestedingsverplichting op het moment van inwerkingtreding voor bepaalde concessies nadelig kan zijn.

Een tweede criterium betreft een nadere invulling van het experimenteerartikel in het bestaande artikel 3 van de wet, ofwel het mogelijk maken van bepaalde innovaties. Als de concessie een experiment met openbaar vervoer betreft dat niet tot stand kan komen indien een daarvoor een aanbesteding wordt gehouden, kan een ontheffing verleend worden voor die concessie.

Het is in beginsel de bedoeling dat een ontheffing op basis van beide criteria slechts tijdelijk wordt verleend, waarbij gekeken wordt naar de specifieke omstandigheden van het geval; beoogd wordt voor ontheffingen op basis van het tweede lid, onderdeel a, in beginsel voor één of twee jaar uitstel te verlenen en voor ontheffingen op basis van onderdeel b, in beginsel voor maximaal de termijn van één concessieperiode. Door daadwerkelijke invoering van de aanbestedingsverplichting is het niet wenselijk langer uitstel te bieden. Verder volgt uit de aard van de ontheffingscriteria dat deze slechts voor tijdelijke situaties gelden.

Het derde lid is niet gewijzigd ten opzichte van het nog niet in werking getreden artikel 61. Hierin wordt het mogelijk gemaakt de eerdergenoemde aanvullende voorwaarden – voorschriften of beperkingen – aan ontheffingen te stellen.

Het vierde lid geeft de mogelijkheid om het eerste, tweede en derde lid van artikel 61 op het niveau van onderscheid te kunnen maken naar verschillende typen invoeringsdatum openbaar vervoer met een verschillende invoeringsdatum voor de verplichting een algemene maatregel van bestuur uit te werken. Het eerste lid zal in het Besluit personenvervoer 2000 worden uitgewerkt om in de toekomst een dat niet door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt verricht als 1 januari 2007 gekozen worden. Het tweede en derde lid kunnen op het niveau van het tot aanbesteding. Zoals ook hierboven aangegeven zal voor het openbaar vervoer Besluit personenvervoer 2000 worden uitgewerkt als het gaat om nadere invulling van de criteria voor ontheffingverlening of de voorschriften of beperkingen waaronder een ontheffing wordt verleend. Dit is vergelijkbaar met de delegatiegrondslag zoals neergelegd in het vierde lid van artikel 32 van de wet. De termijn van uitstel van de aanbestedingsverplichting zoals hierboven beschreven is een voorbeeld van een dergelijke beperking.

In het vijfde lid is bepaald dat een concessie van rechtswege komt te vervallen indien daarvoor geen aanbesteding is gehouden. De inhoud van

het vijfde lid is gelijk aan het niet inwerking getreden artikel 63. Zoals uiteengezet in het algemeen deel van deze memorie van toelichting zal de aanbestedingsverplichting vanaf één bepaalde datum gelden. Mede gelet op het uitstellen van de aanbestedingsverplichting met een jaar – van 1 januari 2006 in het oude artikel 63 naar 1 januari 2007 – is het niet wenselijk om, anders dan in zeer specifieke gevallen, uitstel, in de zin van de eerdergenoemde ontheffingen, mogelijk te maken.

Het oude artikel 62 dat gekoppeld was aan de data genoemd in het oude artikel 61 kan om de hierboven uiteengezette redenen komen te vervallen. Ditzelfde geldt voor artikel 63, waarin de feitelijke datum voor aanbesteding genoemd was, die door dit wetsvoorstel is opgenomen in artikel 61, eerste lid.

#### *Onderdeel F*

Zoals hierboven aangegeven komt dit artikel te vervallen in verband met het opnemen van de inhoud ervan in het opnieuw geformuleerde artikel 61.

#### *Onderdeel G*

Op basis van het tweede lid van artikel 100 kunnen ontheffingen van de aanbestedingsverplichting worden ingetrokken indien niet voldaan wordt aan de bij de ontheffing gestelde voorschriften of beperkingen. Door de verwijzing naar artikel 67 van de wet geldt deze intrekking grond alleen voor ontheffingen die gegeven werden in het openbaar vervoer door gemeentelijke vervoerbedrijven. Door deze wijziging van het tweede lid, van artikel 100, wordt de situatie gelijk getrokken door ook de ontheffingen die gegeven worden in het openbaar vervoer dat niet door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt verricht – de verwijzing naar artikel 61, tweede lid, van de wet – hier op te nemen.

#### *Onderdeel H*

Uitgangspunt bij de huidige wetsbepalingen is dat bedrijven niet eerder mee mogen dingen naar andere concessies voordat hun eigen markt voor de concurrentie is opengesteld. Dit is de zogenaamde reciprociteitsbepaling. In de praktijk blijkt dit principe niet altijd ten volle zijn uitwerking te krijgen. Gemeentelijke vervoerbedrijven zien kansen om via deelnemingenconstructies ook bij het ongeopend laten van de eigen markt toch mee te dingen naar concessies. In het eerder genoemd overleg met de Tweede Kamer op 1 juli 2004 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat aangegeven dat dit niet de bedoeling is en dat zij via bestuurlijke afspraken en aanpassing van wetgeving deze wijze van handelen gaat voorkomen. Met de voorliggende wijziging van artikel 109 wordt in een verbod voorzien. Ook bij minderheidsdeelnemingen mogen bedrijven niet meedingen naar opengestelde concessies zolang de eigen markt niet is geopend.

#### *Onderdeel I*

Door het vervallen van artikel 63 wordt dit artikel in artikel 143 geschrapt.

## **Artikel II**

Gekozen is om het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wetswijziging bij koninklijk besluit te bepalen. Dit biedt de mogelijkheid om het tijdstip van de inwerkingtreding van de wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 daarop aan te passen en dus gelijktijdig te laten verlopen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs