

Vergaderjaar 2005–2006

**30 421**

## **Evaluatie Wet Personenvervoer 2000**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2005

Ingevolge artikel 108 van de Wet Personenvervoer is binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet een evaluatie uitgevoerd van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet.

Hiervan breng ik u verslag in de bijlagen van deze brief:

- Evaluatie Wp2000, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets (Twijnstra & Gudde, MuConsult);<sup>1</sup>
- Juridisch-technische toetsing van de Wet personenvervoer 2000 (RebelGroup Advisory);<sup>1</sup>
- Kabinetsstandpunt Evaluatie Wet personenvervoer 2000.

Conclusie van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de onafhankelijk uitgevoerde evaluatie is dat het hoofdelement van de Wp2000, de marktwerking door het aanbesteden van concessies, goed heeft gewerkt. Het heeft geleid tot meer kwaliteit en efficiency van de dienstverlening. Gelet op de bevindingen van de evaluatie zal het kabinet voortgaan op de ingeslagen weg. Het kabinetsstandpunt sluit af met een actieprogramma 2006 (pagina 17 en 18). De wet zal slechts op punten worden gewijzigd (bijvoorbeeld waar het gaat om het vergunningstelsel).

Vertrouwende u naar behoren te hebben geïnformeerd.

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

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

# KABINETSTANDPUNT EVALUATIE WET PERSONENVERVOER 2000

Inhoudsopgave	blz.
<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2. De wet op hoofdlijnen</b>	<b>3</b>
2.1 Voort op de ingeslagen weg	3
2.2 Decentralisatie en maatwerk	5
2.3 De functie van de wet: van sturen naar faciliteren	5
2.4 Handhaving binnen aanbestedingscyclus	6
2.5 Ordenen en borgen op centraal niveau	6
2.6 Regelen: alleen waar nodig	7
<b>3. De instrumenten van de wet</b>	<b>8</b>
3.1 Vergunningen	8
3.2 Concessies	8
3.2.1 Positie reiziger	10
3.2.2 Positie werknemer	12
3.3 Aanbestedingen	13
3.4 Concurrentieverhoudingen	14
<b>4. De agenda voor een actieprogramma</b>	<b>16</b>

## 1. Inleiding

### *Evaluatie van de wet*

In de Wet personenvervoer 2000 (hierna Wp2000) is de verplichting opgenomen tot evaluatie van de werking van de wet binnen vijf jaar na de inwerkingtreding. Voor deze evaluatie zijn twee onafhankelijke onderzoeken uitgevoerd naar de werking en effecten van de wet in de praktijk. Hiervan werd medio 2005 verslag gedaan in «Evaluatie Wp2000, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets» (Twynstra & Gudde, MuConsult) en «Juridisch-technische toetsing van de Wet personenvervoer 2000» (RebelGroup Advisory). Deze evaluaties richten zich op stadsgewestelijk en regionaal openbaar vervoer op de weg en het regionaal spoor en besloten busvervoer. Deze evaluatie heeft geen betrekking op de Concessiewet personenvervoer per spoor die per 1 januari 2005 is opgenomen in de Wp2000. Deze wordt – in samenhang met de Spoorwegwet – in 2008 geëvalueerd. In haar advies in het kader van het Programma Beter Geregeld onderschrijft de Commissie Sorgdrager de conclusies uit de evaluatie en neemt de aanbevelingen grotendeels over.

Op basis van de evaluatie heeft het kabinet een standpunt bepaald en consequenties getrokken voor haar toekomstige beleid in het collectieve personenvervoer. Hier gaat, zoals ook in de Wp2000 het geval is, de aandacht voornamelijk uit naar het openbaar vervoer.

In 2004 is de Tweede Kamer al geïnformeerd over de evaluatie van de werking en effecten van de aanbestedingen in het regionaal openbaar vervoer, evenals de voorstellen van het Kabinet terzake: Kabinetsstandpunt Aanbestedingen Stads- en Streekvervoer. Hierover is dit jaar met de Kamer gesproken en besloten de aanbestedingsplicht door te zetten (kamerstukken II, 2004/05, 23 645, nr. 319 en nr. 320).

De studies in het kader van deze wetevaluatie zijn uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, onder begeleiding van het Ministerie van Economische Zaken, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Voorafgaand,

tijdens en na afronding van de onderzoeken, is regelmatig van gedachten gewisseld met de bij de wet betrokken actoren. Decentrale overheden, KNV, Mobis, ROVER en werknemersorganisaties waren vertegenwoordigd in een begeleidingsgroep voor de studies. Het commentaar dat deze partijen hebben geleverd ten aanzien van de evaluaties is bij de totstandkoming van dit kabinetsstandpunt betrokken.

Ten tijde van de uitvoering van de evaluatieonderzoeken was de wet vier jaar in werking. Dat betekent dat nog niet alle processen die de inwerkingtreding van de wet in gang heeft gezet, volledig zijn uitgekristalliseerd. Toch is een goed beeld verkregen van de werking en effecten van de wet in de praktijk van het collectief personenvervoer.

Voor de kwaliteitsborging van deze omvangrijke wetevaluatie is advies gevraagd aan Prof. Dr. M. Herweijer, hoogleraar Bestuurskunde, aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Zijn adviezen zijn onder de aandacht gebracht van de onderzoekers en hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de onderzoeksaanpak en -uitvoering.

#### *Europese dimensie*

Binnen de Europese Unie heeft de Europese Commissie een ontwerpverordening opgesteld betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare-diensteisen en de gunning van openbare-dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor en over de weg. Dit kabinetsstandpunt komt overeen met de hoofdlijn van de ontwerpverordening inzake het aanbesteden van openbare dienstcontracten. Het kabinet zal zich in Brussel inspannen dat de uiteindelijke verordening strookt met de uitgangspunten van het Nederlandse beleid. Zo mogelijk zal de ontwerpverordening, tegelijkertijd met de voorstellen van dit kabinetsstandpunt, in regelgeving worden geïmplementeerd.

#### *Beter geregeld*

In het kader van het project Andere Overheid is onder de titel Beter Geregeld een doorlichting uitgevoerd van het wetgevingsdomein personenvervoer. De Wp2000 is de belangrijkste wet in dat domein. De evaluatie liep in de tijd gezien grotendeels parallel aan de domeindoorlichting. Het resultaat van de doorlichting is besproken met de Commissie Sorgdrager. Het advies van de Commissie Sorgdrager is mede betrokken bij de totstandkoming van dit kabinetsstandpunt.

#### *Leeswijzer*

Dit kabinetsstandpunt bestaat uit een algemene standpuntbepaling ten aanzien van de werking van de Wp2000, de wijze waarop de instrumenten van de wet volgens de evaluatie hebben gefunctioneerd, oplossingsrichtingen voor gesignaleerde knelpunten en in conclusie, de agenda voor een actieprogramma.

## **2. De wet op hoofdlijnen**

### *2.1 Voort op de ingeslagen weg*

Een fase van beheerste en gefaseerde introductie van marktwerking in een gedecentraliseerde omgeving is halverwege de rit. Na wat «kinderziektes» zijn we op weg naar een «volwassen» markt, met het streekvervoer uiterlijk per 1-1-2007 aanbesteed en in de vier grote steden, bus uiterlijk per 1-1-2009 en tram en metro uiterlijk per 1-1-2017 aanbesteed.

De uitkomsten van de evaluatie tonen aan dat het hoofdelement van de Wp2000, de marktwerking door het aanbesteden van concessies, goed heeft gewerkt. Het heeft geleid tot meer kwaliteit en efficiency van de dienstverlening.

Uit de evaluatie blijkt dat de dalende trend in het gebruik van het openbaar vervoer, die zich sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw heeft ingezet, zich ook na 2001 in de meeste gebieden heeft doorgezet. De verklaring voor deze ontwikkeling ligt buiten de invloed van de Wp2000, maar heeft vooral te maken met voortdurende groei in het bezit en gebruik van de auto en demografische en economische factoren die voor het openbaar vervoer ongunstig zijn.

Wel is het gebruik van het openbaar vervoer gestegen in het filegevoelige woon-werkverkeer over langere afstanden rondom de vier grootste stedelijke agglomeraties. Bereikbaarheidsproblemen voor de auto zijn daar de belangrijkste verklaring voor. Daarnaast is de kwaliteit van het openbaar vervoer met de oplevering van enkele grotere infrastructuurprojecten verbeterd. Hoewel de trend in gebruik van openbaar vervoer in de landelijke gebieden negatief is, zijn ook buiten de vier grote steden positieve ontwikkelingen te zien, zoals het toenemende openbaar vervoer gebruik in het concessiegebied Zutphen-Hengelo-Oldenzaal en in Almere-Stad. In beide gevallen is er een relatie met aanzienlijke verbeteringen in de kwaliteit van het aanbod aan openbaar vervoer.

Volgens de evaluatie is het kostenniveau van het openbaar vervoer, dankzij verhoogde efficiency van de vervoerder, sinds de invoering van de Wp2000 aanzienlijk gedaald. Opdrachtgevende provincies, gemeenten en kaderwetgebieden hebben met aanbestedingen 10–20% lagere kosten gerealiseerd. Ingeval van onderhandse gunningen schommelen de besparingen tussen 0 en 10%. Aangezien begin 2005 41% van de betwistbare markt in het stads- en streekvervoer (dus exclusief de vier grote steden) is aanbesteed, kan hierop nog veel gewonnen worden. Door het achterblijven van de groei van de reizigersopbrengsten leidt de kostendaling niet tot een verbetering van de kostendeckingsgraad. Volgens de evaluatie hangen de achterblijvende reizigersopbrengsten overigens nauw samen met beleidskeuzes van decentrale overheden, die vanuit sociaal perspectief inzetten op lijnen waar weinig vraag naar is.

Gelet op de bevindingen in de evaluatie zal het Kabinet voortgaan op de ingeslagen weg. Op weg naar een eindbeeld, waarin al het openbaar vervoer waarop deze evaluatie betrekking heeft minimaal één keer is aanbesteed, de overgangsregelingen in de wet hun werk hebben gedaan en er sprake is van gezonde marktverhoudingen. Nu is de markt nog volop in beweging.

Hiermee wordt de beleidslijn naar aanleiding van de eerdere evaluatie aanbestedingen stads- en streekvervoer bestendigd. Deze koers op aanbestedingen strookt ook met die van de Europese Commissie, onlangs weer neergelegd in een (ontwerp) verordening op het gebied van openbare dienstverlening in het personenvervoer.

Dit Kabinetsstandpunt, dat is gebaseerd op de resultaten van de evaluatie, brengt aanpassingen van de wet met zich mee. Deze zijn niet van dien aard dat het Kabinet wil spreken over een nieuwe wet. Op punten zal wel sprake zijn van een herziening. De nadruk komt uiteindelijk te liggen op het op hoofdlijnen ordenen van de markt en het borgen van nationale publieke belangen en eerlijke mededinging.

## 2.2 Decentralisatie en maatwerk

Kort vóór de inwerkingtreding van de Wp2000 waren de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het openbaar vervoer reeds gedecentraliseerd. Met de nieuwe wet werd de marktwerking in het regionaal openbaar vervoer geïntroduceerd. De decentrale overheden hebben sindsdien ervaringen opgedaan met het aanbesteden van concessies.

Het Kabinet zet verder in op de decentrale verantwoordelijkheid bij het vormgeven van adequaat openbaar vervoer. Gezien de regionale verschillen en de ontwikkelingen per gebied is immers maatwerk gewenst. De decentrale overheden zijn bevoegd en verantwoordelijk; zij hebben de ruimte om hun ambitie te bepalen en kunnen, volgens de Wet Brede Doeluitkering (BDU), de middelen hiervoor vrijmaken. Als regisseur van het openbaar vervoer waarborgt de decentrale overheid, binnen het systeem van de concessies, ook het publieke belang, zoals dat onder meer wordt beschreven in de Nota Mobiliteit.

Uit de evaluatie blijkt dat de Wp2000 maar een beperkte sturende werking heeft op de realisatie van beleidsmatige doelen, zoals reizigersgroei. Het Kabinet heeft dit onderkend en beschouwt de huidige planstructuur – met Nota Mobiliteit en regionale plannen – als voornaamste kader en instrument voor beleidsmatige sturing. De beleidsdoelstellingen zijn, in overeenstemming met de decentrale overheden, in de Nota Mobiliteit opgenomen en worden, toegesneden op de regionale behoefte, verder uitgewerkt in de regionale verkeer- en vervoerplannen.

In de essentiële onderdelen van de Nota Mobiliteit is vastgelegd dat de decentrale overheden in hun verkeer- en vervoerplannen kwantitatieve doelstellingen moeten hebben opgenomen voor het openbaar vervoer. Het Rijk volgt, samen met de decentrale overheden, de invulling van die plannen. Wanneer de essentiële onderdelen van de Nota Mobiliteit geen doorwerking krijgen in de plannen, kan het Rijk in een uiterste geval een aanwijzing geven.

Bij de uitvoering van het openbaar vervoer maken decentrale overheden optimaal gebruik van wat de markt te bieden heeft. Zo wordt een balans gevonden tussen het publieke belang aan de ene kant en innovatie en efficiency vanuit de markt aan de andere kant. Regionale overheden maken hier samen met vervoerders keuzen over bijvoorbeeld invulling van de ontwikkelingsfunctie en de verdeling van risico's. Zij betrekken hierbij nauwgezet de reiziger.

## 2.3 De functie van de wet: van sturen naar faciliteren

Gelet op de bepalende factoren voor mobiliteit van mensen en in het licht van de decentralisatie is het Kabinet zich dus bewust van de beperkt sturende werking van de wet. Daarom kiest het Kabinet ook voor het consequenter doorzetten van een meer faciliterende rol voor de wet, zonder directe sturing op centrale beleidsdoelstellingen.

Er kunnen wel degelijk ambities worden geformuleerd ten aanzien van bijvoorbeeld groei en kwaliteit van het openbaar vervoer. Maar deze krijgen, zoals gezegd, in gezamenlijkheid met decentrale overheden vorm langs de planlijn en de wet BDU en niet in de wet.

Het Rijk stimuleert decentrale overheden hun doelen te bereiken. De wet heeft de belangrijke functie om decentrale overheden in staat te stellen hun verantwoordelijkheden waar te maken langs de weg van het aanbesteden van concessies.

## 2.4 Handhaving binnen aanbestedingscyclus

Conform het actieprogramma Andere Overheid en de sturingsvisie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft het Kabinet in relatie tot de markt, waar mogelijk, de voorkeur aan eigen handhaving tussen belanghebbenden binnen de aanbestedingscyclus, boven apart sectorspecifiek toezicht van overheidswege. Het betreft hier de handhaving met betrekking tot de juiste naleving van de aanbestedingsregels en -procedures.

Binnen de centrale ordening middels aanbestedingen van concessies worden marktpartijen geacht zelf een actieve rol te nemen bij het bevorderen van de juiste naleving van de aanbestedingsregels door de concessieverlener. Marktpartijen hebben daarvoor inzicht nodig in de toepassing van het aanbestedingsregime en de wijze waarop subsidies worden aangewend. Alleen dan kan een onjuiste toepassing van de aanbestedingsregels zichtbaar worden en kunnen marktpartijen in beroep gaan. Het Rijk zal er, gezamenlijk met decentrale overheden, op toezien dat deze transparantie tot stand komt.

Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door eisen te stellen aan de inhoud van de concessie (bijvoorbeeld het subsidiebedrag en een omschrijving van de te leveren dienst). Uiteraard heeft het Rijk wel vanuit de mededingingswetgeving de rol om op eerlijke concurrentie tussen aanbieders toe te zien.

## 2.5 Ordenen en borgen op centraal niveau

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

Het Rijk ordent door middel van de verplichting voor decentrale overheden om exclusieve rechten om openbaar vervoer te verzorgen periodiek betwistbaar te stellen.

Vervoerders zullen efficiënt en innovatief moeten presteren om concessies te verkrijgen. Tegelijkertijd kunnen samenhangende vervoernetwerken in de markt worden gezet, bestaande uit rendabele en niet-rendabele lijnen. Hiermee wordt een integratie van de dienstverlening gegarandeerd en wordt de sociale functie van het openbaar vervoer geborgd.

Het Rijk borgt verder de nationale publieke belangen en de eerlijke mededinging. De Wp2000 bepaalt de kaders waarbinnen de vervoerder zijn werk moet doen.

Waar de planstructuur onvoldoende werkingskracht heeft, worden nationale publieke belangen zeker gesteld in de wet. Dit past ook bij de sturingsvisie die door de Commissie Sorgdrager wordt gehanteerd. Daarbij gaat het om het garanderen van een geïntegreerd landelijk vervoersnetwerk dat beantwoordt aan een aantal kwaliteitskenmerken waar de openbare dienst aan zou moeten voldoen.

Eén van de meest belangrijke publieke belangen is de positie van de reiziger, en de mate van inspraak bij het vormgeven van openbaar vervoer, waar deze geen keuze heeft in de aanbiedende vervoerder. Hier heeft de wet een borgende functie. Dit sluit aan bij het advies van de Commissie Sorgdrager waarin wordt gesteld dat het belang van de reiziger in de wet voorop dient te staan. Verder kan gedacht worden aan publieke belangen als kaartintegratie en milieuvriendelijk, toegankelijk en veilig openbaar vervoer.

Voorts worden centraal de regels van het spel bewaakt middels de mededingingswetgeving. Onder de huidige marktomstandigheden, waarin concurrentie nog plaatsvindt tussen een beperkt aantal marktdeelnemers, is het van groot belang dat de eerlijke mededinging wordt gegarandeerd. Anders zal dit nieuwe toetreders tot de markt afschrikken. Uiteindelijk gaat het hierbij om aantrekkelijk en betaalbaar openbaar vervoer tot stand te brengen voor de reiziger.

## 2.6 Regelen: alléén waar nodig

Niet de wet maar de Nota Mobiliteit en regionale plannen vormen dus het voornaamste kader en instrument voor beleidsmatige sturing. Het kabinet wil in het personenvervoer alleen dáár reguleren, waar andere instrumenten en processen, zoals de eigen handhaving tussen belanghebbenden binnen de aanbestedingscyclus en generieke nationale en internationale regelgeving, te kort schieten.

Het kabinet heeft in het Actieprogramma Andere Overheid (*zie kader*) zijn visie op de rol van de overheid neergelegd en hanteert dit in onderhavig standpunt. Dit betekent dat de wet zoveel mogelijk zal worden gebaseerd op het gebruik van generieke wetgeving op het gebied van aanbesteding, mededinging en staatssteun, zowel nationaal als internationaal.

Verder worden internationale verplichtingen bij de aanpassing van de wet opgevolgd, maar wordt hier in beginsel geen nationale kop op gezet, tenzij overtuigend wordt aangetoond dat dit toegevoegde waarde heeft en noodzakelijk is vanwege de publieke belangen van het collectief personenvervoer in Nederland.

Sectorspecifieke regelgeving wordt uitsluitend ingevoerd als dit noodzakelijk is op grond van internationale verplichtingen of tegemoet komt aan de bijzondere omstandigheden en behoeften van het Nederlandse systeem. Vanuit dit perspectief komt het kabinet met voorstellen om de Wp2000 verder vorm te geven.

In het verlengde van het Actieprogramma Andere Overheid heeft een departementale werkgroep, onder begeleiding van de Commissie Sorgdrager, het domein personenvervoer doorgelicht. Hierover wordt de Tweede Kamer separaat geïnformeerd, tezamen met de wetgevingsdomeinen binnenvaart en infrastructuur. Dit kabinetsstandpunt komt overeen met de hoofdaanbevelingen van het adviescollege;

- Nu geen compleet nieuwe wet maken, maar de bestaande wet verbeteren,
- De conclusies uit de evaluatie Wp2000 overnemen,
- Publiek belang van de regelgeving expliciteren,
- Inhaalslag kwaliteitsverbetering regelgeving,
- Vergaande sanering en digitalisering vergunningen.

Het al dan niet vasthouden aan de zogenoemde «personeelsparagraaf» vormt het belangrijkste verschil tussen dit kabinetsstandpunt en de Commissie Sorgdrager. (zie verder paragraaf 3.2.2).

*Het kabinet heeft in het actieprogramma Andere Overheid haar visie op de overheid neergelegd. De visie gaat uit van een overheid die*

- terughoudender is in wat ze regelt;*
- een groter beroep doet op de maatschappelijke krachten;*
- voorziet in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen;*
- hoogwaardige prestaties levert, daar waar de behartiging van publieke belangen niet bij de mensen zelf, de markt of maatschappelijke instellingen kan worden belegd.*

### 3. De instrumenten van de wet

#### 3.1 Vergunningen

De wet schrijft de vervoerder een vergunning voor om toegang tot het beroep te verkrijgen. Hierbij dient de ondernemer te voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid.

In de evaluatie is de doelmatigheid van vergunningen niet aangetoond. De verschillende vergunningen waarover vervoerders moeten beschikken, leiden in de praktijk tot aanzienlijke administratieve en financiële lasten voor zowel ondernemers als overheid. De beperkte vergunning is moeilijk handhaafbaar gebleken.

Het Kabinet is van oordeel dat het vergunningsstelsel in het collectief personenvervoer sterk kan worden vereenvoudigd.

Deze vereenvoudiging van de vergunningen voor het openbaar vervoer en het besloten busvervoer bestaat uit de volgende elementen:

- De Collectief Personenvervoer Vergunning en de Communautaire Vergunning worden samengevoegd tot één vergunning: de Communautaire Vergunning. Door deze sanering zullen de bestuurslasten van de overheid en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven dalen. De kredietwaardigheidsvoorwaarde voor toetreding tot het beroep zal worden teruggebracht tot de Europese eisen.
- De vergunning voor busvervoer als nevenactiviteit – de zogenoemde beperkte vergunning – zal worden afgeschaft. Deze vergunning brengt veel bestuurslasten met zich mee en is niet effectief. Voorafgaand aan de afschaffing zal worden onderzocht hoe, in plaats van de vergunningplicht, toezicht via de markt (zelfregulering) kan verlopen en de handhaving effectiever kan worden ingezet.

Bovenstaande strookt ook met de aanbeveling van de departementale werkgroep Actieprogramma Andere Overheid tot vergaande sanering van vergunningen.

Tegelijkertijd zal bij de Europese Unie in Brussel worden ingezet op het zoeken naar mogelijkheden om zelfregulering van de sector effectief tot stand te laten komen.

De sanering van het vergunningenstelsel zal niet ten koste gaan van de verkeersveiligheid, die immers wordt bewaakt vanuit wettelijke eisen die worden gesteld aan de chauffeur (rijbewijs en vakbekwaamheid) en het voertuig (APK-keuring).

#### 3.2 Concessies

Een concessie is het exclusieve recht dat de concessieverlener aan een vervoerbedrijf verleent om gedurende bepaalde tijd in een bepaald gebied het openbaar vervoer te verzorgen. Hiermee wordt de toegang tot de markt geregeld. De concessie is het instrument waarmee decentrale overheden het openbaar vervoer in hun gebied vorm kunnen geven.

Ten aanzien van de concessiesystematiek wordt in de evaluatie het volgende geconcludeerd:

- De exclusieve rechten die aan de concessie verbonden zijn, worden strikt gehandhaafd. Na gunning van de concessie worden verdere initiatieven vanuit de markt meestal tegengehouden. Weliswaar biedt de wet ruimte aan dergelijke initiatieven, maar deze mogelijkheid blijkt



weinig bekendheid te genieten. In de praktijk blijkt de concessieverlener voor de belangen van de zittende vervoerder te kiezen.

- Decentrale overheden trekken de ontwikkelfunctie sterk naar zich toe en definiëren, vaak in detail, hun programma's van eisen. Hierbij blijft de ruimte voor vervoerders voor markt- en productontwikkeling beperkt.
- De concessies zijn vaak zo groot, dat kleinere vervoerders, bijvoorbeeld vanuit het besloten busvervoer, zeer lastig mee kunnen dingen en daarmee tot de markt toetreden.

Ten aanzien van de concessieduur zijn inmiddels al wetsvoorstellen gedaan, waarbij de maximale termijnen van de concessies voor bus, tram en metro zijn verlengd tot 8 jaar.

Het kabinet benadrukt dat de keuze voor de concessiesystematiek een waarborg is gebleken voor een samenhangend voorzieningenniveau, dat zowel gericht is op bereikbaarheid als op de sociale functie van het openbaar vervoer.

Kenmerkend voor de concessie is het exclusieve recht op exploitatie binnen het domein van de concessie. Er moet echter worden voorkomen dat de markt van door decentrale overheden aanbesteed openbaar vervoer, met de exclusiviteit die voortvloeit uit concessies, wordt dichtgetimmerd voor andere marktinitiatieven. Om marktinitiatief en innovaties niet te belemmeren, is in de wet, voor de decentrale overheden, de mogelijkheid gecreëerd om een ontheffing van de concessie te verlenen, voorzover deze bestaande concessies niet raken. Decentrale overheden, zo blijkt uit de evaluatie, lijken nog een balans te moeten vinden tussen de exclusiviteit van concessies en het parallel toelaten van commerciële – niet gesubsidieerde – initiatieven. Feitelijk zou uitsluitend aantoonbare inbreuk op de concessie en inkomstenderving argumenten mogen zijn om een ontheffing van de concessie te weigeren.

Om marktinitiatieven in de sector ruim baan te geven, wil het kabinet de mogelijkheden tot het verlenen van ontheffingen van de concessieplicht verduidelijken. Hierbij worden decentrale overheden gestimuleerd tot het voeren van een voortvarend ontheffingenbeleid.

Met betrekking tot de ontwikkelfunctie en de omvang van concessies vindt het kabinet dat, binnen het gedecentraliseerde bestel, decentrale overheden de ruimte moeten hebben om invulling te geven aan de concessievoorwaarden. Hierbij past terughoudendheid van het Rijk bij het opleggen van verplichte onderwerpen en voorschriften voor de concessie.

Eerder in dit kabinetsstandpunt werd reeds aangegeven dat het Kabinet inzet op de decentrale verantwoordelijkheid bij het vormgeven van adequaat openbaar vervoer. Ook ten aanzien van zaken als de omvang van de concessies, de aard van de programma's van eisen en de wijze waarop de ontwikkelfunctie vorm kan krijgen, zullen partijen hun eigen keuzes moeten maken. Het kabinet benadrukt het belang van marktinitiatief bij het ontwikkelen van openbaar vervoer. Hiertoe zal de ontwikkelfunctie zoveel mogelijk bij de vervoerder moeten worden neergelegd. Het kabinet wil hierin stimuleren door «best practices» uit te wisselen in het aanbesteden van concessies. Hierop wordt in paragraaf 3.3 over aanbestedingen verder ingegaan.

Centrale sturing komt voort uit de wens tot optimalisatie van het landelijke netwerk, voor het afstemmen van dienstregelingen en om toegankelijk, milieuvriendelijk, en sociaal veilig openbaar vervoer tot stand te

brengen. Ook blijft het Rijk op voorhand en in het belang van de reiziger, coördineren op onderwerpen als kaartintegratie.

Ten behoeve van de eerlijke mededinging en om toezicht mogelijk te maken, zullen een aantal eisen worden gesteld aan de inhoud van de concessie. Feitelijk zijn deze eisen al van toepassing als gevolg van de huidige verordening op het gebied van openbare dienstverplichtingen in het openbaar vervoer. Deze worden nu echter niet altijd opgevolgd. Het gaat hier voornamelijk om de transparantie die nodig is om te zien in hoeverre subsidieverlening in verhouding staat tot de prestatie van publieke dienstverlening.

Hiermee krijgen marktpartijen, ook tijdens de levensduur van de concessie, een beter inzicht in hoeverre hetgeen tijdens de gunning is afgesproken, ook werkelijk wordt nagekomen. Zo zouden concessies op zijn minst het subsidiebedrag, een omschrijving van de dienstverlening en de concessieperiode moeten bevatten.

Tevens zal worden onderzocht in hoeverre de bestaande ontheffingsmogelijkheid van de maximale concessieduur op basis van investeringen in redelijkheid wordt toegepast. Deze mogelijkheid mag niet leiden tot een buitensporig lange concessieperiode, waardoor de markt onnodig lang voor concurrentie wordt afgesloten. Afhankelijk van de onderzoeksresultaten zal worden beslist of hier uniforme criteria voor het verlengen van de concessieperiode op hun plaats zijn.

Tijdens de evaluatie hebben sommige decentrale overheden wel aangegeven dat de concessiesystematiek de integratie tussen openbaar vervoer en Regiotaxi zou bemoeilijken, vanwege het juridische onderscheid tussen de concessie voor openbaar vervoer en het contract voor Regiotaxi. Andere overheden hebben echter inmiddels ook openbaar vervoer en Regiotaxi tegelijkertijd en in samenhang aanbesteed. In de praktijk lijkt dit vermeende probleem dus oplosbaar te zijn, en het kabinet voelt er vooralsnog niet voor om hier een aanpassing te treffen.

### 3.2.1 Positie van de reiziger

Volgens de wetevaluatie komt het adviesrecht van consumentenplatforms in de richting van de concessieverleners op gang. Tot op heden blijven de effecten hiervan op de dienstverlening nog beperkt. De ROCOV'S (Regionaal Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer) hebben volgens de onderzoekers, door de invulling van de ontwikkelfunctie door de concessieverlener, ook richting de vervoerder soms weinig in de melk te brokkelen: deze zal hen immers naar de opdrachtgever verwijzen. Weliswaar hebben vervoerders klantenpanels ingesteld om op kwaliteit te kunnen sturen, echte inspraak in de dienstverlening is beperkt gebleken. Voorts blijkt de rol van de ROCOV'S in het land zeer divers: in sommige regio's worden de consumentenorganisaties sterk betrokken door de decentrale overheden, in andere regio's wordt men een keer «gehoord» en is de inbreng daarmee afgedaan.

Het Kabinet benadrukt het belang om de positie van de reiziger te borgen. Hierbij dicht zij de decentrale overheid een essentiële rol toe. De decentrale overheid bepaalt immers, als opdrachtgever van het openbaar vervoer in de regio, hoe overheid en vervoerder de dienstverlening gaan vormgeven. De feitelijke betrokkenheid van de reiziger zal hier sterk van afhangen.

Afhankelijk van de plaats van de ontwikkelfunctie zullen consumentenorganisaties zich in hun adviserende rol moeten richten op de decentrale overheid of de vervoerder.

Decentrale overheid en vervoerder dienen vanuit een verschillende invalshoek het belang van de reiziger. Voor de decentrale overheid, handelend vanuit regionale publieke belangen, moet het reizigersbelang een vanzelfsprekendheid zijn. Daar wordt zij ook door haar burgers op aangesproken. Voor de vervoerders echter, handelend op basis van economische motieven, is klantgerichtheid afhankelijk van de mate waarin decentrale overheden hen daarop afrekenen. De uitkomsten van de evaluatie tonen aan dat de vervoerder minstens zo sterk is gericht op zijn opdrachtgever.

Verder ervaart de vervoerder volgens de evaluatie te weinig prikkels om gedurende de looptijd van de concessie klantgericht te werken. Immers, de concessie is vaak zodanig ingericht, dat de vervoerder geen opbrengstrisico draagt.

Het is aan de decentrale overheid zijn relatie met de vervoerder zodanig in te richten dat deze laatste gestimuleerd én geprikkeld wordt zich meer op de klant te richten. Uiteindelijk moet de vervoerder financieel baat hebben bij het honoreren van de wensen van (nieuwe) reizigers.

De vervoerder moet daarbij uiteraard de nodige ruimte krijgen om hier vorm aan te geven, bijvoorbeeld door zijn keuze van type dienstverlening en tariefstelling. Het kabinet is van plan om, samen met decentrale overheden, te bekijken hoe de concessie het beste de positie van de reiziger kan dienen. De meest optimale type concessies zullen worden uitgewerkt en uitgedragen als «best practices» (bijvoorbeeld ten aanzien van opbrengstrisico verdeling, klantenpanels, etc). De invoering van de chipkaart zal hierbij nieuwe mogelijkheden brengen.

Met de Concessiewet is de Wp2000 recentelijk aangepast om de inspraak van de reiziger te verbeteren. Zo is de positie van de reiziger versterkt in de vorm van gekwalificeerd advies met marginale toetsing. Daarbij geldt dat de concessiehouder, wanneer deze een definitief besluit neemt dat afwijkt van het advies, dit moet motiveren (gekwalificeerd advies) en consumentenorganisaties de mogelijkheid hebben om de motivering van een besluit dat afwijkt van het advies, ter toetsing aan de rechter voor te leggen (marginale toetsing).

Ook de regels ten aanzien van het consumentenadvies aan de overheid, bij het verlenen of wijzigen van de concessie, zijn in de Concessiewet aangescherpt. Het consumentenadvies dient tijdig te worden gevraagd en de consumentenorganisatie dient door de overheid op de hoogte te worden gesteld, van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven.

Het kabinet wil het effect van bovenstaande wettelijke en institutionele wijzigingen afwachten, alvorens op dit punt weer de wet te wijzigen. De komende tijd zal nauwkeurig worden gevolgd hoe reizigersinspraak zich ontwikkelt. Hierbij zullen de recent voorgestelde Nationale OV-ambassadeur, die zich namens de Minister van Verkeer en Waterstaat gaat inzetten voor de belangen van de reiziger, en de Commissie van Wijzen, binnen het conflictbeslechtingkader van de Nota Mobiliteit, zeker een positieve bijdrage leveren. Ook bij de geplande evaluatie van de Concessiewet in 2008 zal opnieuw de positie van de reiziger uitgebreid aan de orde komen.

Daarnaast is het in 2001 opgerichte kenniscentrum Ondersteuning Collectief Personenvervoer en Consumentenorganisaties (OPC), dat er op gericht is om de landelijke, regionale en lokale consumentenorganisaties in staat te stellen beter bij het proces van concessieverlening betrokken te zijn, geëvalueerd. Er is een aantal verbeterpunten geconstateerd, vooral

op het gebied van kennisverzameling en -verspreiding, die in nauw overleg met OPC zullen worden opgepakt. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zal het OPC financieel voorlopig nog blijven ondersteunen.

### 3.2.2 Positie van de werknemer

De Wp2000 heeft speciale aandacht voor de positie van de werknemers bij een overgang van de zittende naar de nieuwe concessiehouder. Overname van een groot deel van het personeel door de «winnende» concessiehouder is verplicht (wettelijk geregeld in de zogenoemde «personeelsparagraaf»), teneinde de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden te beschermen en onrust in de sector te voorkomen. De overnameplicht is overigens niet van toepassing voor Regiotaxi, daar zijn in de CAO reeds afspraken gemaakt over de overname van personeel.

Uit de evaluatie blijkt dat de «personeelsparagraaf» zijn functie naar behoren heeft vervuld. De werkgelegenheid in de sector is niet afgenomen en de arbeidsvoorwaarden zijn niet verschaald. Wel blijkt de werkdruk de laatste jaren te zijn toegenomen.

Praktisch knelpunt is het aandeel van het niet tot de concessie te herleiden indirecte personeel dat bij de overgang betrokken moet worden. Dit heeft tot veel onduidelijkheid en juridische procedures geleid bij de overgang van concessies.

In een advies van 7 september 2005, dat tot stand is gekomen op verzoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat, hebben de organisaties van werkgevers en werknemers gepleit voor het tot 2017 in stand houden van de personeelsparagraaf voor al het openbaar vervoer, met uitzondering van de «niet herleidbare indirecte medewerkers». Ook de Commissie Sorgdrager pleit, uitgaande van het huidige wettelijk stelsel, voor een blijvende wettelijke bescherming van de arbeidsrechtelijke positie van zittend personeel bij de overgang van concessies van de ene vervoerder naar de andere.

Naar aanleiding van de bevindingen in de evaluatie en conform het advies van werkgevers en werknemers is het kabinet voornemens de personeelsparagraaf voor wat betreft de «niet herleidbare indirecte medewerkers» af te schaffen.

Hiermee wordt de grootste bron van twist rond de toepassing van de personeelsparagraaf in de praktijk weggenomen. De precieze formulering en afbakening van het begrip zal bij de uitwerking in de wetwijziging nader worden afgestemd met werkgevers en werknemers.

Eind 2010 loopt de personeelsparagraaf in de wet af. Naar aanleiding van het advies van de Commissie Laan bij de totstandkoming van de wet is destijds besloten om gedurende de periode van tien jaar van overgang naar marktwerking zeker te stellen, dat de concurrentie niet op collectieve arbeidsvoorwaarden zou plaatsvinden.

Sindsdien is de invoering van de aanbestedingsplicht, in het bijzonder met betrekking tot de gemeentelijke vervoerbedrijven, vertraagd. In dit kader heeft het kabinet met betrekking tot de aanbestedingsplicht voor de concessies van de gemeentelijke vervoerbedrijven in de vier grote steden vastgesteld dat de aanbesteding van deze concessies deels na 2010 zijn beslag zal krijgen, maar uiterlijk vóór 2017. In een door de Tweede Kamer aangenomen motie (kamerstukken II, 2004/05, 24 036, nr.315) wordt verzocht de looptijd van de personeelsparagraaf voor de werknemers bij de gemeentelijke vervoerbedrijven derhalve te verlengen.

Wat betreft de personeelsparagraaf in totaliteit bezien, is in de evaluatie-onderzoeken enerzijds benadrukt dat deze een belangrijke functie heeft vervuld bij de beheerste introductie van marktwerking in het openbaar vervoer. Het heeft geleid tot arbeidsrust bij de overdracht van concessies en zekerheid van overgang en beschikbaarheid van personeel bij respectievelijk de zittende en de nieuwe vervoerder.

Anderzijds staat daar tegenover dat zonder de personeelsparagraaf aanbestedingen wellicht nog meer effect hadden kunnen sorteren. Marktpartijen hadden dan meer geconcurrereerd op het inzetten van goed gekwalificeerd personeel en de efficiënte inzet van arbeidskrachten. Dit had voor ondernemers een extra prikkel kunnen zijn geweest om te investeren in de professionaliteit van het personeel. Bovendien heeft de personeelsparagraaf volgens de evaluatie een belemmerende werking gehad voor nieuwe toetreders tot de markt.

Gelet op het voorgaande ziet het kabinet vooralsnog geen aanleiding om de wet aan te passen ten aanzien van het tijdelijke karakter van de personeelsparagraaf. Alvorens de personeelsparagraaf eind 2010 afloopt, zal het kabinet onderzoeken en vervolgens met concrete wetsvoorstellen komen, op welke wijze de werknemers van de gemeentelijke vervoerbedrijven in de vier grote steden ook na 2010 eenmalig – bij de eerste aanbesteding – kunnen worden beschermd. Dit is conform de wens van de Tweede Kamer.

### 3.3 Aanbestedingen

Marktwerking in het openbaar vervoer krijgt binnen de Wp2000 bij uitstek vorm in de aanbestedingsplicht. Betwistbaarheid van de markt moet leiden tot kwalitatief hoogstaande en tegelijk kosten-efficiënte dienstverlening door vervoerders. Gekozen is voor een periodieke betwistbaarheid: wanneer een vervoerder na aanbesteding een concessie heeft verworven, wordt hij beloofd met een tijdelijk exclusief recht totdat de concessie-termijn is afgelopen.

Uit de evaluatie blijkt dat de vervoerkundige en financiële effecten van de aanbestedingen positief zijn: het aanbod is doorgaans verbeterd, de kwaliteit toegenomen en kosten per eenheid («busuur») afgenomen. Er is concurrentie tussen vervoerders en de relaties tussen vervoerders en opdrachtgevende overheden zijn, geheel in de geest van de wet, verzakelijk.

Hoewel het instrument aanbesteding zijn functie dus vervult, is de procedure volgens de evaluatie nog wel voor verbetering vatbaar:

- Decentrale overheden stellen in hun programma's van eisen vaak gedetailleerde eisen. Dit belemmert de creativiteit van vervoerders. Inschrijvende partijen zijn onzeker, in hoeverre vernieuwende ideeën de kans op het winnen van een aanbesteding vergroten. Dit wordt versterkt door de gunningcriteria die veelal kwantitatief van aard zijn en een keuze voor «meer van hetzelfde» in de hand werken.
- De huidige aanbestedingsregels beperken het overleg tussen decentrale overheid en potentiële vervoerders. De redelijkheid van eisen, wensen en ideeën wordt dan onvoldoende aan de markt getoetst. Weliswaar zijn marktconsultaties toegestaan, maar die moeten ruim voor publicatie van de aanbesteding worden gehouden.
- De referenties die veel decentrale overheden vragen en de forse omzetgerelateerde selectiecriteria die zij hanteren, schrikken nieuwe vervoerders af. Daarmee wordt de concurrentie niet bevorderd.

Het door gemeentelijke vervoerbedrijven uitgevoerde openbaar vervoer is nog nauwelijks aanbesteed. Wel zijn alle bedrijven, met uitzondering van

die van Amsterdam en Rotterdam, inmiddels verzelfstandigd. Met aanbestedingen van dit vervoer in het vooruitzicht, kunnen in de toekomst aanzienlijke efficiencywinsten worden gerealiseerd.

Zoals is gebleken uit de evaluatie heeft aanbesteden van concessies aanzienlijk bijgedragen aan de efficiëntie en de klanttevredenheid in het openbaar vervoer. Decentrale overheden en vervoerders hebben wel aangegeven behoefte te hebben aan meer ruimte binnen het aanbestedingsregime. Hier spelen zaken als de lage aanbestedingsdrempels, waardoor zelfs relatief kleine contracten moeten worden aanbesteed, en het gebrek aan ruimte voor onderhandelingen binnen de aanbestedingsprocedure.

Het kabinet wil de ruimte benutten die de EU regels bieden. Het zal onderzoeken in hoeverre de onlangs gewijzigde aanbestedingsregels meer ruimte bieden en in hoeverre de wet hierop aangepast kan worden. Hierbij wordt, voor zover mogelijk, ook rekening gehouden met de Europese concept verordening op het gebied van openbare dienstverlening in het personenvervoer.

Er zal onder andere aandacht worden geschonken aan de aanbestedingsdrempels teneinde de aanbestedingsplicht niet van toepassing te laten zijn op kleine contracten. Verder zal er worden gekeken in hoeverre de «concurrentiegerichte» dialoog – waarbij partijen tijdens de aanbestedingsprocedure worden uitgenodigd, om te praten over de mogelijke dienstverlening en innovaties – een nuttige bijdrage kan leveren tijdens de procedures. Een dergelijke dialoog zou alleen een uitkomst kunnen bieden voor complexe en innovatieve projecten.

Overigens kan de concessieverlener binnen het huidige regime al meer ruimte bieden aan aanbieders. Er zou minder op prijs en meer op kwalitatieve criteria kunnen worden gegund. Ook zouden er minder gedetailleerde eisen aan de dienstverlening kunnen worden gesteld in het programma van eisen. Het kabinet zal hierin informeren en stimuleren.

In het verlengde hiervan zal het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ten behoeve van verlaging van de lasten voor het bedrijfsleven in de offertefase, in overleg met de decentrale overheden, het initiatief nemen tot het formuleren van een handleiding voor bestek- en concessievoorwaarden. Hier zullen «best practices» aan de orde komen op onderwerpen als de omvang van de concessie, de aard van de programma's van eisen en de wijze waarop de ontwikkelingsvorm kan krijgen.

Hiermee wordt de decentrale overheden overigens slechts een hulpmiddel verschaft, dat niet leidt tot enige wettelijke verplichting. Voor het Rijk is een dergelijke handleiding ook een belangrijk middel om markttoegang door meer spelers mogelijk te maken. Vaak zijn de ingewikkelde bestekken een hindernis voor nieuwe toetreders.

### *3.4 Concurrentieverhoudingen*

De Wp2000 bevat enkele bepalingen waarmee de concurrentieverhoudingen kunnen worden gereguleerd. Deze sectorspecifieke marktmachtbepalingen gaan uit van maximaal toegestane marktaandelen en zijn in het leven geroepen om dominante posities van vervoerders tegen te kunnen gaan. De bepalingen zijn overigens niet in werking getreden, maar kunnen, als de situatie dit vereist, kracht van wet krijgen.

Uit de evaluatie blijkt dat er sprake is van concurrentie in het openbaar vervoer. Het aantal inschrijvers op aanbestedingen is echter beperkt gebleven. Ook besloten busvervoerders zijn nauwelijks toegetreden. Er zijn drie grotere spelers op de betwistbare stads en streekvervoermarkt actief.

Desalniettemin kan volgens de evaluatie het beperkte aantal spelers op de langere termijn een probleem gaan vormen. Als de markt stabiel wordt en het aantal spelers beperkt blijft, neemt het risico toe dat concessies duurder worden.

Het kabinet constateert dat er op de markt van concessies sprake is van concurrentie. Bovendien is de markt thans nog volop in beweging. In de komende twee jaar wordt nog zo'n 40% van de busmarkt aanbesteed. Over een aantal jaren komt daar de markt van de vier grote steden nog bij. Toch is er ook bezorgdheid vanwege het geringe aantal aanbieders op de markt en de dominante positie van een enkele marktpartij.

Met het oog op de nog te verwachte ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de markt, ziet het kabinet geen aanleiding in te grijpen door het inwerkingstellen van de marktmachtbepalingen. Ook lijkt het werkelijk in stelling brengen van deze bepalingen, indien noodzakelijk, lastig, terwijl het uiteindelijke effect vooraf onvoorspelbaar is. Het dwingt tot het bepalen van maximale marktaandelen. Dit zal discutabel zijn, terwijl niet marktmacht als zodanig, maar misbruik daarvan het motief van overheidsingrijpen zou moeten zijn. Hiermee wordt aansluiting gevonden bij de generieke mededingingswetgeving. In 2009, als de busmarkt volledig is aanbesteed, zullen de marktmachtbepalingen worden geëvalueerd.

Bij het bewaken van de eerlijke mededinging wordt in de eerste plaats voor eigen handhaving tussen belanghebbenden binnen de aanbestedingscyclus gekozen. Dan is het essentieel dat marktpartijen beroep aantekenen, indien zij schade ondervinden van valse concurrentie. Hierbij kan worden gedacht aan het schenden van aanbestedingsregels en ontoelaatbare verstrekking of aanwending van subsidies.

Onder de huidige marktomstandigheden, waar een beperkt aantal partijen de dienst uitmaakt, is er ook maar een gering aantal gedupeerden dat mogelijk beroep zou aantekenen. Bovendien lijkt de nodige transparantie onder de huidige concurrentieverhoudingen te ontbreken. Marktpartijen hebben vaak onvoldoende inzicht in de markt, om mogelijke oneerlijke mededinging te doorgronden.

Zo is het bijvoorbeeld, bij het ontbreken van adequaat concessiebeheer, niet altijd duidelijk in hoeverre de tijdens een aanbesteding geoffreerde diensten uiteindelijk werkelijk worden geleverd. Intensief en inzichtelijk concessiebeheer zou belanghebbenden (verliezende medeaanbieders) mogelijk een grond bieden beroep aan te tekenen tegen een eerdere gunning.

Het kabinet is van plan te bekijken hoe deze transparantie kan worden bereikt. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaat hiervoor in ieder geval intensief de concurrentieverhoudingen monitoren, zodat duidelijk wordt in hoeverre de marktspanning garant staat voor voldoende en eerlijke mededinging. Hier kunnen eerder genoemde concessiebeheer en de eisen aan de inhoud van de concessie ook een positieve bijdrage leveren aan het vergroten van de transparantie.

Verder wordt bekeken op welke wijze de NMa het meest effectief kan ingrijpen indien eigen handhaving tussen belanghebbenden binnen de aanbestedingscyclus onvoldoende blijkt te werken.

De concurrentieverhoudingen in het regionaal spoor verdienen bijzondere aandacht. Aanbieders van spoordiensten worden geconfronteerd met een sterke afhankelijkheid van de NS; onder andere bij de huur van kaartautomaten. Per 1 januari 2005 is de Vervoersconcessie voor het hoofd-railnet verleend aan NS. In dit kader zal het Ministerie van Verkeer en Waterstaat toezien op de naleving van de verplichtingen hierin die betrekking hebben op onder andere de redelijkheid van de door NS gehanteerde tarieven voor haar diensten aan andere vervoerders. Daarnaast is toezicht door de mededingingsautoriteit NMa geborgd via algemene mededingingswetgeving en specifieke spoorwetgeving.

Het kabinet wil verder zorgen dat meer partijen de weg naar de markt weten te vinden. In samenwerking met de decentrale overheden zal het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een actieprogramma opstellen om, uit zowel binnen- als buitenland, meer marktdeelnemers aan te trekken.

Het informeren van potentiële toetreders en het waar mogelijk wegnemen van barrières voor toetreding zullen zeker onderdeel van dat actieprogramma zijn. De branche-organisatie Mobis ondersteunt deze actie in zijn reactie op de evaluatie van de Wp2000.

Ook wordt bezien waar decentrale overheden kunnen bijdragen door, onder andere, de keuze van de omvang van concessies en de verlichting van selectiecriteria. Daarbij wordt onderzocht hoe de aard en omvang van de concessie meer in overeenstemming kan worden gebracht met de wensen en mogelijkheden van potentiële toetreders. Wellicht zijn daarbij deelmarkten te onderscheiden voor grote spelers – integrale concessies – en kleinere spelers – innovatie, niches.

#### **4. De agenda voor een actieprogramma**

Hieronder wordt het actieprogramma dat volgt op dit kabinetsstandpunt verkort weergegeven. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zal het voortouw nemen, gezamenlijk met de decentrale overheden en alle acties begin 2006 starten. Zij zal de acties inzetten in samenwerking met andere departementen, vervoerders, werknemers, reizigers en andere belanghebbenden.

De acties zijn te onderscheiden in wetswijzigingen en beleidsvorming. Tevens zijn er meer informatieve en promotionele acties voorgenomen. Het kabinet zal de Tweede Kamer op de hoogte houden van de voortgang van het actieprogramma.

Het decentrale bestel van de Wp2000 vergt, in de implementatie van het actieprogramma van de wet, een actieve opstelling van de decentrale overheden. Dit is met name van belang ten aanzien van de acties die zijn geformuleerd ten aanzien van concessies en aanbestedingen, positie van de reiziger en de concurrentieverhoudingen.

Bij het formuleren van wetswijzigingen en andere acties wordt uiteraard rekening gehouden met de Europese ontwerpverordening, opgesteld betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare-diensteisen en de gunning van openbare-dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor en over de weg, die momenteel in de maak is.



## **Agenda actieprogramma**

### *Vergunningen*

- De Collectief Personenvervoer Vergunning en de Communautaire Vergunning worden samengevoegd tot één vergunning voor alle busvervoer: de Communautaire Vergunning. Door deze sanering zullen de bestuurslasten van de overheid en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven dalen. De kredietwaardigheids eis voor toetreding tot het beroep zal worden teruggebracht tot de Europese eisen.
- De vergunning voor busvervoer als nevenactiviteit – de zogenoemde beperkte vergunning – zal worden afgeschaft. Deze vergunning brengt veel bestuurslasten met zich mee en is niet effectief. Voorafgaand aan de afschaffing zal worden onderzocht hoe, in plaats van de vergunningplicht, toezicht via de markt (zelfregulering) kan verlopen en de handhaving effectiever kan worden ingezet.
- In Europees verband zoeken naar mogelijkheden om zelfregulering van de sector effectief tot stand te laten komen.

### *Concessies*

- Verduidelijken van de wettelijke mogelijkheden tot het verlenen van ontheffingen van de concessieplicht, en vervolgens toepassing door decentrale overheden.
- In nauwe samenwerking met de decentrale overheden een aantal eisen, zoals de subsidie en de dienst die daar tegenover staat, invoeren ten aanzien van de inhoud van de concessie.
- Onderzoek in hoeverre de bestaande ontheffingsmogelijkheid van de maximale concessieduur op basis van investeringen in redelijkheid wordt toegepast, en mogelijk criteria opstellen.

### *Positie reiziger*

- In nauwe samenwerking met decentrale overheden, onderzoek naar contractuele relaties tussen decentrale overheid en vervoerder, waarin de positie van de reiziger het best tot zijn recht komt (bijvoorbeeld ten aanzien van opbrengstrisico verdeling, klantenpanels, etc), en deze relatie ook promoten als «best practices».
- Effecten van recente wijzigingen ten aanzien wettelijke positie reiziger en functioneren OPC, samen met decentrale overheden, nauwlettend monitoren en evalueren. Ook met de geplande evaluatie van de Concessiewet in 2008 zal de inspraak van de reiziger opnieuw aan de orde komen.

### *Positie werknemer*

- Personeelsparagraaf voor wat betreft de «niet herleidbare indirecte medewerkers» per direct afschaffen.
- Nader onderzoek naar de wijze waarop de werknemers van de gemeentelijke vervoerbedrijven in de vier grote steden ook na 2010 (eenmalig) kunnen worden beschermd.

### *Aanbestedingen*

- Onderzoek in hoeverre de onlangs gewijzigde Europese aanbestedingsregels en de Europese concept verordening op het gebied van openbare dienstverlening in het personenvervoer meer ruimte bieden om de aanbestedingsprocedures in te richten, of dit wenselijk is en in hoeverre de wet hierop aangepast kan worden.
- Indien gewenst door en in samenwerking met decentrale overheden samenstellen van een handleiding voor bestek- en concessievoorwaarden. Hierbij zullen «best practices» aan de orde komen op onderwerpen als de omvang van de concessie, de aard van de programma's van eisen en de wijze waarop de ontwikkelingsfunctie vorm

kan krijgen, en hoe deze zoveel mogelijk bij de vervoerder neer kan worden gelegd.

#### *Concurrentieverhoudingen*

- Meer transparantie in de markt verwezenlijken (o.a. door genoemde inhoud concessies en ten aanzien van aanbestedingsprocedures) zodat de eigen handhaving tussen belanghebbenden binnen de aanbestedingscyclus optimaal kan functioneren. Parallel intensief monitoren van concurrentieverhoudingen. Afhankelijk van de resultaten wordt bekeken of nog moet worden ingegrepen en hoe dit dan zo effectief mogelijk kan worden gedaan.
- Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zal in het kader van de Vervoersconcessie toezien op het nakomen van de verplichtingen die betrekking hebben op de redelijkheid van de door NS gehanteerde tarieven voor haar diensten.
- In nauwe samenwerking met de decentrale overheden zal het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een actieprogramma opstellen om meer marktdeelnemers aan te trekken uit zowel binnen- als buitenland.