

Vergaderjaar 1996–1997

**23 645**

**Openbaar vervoer**

**24 686**

**Wijziging van de Wet personenvervoer**

**Nr. 28**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 17 oktober 1996

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup> heeft op 26 september 1996 overleg gevoerd met minister Jorritsma-Lebbink van Verkeer en Waterstaat over:

- de brief van de minister van 10 juli 1996 over **wijziging van de Wet personenvervoer: decentralisatie van bevoegdheden voor interlokaal openbaar vervoer** (Kamerstuk 24 686, nr. 7);
- de brief van de minister van 19 juli 1996 **over openbaar vervoer** (Kamerstuk 23 645, nr. 27);
- de brief van de minister van 15 juli 1996 over **de contractsector spoorvervoer** (VW-96-532).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Gijzel** (PvdA) zei dat er veel op het openbaar vervoer afkomt, vooral op het stad- en streekvervoer. Daarnaast zal een grote verantwoordelijkheid worden gedecentraliseerd naar de provincies. Dit proces van veranderingen omvat vele aspecten. Over de samenhang tussen die aspecten wil de Kamer meer duidelijkheid. Hij herinnerde eraan dat de Kamer in een motie heeft uitgesproken dat zij helderheid wil hebben over de bekostigingssystematiek voordat het «traject-Brokk» kan worden vervolgd. De regering heeft toegezegd een implementatienota uit te brengen, maar die heeft de Kamer nog niet ontvangen.

Bij de behandeling van de wijziging van de Wet personenvervoer die zijn grondslag vindt in de decentralisatiegedachte en dus moet leiden tot overheveling van bevoegdheden, is bezwaar geuit tegen het feit dat de regering kiest voor decentralisatie zonder dat zij voldoende duidelijkheid kan verschaffen over de financiële kant van die operatie. De Kamer heeft echter nog geen inzicht in de financieringssysteematiek. Een aanzienlijke verandering in het budget van de regio's en het streek- en stadsvervoer is denkbaar, gelet op het grote beslag dat vanaf 1993 ligt op de financiële middelen voor het openbaar vervoer en de opmerkingen die zijn gemaakt bij de bespreking van de opmerkingen van de commissie-De Boer over de onzekerheid van die taakstelling. Overigens spreekt de minister in een latere brief van een taakstelling van 40%. Kan zij dit toelichten?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Van Rooy (CDA), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), Duivesteijn (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zijl (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Hofstra (VVD) en Assen (CDA).  
Plv. leden: Blaauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), Huys (PvdA), Korthals (VVD), Meijer (CDA), Hillen (CDA), H. Vos (PvdA), Remkes (VVD), Leerkes (Unie 55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmüller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Te Veldhuis (VVD) en Van der Linden (CDA).

De heer Van Gijzel herinnerde eraan dat hij bij de behandeling van het rapport-Brokk heeft gezegd dat de huidige financieringssysteem waarin groei niet kan worden gefinancierd, een uiterst smalle basis vormt voor de invoering van marktprikkels in het openbaar vervoer.

Dit alles bracht hem tot de opmerking dat hij geen bezwaar heeft tegen decentralisatie, maar alleen dan als er duidelijkheid bestaat over de financiële gang van zaken. Het decentraliseren van taken is op papier geen probleem, maar het gaat uiteindelijk om de uitvoering ervan. Een decentralisatie van taken moet gepaard gaan met een nette regeling voor de financiële grondslag. Zolang daarover nog onzekerheid bestaat, zowel over de meerjarencijfers voor de exploitatie als over de financieringssysteem, is het onverstandig die weg in te slaan. Daarom vroeg hij de minister de Kamer op korte termijn de implementatienota, inclusief de bekostigingssystematiek voor te leggen.

Met de vergunningverlening aan Rederij Lovers voor het uitoefenen van openbaar personenvervoer op de lijn Amsterdam-IJmuiden loopt de minister vooruit op de implementatienota Brokk en de afspraken die zijn gemaakt over de aanbesteding. De NS hebben Lovers op dit traject ten onrechte aangemerkt als concurrent; Lovers is een concurrent van de NZH. Kan de minister aangeven in hoeverre Lovers door zijn beperkte aanbod de krenten uit de pap vist voor de NZH op de verbinding Haarlem-IJmuiden? De heer Van Gijzel zei dat hij het een probleem zal vinden als de rentabiliteit van die lijn onder druk komt te staan. Daarom moet worden vastgesteld of het vervoer door Lovers alleen aanvullend is.

Het ligt niet voor de hand dat de aanvraag die Rederij Lovers vervolgens heeft ingediend voor vervoer op het rompnnet, zonder meer wordt toegekend, gelet op het «rompcontract» dat is afgesloten met de NS. De heer Van Gijzel achtte concurrentie aan de uiteinden van het net wel mogelijk. Iedere aanvraag moet worden getoetst aan de vraag wat de voorgestelde uitbreiding betekent voor de mobiliteit en wat de voordelen zijn voor de reiziger. Het staat vast dat Lovers in dit geval wel de krenten uit de pap haalt van de NS. De reizigers zullen daarvan de dupe zijn, omdat dit ten koste zal gaan van onrendabele lijnen en er geen integratie van kaartsystemen is voorzien. Ook voor abonneementhouders zullen de gevolgen negatief zijn. Hij voegde hieraan toe dat hij geen voorstander is van concurrentie, omdat hij er alleen maar nadelen van verwacht. Overigens zijn de reacties uit de samenleving overwegend positief. Die zullen vooral voortkomen uit het gevoel dat de NS het zo slecht doen, dat het goed is dat er concurrentie komt. De NS zijn daarom ook aan zichzelf verplicht niet alleen oog te hebben voor bedrijfseconomische aspecten, maar ook voor de strategische positie van het aanbod. Het was een cruciale fout de lijn Hilversum-Amsterdam te schrappen. Dit geldt voor de verminderde dienstverlening op de doorgaande lijn naar Amsterdam via Rijswijk.

Nu er zoveel op het openbaar vervoer afkomt, zou het goed zijn als de minister een tijdschema opstelt waaruit blijkt hoe de verschillende aspecten met elkaar interfereren en op welk moment wat moet gebeuren. Hij wees erop dat de NS zich gedwongen zien investeringen in «light-railsystemen» voor jaren uit te stellen, omdat de implementatienota Brokk nog niet is verschenen en dat terwijl die nota daarmee niets heeft uit te staan. Op die manier blijft alles op alles wachten en gebeurt er niets. De heer Van Gijzel drong erop aan dat de Kamer dit tijdschema op korte termijn ontvangt, opdat ook voor betrokkenen duidelijkheid ontstaat.

De heer **Remkes** (VVD) stelde vast dat de Kamer de toegezegde rapportage over de contractsector en de toelatingsregels en de implementatienota nog steeds niet heeft ontvangen. Kan de minister toezeggen dat de termijnen die zij noemt in haar jongste brief wel worden gehaald?

De kernvraag is of het tijdschema van de behandeling van de wijziging van de Wet personenvervoer nog steeds moet worden gebaseerd op

decentralisatie per 1 januari 1997. Hij beantwoordde die vraag positief. Hij was het ermee eens dat de decentralisatie los staat van het streven naar marktwerking. Bovendien behoudt de Kamer de vrijheid een eigen opstelling te kiezen in komende discussies, bijvoorbeeld over het bekostigingssysteem. In de tweede plaats heeft de streefdatum van 1 januari 1997 in het VERDI-convenant verwachtingen gewekt bij de provincies. In de derde plaats zouden de provincies graag zien dat de decentralisatie per 1 januari a.s. ingaat; zij zien blijkbaar geen financiële valstrikken. Hij ging ervan uit dat de implementatienota ook duidelijkheid zal verschaffen over het bekostigingssysteem en dat de provincies in het voortraject over dat systeem zullen worden geconsulteerd. Op basis daarvan kan de Kamer voorstellen die misschien wat minder gelukkig zullen uitpakken, alsnog corrigeren. Hij had er alle vertrouwen in dat de provincies van hun kant de gemaakte afspraken zullen nakomen.

De minister heeft de eerste vergunning aan Rederij Lovers terecht verleend, omdat die lijn een toegevoegde waarde heeft voor de reizigers van Amsterdam naar IJmuiden. Wanneer zal zij een besluit nemen over de vervolgaanvragen? De heer Remkes ging ervan uit dat zij bij de beoordeling daarvan een koppeling zal leggen met de discussie over de toelatingsregeling. Hij drong erop aan dat de besluitvorming niet eindeloos wordt uitgesteld, want het bedrijf heeft recht op een tijdig antwoord. De discussie van de afgelopen weken heeft wel duidelijk gemaakt dat de NS ervan uitgaan dat zij een soort eeuwigdurende concessie op het rompnnet hebben. Hij benadrukte dat dit niet het geval is. De NS wisten bij de behandeling van het rapport-Wijffels dat er vormen van concurrentie zouden worden geïntroduceerd. Het is nooit de bedoeling geweest die uit te sluiten, want dan zou de operatie niets anders hebben opgeleverd dan een monopolist op de markt. Hij vroeg de minister de vergunningaanvraag ook vanuit dit perspectief te beoordelen.

In de afgelopen dagen is in de pers uitvoerig bericht over de bevindingen van de commissie-Laan. Als de aanbevelingen die in de berichten worden genoemd, worden overgenomen, is er geen sprake meer van concurrentie, aldus de heer Remkes. Kan de minister die zorg wegnemen?

Mevrouw **Van 't Riet** (D66) vond het correct dat Rederij Lovers een vergunning heeft gekregen voor het traject Amsterdam-IJmuiden. De vraag is wel in hoeverre de NZH hier gevolgen van ondervindt. Heeft de exploitatie van deze lijn gevolgen voor het aanbod van openbaar vervoer in de winter?

De vervolgaanvraag van Lovers maakt duidelijk dat zowel de minister als de Kamer zich onvoldoende hebben gerealiseerd wat concurrentie op het spoor zou kunnen betekenen. Misschien verdient het aanbeveling een tweede commissie-Wijffels in te stellen. Zij zou alle problemen kunnen inventariseren en van advies kunnen dienen in dit ingewikkelde vraagstuk. Niemand wil het voorzieningenniveau afbreken, maar dat wil niet zeggen dat het rompnnet exclusief voor de NS moet worden gereserveerd en de concurrentie zich zou moeten beperken tot de periferie. Bij de behandeling van de verzelfstandiging van de NS is afgesproken dat er geen monopolist in het zadel zou worden geholpen. De minister zou in ieder geval snel een pakket maatregelen moeten voorstellen waaruit blijkt dat het voorzieningenniveau blijft gehandhaafd. Hoe kan worden voorkomen dat de concurrentie leidt tot het schrappen van stoptreinen? Zou het een oplossing zijn om, net als in het streekvervoer, te gaan werken met netwerkaanbesteding? Hoe kan worden bereikt dat de plussen en minnen in één pakket worden aangeboden? In ieder geval is het inzicht in de mogelijke gevolgen nu nog onvoldoende om tot vergunningverlening over te gaan. De consument moet zekerheid worden verschaft.

Volgens de media stelt de commissie-Laan voor bindende afspraken te maken over het loon, de CAO-afspraken en de werknemers en die voor tien jaar vast te leggen. Mevrouw Van 't Riet herinnerde aan de opmer-

kingen die zijn gemaakt naar aanleiding van het eerste advies van de commissie-Laan dat aanzienlijker genuanceerder was.

In de brief van 19 juni wordt niet aangegeven welke investering is gemoeid met de lijn IJmuiden-Amsterdam. Uit andere stukken kan worden afgeleid dat er 5 mln. is geïnvesteerd in de infrastructuur. Kan de minister dit bevestigen?

In de huidige situatie is het zeer gewenst dat Railned uit de NS Holding wordt gehaald. De zuiverheid van de discussie over de verdeling van het spoor is ermee gediend als dit zo snel mogelijk gebeurt.

Ook haar was ter ore gekomen dat de provincies het op prijs zouden stellen als de decentralisatie per 1 januari a.s. wordt ingevoerd. Zij betreurde het dat de Kamer de toegezegde stukken nog niet heeft ontvangen, maar meende dat de decentralisatie desondanks door kan gaan, omdat alleen het lijnennet en de vergunningverlening worden gedecentraliseerd. Met verdere vertraging is het proces van overleg met IPO en VNG dat heeft geresulteerd in het VERDI-convenant, niet gediend. Dit laat natuurlijk onverlet dat de voorstellen voor de bekostigings-systematiek nauwkeurig moeten worden gezien en besproken.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) betwijfelde of het verstandig is de decentralisatie per 1 januari 1997 in te voeren. In de eerste plaats omdat de implementatienota nog niet is verschenen. De decentralisatie en de implementatie van de aanbevelingen van Brokx/De Boer zijn weliswaar twee afzonderlijke dingen, maar de raakvlakken zijn zodanig dat er problemen kunnen optreden als zij niet sporen. In de tweede plaats komen er geluiden uit de praktijk dat de veranderingen in het openbaar vervoer niet zo vlot verlopen als een ieder wel zou wensen. Het Overlegorgaan personenvervoer zegt bijvoorbeeld dat de besluitvorming over het openbaar vervoer als gevolg van de decentralisatie gecompliceerder wordt en vraagt zich af in hoeverre dit ten koste van het reizigersvervoer zal gaan. Is de minister ervan overtuigd dat dit niet het geval zal zijn? Meent zij dat het reizigersbelang is gediend met decentralisatie? Verder roept de afstemming in de praktijk de nodige twijfels op. De afstemming tussen de provincies over de grensoverschrijdende lijnen verloopt in ieder geval niet tot tevredenheid. Volgens Rover zouden in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Gelderland en Overijssel en in de Kaderwetgebieden Twente en Arnhem/Nijmegen diverse overheden zich bemoeien met het grensoverschrijdend verkeer. Ook het streekvervoer heeft een dergelijk signaal afgegeven. Hoe kan worden bereikt dat de provincies zich houden aan de afspraken in het VERDI-convenant, in dit geval vastgelegd in artikel 28? Mevrouw Vos drong erop aan dat dit wordt geregeld voordat de decentralisatie wordt ingevoerd. Zij vroeg of het wel verstandig en reëel is om de decentralisatie per 1 januari 1997 in te voeren, ook omdat de minister eerder heeft gezegd dat het wetsvoorstel voor Prinsjesdag zou moeten zijn behandeld.

De perikelen rond de vergunningaanvraag van Rederij Lovers laten zien in welk ongewis avontuur de minister zich heeft gestort met haar beleid van concurrentie op het spoor. Het is ontluisterend te zien dat de minister nauwelijks antwoord heeft op de vraag hoe met nieuwe toetreders moet worden omgegaan. Mevrouw Vos drong erop aan dat zo snel mogelijk richtlijnen worden opgesteld voor nieuwe toetreders. Het alternatief dat Lovers nu wil bieden op de lijn Hilversum-Amsterdam is aantrekkelijk voor de reiziger, maar kan consequenties hebben voor het gehele netwerk. Uiteindelijk zou het resultaat wel eens negatief kunnen zijn. Volgens de media heeft de minister in reactie op de laatste vergunningaanvraag gezegd dat «cherry picking» niet is toegestaan en dat als Lovers op rendabele delen van het net wil rijden, de Rederij ook onrendabele delen moet overnemen. Kan zij dit bevestigen? Hoe verhoudt de keuze voor het vervoer op enkele lijnen zich tot de gedachte van netwerken? Hoe kan dan nog een samenhangend netwerk worden gewaarborgd? De minister heeft

immers geen enkel middel om de NS te verplichten op andere tracés dan de huidige dienstregeling te blijven rijden. Mevrouw Vos wees erop dat de notitie Spoor 2000 uitgaat van een mogelijk onderscheid tussen hoofdnet en regionaal net, waarbij het hoofdnet vanzelf rendabel zou moeten zijn en zonder tussenkomst van de overheid bereden zou kunnen worden, terwijl voor het regionale net overheidssubsidie zou worden verstrekt. Een dergelijk systeem zal zeker tot «cherry picking» leiden. Het idee van kruissubsidie zal dan naar de achtergrond verdwijnen.

Zij zou het geen goede zaak vinden als nieuwe aanbieders nu kunnen worden toegelaten tot het rompnnet. Het veranderingsproces is voor de NS zo ingrijpend, dat een confrontatie met nieuwe toetreders op dit moment grote risico's zal opleveren voor de instandhouding van het net. Hoe denkt de minister hierover? Vindt zij het een goede gedachte nieuwe aanbieders vooralsnog alleen toegang te verlenen tot onrendabele lijnen?

Het consumentenbelang is in gevaar, omdat er geen sprake is van kaartintegratie of een goed afgestemde dienstregeling. Mevrouw Vos drong erop aan dat nieuwe toetreders verplicht worden deel te nemen aan nationaal dekkende kaartsoorten.

De heer **Van den Berg** (SGP) zei dat er op het terrein van het openbaar vervoer zoveel gaande is, dat hem wel eens het gevoel bekruipt dat de Kamer misschien onvoldoende zicht heeft op de samenhang en volgorde der dingen, zowel wat betreft wetgeving, als nieuw beleid en de behandeling van allerlei rapporten en nota's. Hij hoopte dat dit overleg de gewenste helderheid zal verschaffen.

Hij drong erop aan dat de wetgeving voor de verschillende trajecten die nu moeten worden ingeslagen, tijdig gereed is en herinnerde eraan dat de verzelfstandiging van de NS een helder wetgevingstraject node heeft ontbeert. In die zin had hij er begrip voor dat de minister aandringt op een ordelijke wetswijziging voor 1 januari voor de overdracht van bevoegdheden aan de provincies. Anderzijds kan niet worden ontkend dat de verschillende elementen van de discussie nauw met elkaar samenhangen. Daarom moet vooraf duidelijk zijn welke consequenties de overdracht van bevoegdheden heeft. Zo hoort bij decentralisatie van taken ook een verantwoord budget. De rijksoverheid kan geen taken overdragen zonder voldoende zicht te bieden op de financiële consequenties. De minister zal misschien verwijzen naar de afspraken in het convenant, maar de heer Van den Berg wees op zijn bezwaren tegen convenanten in het algemeen en voegde hieraan toe dat dit convenant voor de Kamer niet doorslaggevend kan zijn.

Uit het rapport Berenschot zou blijken dat de provincies onvoldoende formatieplaatsen krijgen toegewezen om de nieuwe taken naar behoren uit te voeren. Hoe denkt de minister hierover? Is zij eventueel bereid de provincies meer mogelijkheden te geven?

Los van dit alles is het de vraag of het wetsvoorstel per 1 januari 1997 in werking kan treden. Is dit in de tijd gezien wel mogelijk? De minister heeft toch niets voor niets aangedrongen op een behandeling voor Prinsjesdag? Houdt zij rekening met de mogelijkheid dat de wetswijziging niet tijdig wordt afgerond en, zo ja, welke gevolgen zal dat hebben?

Het wetsvoorstel bevat niet alleen bepalingen voor de overdracht van bevoegdheden, maar heeft ook consequenties voor de bekostigingsstructuur. De heer Van den Berg wees als voorbeeld op het vervallen van artikel 38 van de Wet personenvervoer met betrekking tot de BOS-gemeenten. Bestaat over dit aspect al voldoende helderheid? Kan dit nu al in de Kamer worden besproken?

Hij was het ermee eens dat de vergunningverlening aan Lovers past in het beleid dat is ingezet. De vervolgvraag roept echter de vraag op hoe een integrale afweging kan worden gemaakt om te voorkomen dat de belangen van de consument worden geschaad.

Wanneer zal de Kamer de in de brief van 6 september aangekondigde brief over de beleidsvoornemens met betrekking tot de contractsector spoorvervoer ontvangen? Een integraal voorstel is nodig om te voorkomen dat het basislijnnet van de NS onder druk komt te staan. Een zorgvuldige en bestuurlijk gedragen voorbereiding van beleidsvoornemens voor de contractsector is dan ook essentieel. Hoe staat het met de wetgeving op het terrein van de verzelfstandiging van de NS? Dit soort grote operaties kunnen niet bij convenant of in beleidsstukken worden geregeld, aldus de heer Van den Berg.

De heer **Reitsma** (CDA) zei dat zijn fractie in beginsel positief staat tegenover de decentralisatie van het streekvervoer, maar hij herinnerde eraan dat hij al eerder heeft gezegd dat zij eerst over de implementatienota Brokx wil beschikken voordat over concurrentie, aanbesteding en decentralisatie kan worden gesproken. Wijziging van de Wet is pas mogelijk als er een nette regeling is getroffen voor de grondslag van de financiering van het stad- en streekvervoer. De Kamer heeft de regering daarom bij motie gevraagd voor het zomerreces helderheid te verschaffen over de financieringssystematiek en het voorzieningenniveau dat daarbij past. De minister heeft niet aan dit verzoek voldaan, maar wil de decentralisatie toch doorzetten. Deze procedure was hem onaangenaam.

De decentralisatie van het stad- en streekvervoer moet worden gezien in samenhang met een aantal andere vraagstukken. Provincies en gemeenten wijzen erop dat zij de voornemens voor decentralisatie steunen onder voorwaarde dat zij een verantwoorde hoeveelheid financiële middelen krijgen. Zo niet, dan zullen de lokale lasten moeten stijgen om toch nog een verantwoord voorzieningenniveau te kunnen handhaven. Verder is het de vraag of de ontwikkeling en de taakstelling van het stad- en streekvervoer sporen met de ambitie om de overstap van de auto naar het openbaar vervoer te stimuleren. De heer Reitsma vroeg daarom of het verstandig is nu het wetsvoorstel te behandelen zonder dat de voorliggende onderwerpen uitvoerig aan de orde zijn geweest.

Hij vroeg welke ruimte de minister de komende jaren wil bieden voor andere aanbieders op het kernnet. Hij vreesde dat die concurrentie tot afbraak van het voorzieningenniveau zal leiden. Waaraan toetst zij aanvragen voor vervoer over lijnen die nu niet worden verzorgd? Gaat zij dan alleen uit van de mogelijke gevolgen voor de NS of kijkt zij ook naar de mogelijke gevolgen voor het streekvervoer in de betrokken regio? Is aantasting van het voorzieningenniveau van het streekvervoer in een bepaalde regio voor haar aanleiding om een vergunning te weigeren? De minister heeft toegezegd dat zij de Kamer nog zal informeren over de positie van enkele onrendabele lijnen. De heer Reitsma zei dat hij eraan hecht dat er geen wijziging in het beleid komt voordat daarover met de Kamer van gedachten is gewisseld. Tot die tijd moeten de NS het vervoer op die lijnen conform het contract blijven uitoefenen.

De verschijning van een concurrent op de markt heeft veel onrust onder de reizigers gewekt over de gevolgen van de competentie voor de dienstverlening en de integratie van kaartsoorten. Het gaat niet aan dat de reizigers de dupe worden van dergelijke ontwikkelingen. Wil de minister er bij de vergunningverlening op wijzen dat participanten zich zodanig moeten gedragen dat de reiziger geen nadeel ondervindt van hun competentie? Hoe ziet de minister toe op de naleving van de veiligheids-eisen?

De heer Reitsma vroeg ten slotte of de toegezegde brief over de contractsector spoorvervoer inderdaad dit najaar zal verschijnen.

## Het antwoord van de minister van Verkeer en Waterstaat

De **minister** beaamde dat zich op het terrein van het openbaar vervoer veel veranderingen tegelijkertijd aandienen. Dit ingrijpende vernieuwingsproces is dringend nodig om het aandeel van het openbaar vervoer in de mobiliteitsmarkt te kunnen verbeteren. De «oude» OV-sector was en is niet in staat die verbetering tot stand te brengen. De organisatie en het bestuur bieden daarvoor te weinig ruimte en ook de rolverdeling met de overheid is daarop niet berekend. Onderdelen van die ingrijpende vernieuwingsoperatie zijn onder meer:

- de nieuwe rolverdeling tussen bedrijf en bestuur (de ontvlechting);
- het stimuleren van een betwistbare markt;
- een overgang van exploitatiesubsidies naar investeringen in de infrastructuur onder gelijktijdige verbetering van de kostendekkingsgraad;
- herverdeling van rollen en verantwoordelijkheden binnen de overheid.

Dit zijn stuk voor stuk voorwaarden voor het herstel van het openbaar vervoer, maar elk op zich zijn zij onvoldoende om het gewenste resultaat te behalen. De kracht zit in de onderlinge wisselwerking.

De minister beseft dat de basis voor deze vernieuwingsslag niet onverdeeld gunstig is. De financiële positie van de openbaarvervoerbedrijven, zeker van de stedelijke, is bepaald niet sterk. De bezuinigingsafspraken uit het verleden leggen een zware hypotheek op het proces. En terwijl de mobiliteitsmarkt groeit, is de auto, de grootste concurrent, moeilijk in zijn opmars te stuiten.

Een eerste noodzakelijke stap in de regio van alle openbaarvervoer-dossiers is de decentralisatie van bevoegdheden, zo vervolgde zij. Daarom is in het VERDI-convenant afgesproken dat het streekvervoer onder de bevoegdheid van de provincies zal worden gebracht. Zij voegde hieraan toe dat zij tijdens het overleg op 13 maart jl. de indruk heeft gekregen dat de Kamer het daar op zich mee eens is. Zij waarschuwde ervoor dat als de decentralisatie niet doorgaat of vertraging oploopt, ook de nieuwe BOV/BOS-structuur, het nieuwe CVV en een stap in de richting van een nieuwe bekostiging niet doorgaan. Erger is nog dat de bestuurlijke onduidelijkheid blijft bestaan; dat is de dood in de pot voor alle inhoudelijke verbeteringen die het openbaar vervoer moet ondergaan. Op allerlei terreinen zullen de initiatieven worden opgeschort. Daarom heeft het beleid op het gebied van het openbaar vervoer baat bij bestuurlijke helderheid.

De minister bestreed de opvatting dat er nu een onomkeerbaar proces dreigt te worden ingezet. Als de Kamer met het wetsvoorstel instemt, stemt zij alleen in met de decentralisatie. Overigens heeft de Kamer dat al impliciet gedaan met haar instemming met het VERDI-convenant. Die afspraken verplichten tot actie: daarom is het wetsvoorstel ingediend.

Zij herinnerde zich heel goed dat de Kamer heeft gevraagd om inzicht in de bekostigingssystematiek voordat zij groen licht zal geven voor de decentralisatie. Daarom is zij afgelopen zomer uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken op dat moment. Inmiddels zijn dusdanige vorderingen gemaakt dat consensus met de andere bestuurders over een werkbaar model voor het jaar 1997 en misschien zelfs ook voor 1998 binnen bereik lijkt. De minister wees er nog op dat de financiële kant van de exploitatie verder aan de orde zal komen tijdens de begrotingsbehandeling, terwijl over de marktwerking pas beslissingen worden genomen nadat de implementatienota Brokx in de Kamer is behandeld. Een eventuele decentralisatie van regionaal spoorvervoer is voorlopig nog niet aan de orde. Voor het CVV is in de wijziging van het Besluit personenvervoer dat thans voor advies voorligt aan de Raad van State, een titel gecreëerd waarmee de bevoegdheden conform de decentralisatieafspraken bij de regionale overheden komen te liggen. De bekostiging van het CVV loopt mee in de regiobekostiging.

De inwerkingtreding van het besluit is afhankelijk van de wet. Als die niet per 1 januari 1997 inwerking treedt, is er dus geen wettelijke grondslag voor het collectief vraagafhankelijk vervoer. Ook de BOV-/BOS-structuur en de bekostiging in zijn geheel zullen dan een jaar worden uitgesteld.

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de omvang van het budget voor de exploitatie van stad- en streekvervoer en de verdeling ervan. Het is nog niet gelukt een definitieve systematiek voor de regio-bekostiging op te stellen, omdat die raakt aan allerlei belangen. Daarom wordt geprobeerd met zoveel mogelijk, natuurlijk liefst alle partijen consensus te bereiken. Zij zei dat zij niet zal aarzelen om een beslissing te nemen als dit niet lukt. Bovendien wordt gestreefd naar een model dat ondanks bestuurlijke ontwikkelingen en veranderingen kan worden gehandhaafd. Er wordt dus gezocht naar een neutraal systeem dat geen groot herverdelingseffect geeft na een bestuurlijke herindeling. Voor 1997 kan worden gekozen tussen het voortzetten van de huidige bekostigings-systematiek, met alle nadelen van dien, of een eerste stap op weg naar een nieuwe systematiek. De gedachten gaan uit naar een overgangs-regeling op basis van de opbrengsten met een gedifferentieerde verbetering van de kostendekkingsgraad per belanghebbende. Op deze manier kunnen de herverdeeffecten tot het minimum worden beperkt. Over deze systematiek zal in de komende weken overleg worden gevoerd met de bestuurlijke partners. De Kamer zal kort daarna op de hoogte worden gesteld van het resultaat van dit overleg.

De heer **J. W. Oosterwijk** (Directoraat-generaal voor het vervoer) voegde hieraan toe dat in de huidige systematiek steden/ belanghebbenden die een relatief goede prestatie op het gebied van het openbaar vervoer leveren in termen van aantallen reizigers/kilometers er eigenlijk niet op vooruit kunnen gaan, omdat de herverdeling daarvoor onvoldoende ruimte biedt. Om die prestatie te kunnen honoreren, moet de beschermingsconstructie ter discussie worden gesteld. Nu kan immers geen enkele belanghebbende er van jaar op jaar meer dan 4% op achteruit gaan. Over de verdeling van plussen en minnen kan worden gediscussieerd, maar het lijkt redelijk dat de grootste minnen terecht komen bij belanghebbenden die in termen van kostendekking ver afwijken van de norm. In overleg met de verschillende partijen wordt nu bezien wat acceptabel is.

De **minister** wees erop dat bij de herziening van de BOV/BOS-structuur onder meer de overheveling van de «categorie-3-gemeenten» naar de provincies wordt geregeld. Zij voegde hieraan toe dat zij het verstandig zou vinden als een aantal «categorie-2-gemeenten» zelf daartoe zouden besluiten. Natuurlijk is het mogelijk alles onder rijksverantwoordelijkheid te houden, maar nu er al voor is gekozen de provincies een veel belangrijker stem te geven ook in de dienstregelingen van het streekvervoer, is het een logische volgende stap dat zij de verantwoordelijkheid krijgen voor het streekvervoer, ook al is de marktwerking nog niet ingevoerd en wellicht zelfs ook nog geen definitief model voor de regiobekostiging beschikbaar. Dit model zal overigens in de loop der jaren nog wel enige malen moeten worden gecorrigeerd. Zij ging ervan uit dat een bekostigingsmodel voor volgend jaar en wellicht ook voor het jaar daarna, op tijd gereed zal zijn. Zo niet, dan zal de huidige systematiek nog een jaar worden voortgezet. Dit is de provincies bekend.

Bij de opstelling van de implementatienota hebben zich meer problemen voorgedaan dan voorzien, overigens voor een deel veroorzaakt door het feit dat er nu knopen moeten worden doorgehakt omdat de Kamer bij de behandeling van Brokx/De Boer nog de nodige aarzelingen heeft uitgesproken. Zij bestreed echter dat er onduidelijkheid is over het financiële systeem: het bestaande systeem kan desnoods worden

voortgezet. De huidige kaderwetgebieden zijn ook gedecentraliseerd op basis van de geldende wet- en regelgeving. Zij stelde met nadruk dat er geen onomkeerbare beslissingen zullen worden genomen over de regiobekostiging voordat de Kamer zich daarover heeft uitgesproken.

De commissie-De Boer heeft uitgezocht of er met bezuinigingen toch nog groei kan worden gerealiseerd in het openbaar vervoer door een verdere verbetering van de kostendekkingsgraad en een aantal investeringen. In het kabinetsstandpunt is gekozen voor een accentverschuiving van de exploitatie naar investeringen. Daardoor zal de sector minder afhankelijk worden van overheidssubsidies en zich hopelijk meer op de betalende klant gaan richten. In de afgelopen periode zijn de bezuinigingen twee jaar achtereen van 75 mln. naar 25 mln. teruggebracht. Verder is terughoudendheid betracht bij de verhoging van de tarieven voor stad- en streekvervoer. Begin dit jaar is de regeling ten behoeve van de extra investeringsimpuls in werking getreden. De minister deelde de zorg over de ontwikkelingen in het openbaar vervoer. Het terugdraaien van de bezuinigingen en het matigen van de tariefsverhogingen hebben helaas niet geleid tot een toename van het aantal passagiers in bus, tram en metro. Daardoor is de kostendekkingsgraad verlaagd. Omdat de prognoses voor dit jaar ook niet tot optimisme stemmen, zal opnieuw worden gesproken over de belemmeringen die de doelstellingen voor de groei en verbetering van de kostendekkingsgraad in de weg staan. Zij wees erop dat zij de globale doelstelling van de commissie-De Boer niet kan en ook niet wil loslaten, maar wellicht kan in onderling overleg worden afgesproken dat het tempo waarin die doelstelling moet worden behaald, wordt bijgesteld. Verder zijn er misschien extra maatregelen nodig om die doelstelling te kunnen behalen. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan versnelling van de marktwerking, verhoging van de investeringen of een ander parkeerbeleid. In het kader van de nota Samen werken aan bereikbaarheid is een forse investeringsimpuls voorzien die in bepaalde gebieden zeker gebruikt kan worden voor een snelle verbetering van het openbaar vervoer. De decentrale overheden zullen hierover zeker ook eigen ideeën hebben. Bij de opzet van het rekenmodel wordt uitgegaan van een minimale kostendekkingsgraad van 40% en gemiddelde van 50%.

De bevindingen van de commissie-Brokkx staan los van de decentralisatie en de regiobekostiging, maar kunnen niet worden geïmplementeerd voordat de decentralisatie is ingevoerd en een goede bekostigingssystematiek is vastgesteld. De rijksoverheid kan natuurlijk zelf tot aanbesteding overgaan, maar het is veel verstandiger dit aan de decentrale overheden over te laten: zij weten veel beter hoe de openbaarvervoermarkt in hun gebied eruit ziet. Mede omdat de implementatienota uitgebreid moet worden besproken met alle partijen, is er vertraging ontstaan. Het is voor de regionale overheden, maar ook voor de vervoerders van belang dat er zoveel mogelijk overeenstemming wordt bereikt. De minister verwachtte dat dit niet helemaal zal lukken en zei dat zij uiteindelijk, als dat nodig is, zelf een besluit zal nemen. In dit overleg komen veel zaken aan de orde: de positie van VSN, de gemeentelijke vervoerbedrijven, de werknemers, tariefvrijheid, de chipcard, bekostiging, marktordening en de aanbevelingssystematiek. Het was wat optimistisch te verwachten dat dit alles in juni jl. zou kunnen zijn besproken, maar zo het er nu uitziet kan de Kamer eind oktober, begin november de implementatienota Brokkx tegemoet zien.

De commissie-Laan heeft nog geen advies uitgebracht. De werkgroep heeft een advies voorbereid. Dit moet nog in de commissie worden behandeld. Bij de beoordeling van het definitieve advies zal worden uitgegaan van hetgeen eerder in de Kamer is besproken. Het is zeker niet de bedoeling dat de concurrentie via de achterdeur om zeep wordt geholpen.

De Kamer ontvangt eind oktober een brief over de contractsector. Daarin zal tevens aandacht worden besteed aan de relatie tussen het regionaal spoorvervoer en het rompnnet. Als hoofdlijn zal waarschijnlijk worden gekozen voor een contract met de NS en een eerste stap in de richting van aanbesteding voor een aantal lijnen, een en ander in overleg met de regionale overheden. De provincies kunnen te zijner tijd misschien een rol spelen in het regionale spoorvervoer, maar het lijkt verstandiger eerst ervaring op te doen met de decentralisatie van het streekvervoer. Verder moet ervaring worden opgedaan met de aanbestedingen en de kosten van het regionale spoorvervoer om überhaupt over decentralisatie te kunnen spreken.

De minister zei dat zij verheugd was over de aanvraag van Rederij Lovers voor de lijn Amsterdam-IJmuiden. De overheid heeft gevraagd om een betwistbare markt, dit staat ook met zoveel woorden in het advies van de commissie-Wijffels en het overgangscontract met de NS. Dit eerste initiatief kon eenvoudig worden gehonoreerd, omdat het over een verlaten spoorlijn ging die niet door de NS of andere vervoerders werd betwist. Voordat de vergunning aan Lovers is verstrekt, is, conform de procedures in de Wet personenvervoer, advies gevraagd aan de provincie. De Wet schrijft een beoordeling voor op basis van financiële en vervoerskundige aspecten. De NZH-lijn tussen Haarlem en IJmuiden biedt een veel beter en frequent product dan de treindienst; de treindienst verzorgt vooral aanvullend vervoer. Er was haar niets bekend van veranderingen in de dienstregeling van de NZH. Overigens heeft Lovers het recht om de lijn te rijden, maar niet de plicht.

Bij het honoreren van het tweede initiatief van Lovers is meer voorzichtigheid geboden. Railned is al enige tijd bezig met de voorbereiding van spelregels voor capaciteitstoedeling tussen potentiële concurrenten en verder is al enige tijd overleg gaande over het overgangscontract met de NS. In dit contract is een aantal hoofdlijnen voor spelregels opgenomen, bijvoorbeeld wat de NS mogen en moeten doen als zich andere vervoerders voor het rompnnet melden. De keuze voor een overgangstraject betekent dat tussen nu en 2000 werkendeweg een nieuwe situatie zal ontstaan. Nu is het moment om de spelregels vast te stellen. Ze zullen vanzelfsprekend eerst met de Kamer worden besproken voordat een besluit zal worden genomen over de aanvraag van Lovers. De Wet personenvervoer gaat uit van een afhandelingstermijn van een half jaar. Zij ging ervan uit dat de marktwerking vooral in de periferie zal moeten plaatsvinden. Op een aanvraag voor het rompnnet zal, ook op basis van het overgangscontract, terughoudend worden gereageerd. Dit wil echter niet zeggen dat op het rompncontract niets kan en elders alles. Ook hier moeten in opdracht van de Wet personenvervoer zowel de financiële als de vervoerskundige elementen nauwkeurig worden gewogen.

Desgevraagd wees de minister erop dat de NS zelfs in de overgangssituatie geen exclusief recht heeft op het rompnnet. In het overgangscontract is afgesproken wat er moet gebeuren als er te grote delen van de NS zouden worden afgesnoept. Er is een bodem vastgesteld waaronder de NS de dienstverlening mag verminderen. Aan de andere kant heeft de overheid de plicht goed te kijken wat zij doet als zij een vergunning aan een ander afgeeft. Als de vergunningverlening ertoe zou leiden dat de NS in een verliessituatie raakt, is dat natuurlijk geen goede zaak.

Zij zei dat zij geen behoefte heeft aan de instelling van een tweede commissie-Wijffels. Wel stelde zij voor een notitie op te stellen over de situatie na het jaar 2000, opdat aan de hand daarvan met de Kamer van gedachten kan worden gewisseld. De Europese Commissie houdt zich ook bezig met de voorbereiding van een stuk over de marktliberalisering van het spoorvervoer; dit kan bij de notitie worden betrokken. Het uitgangspunt is een betwistbare markt waar mogelijk. De overheid moet ervoor zorgen dat de belastingbetaler voor een zo laag mogelijke prijs een zo goed mogelijk openbaar vervoer krijgt. Het doel is verder zoveel

mogelijk openbaar vervoer te regelen; dat is de beste garantie voor werkgelegenheid.

De wetgeving voor de contractsector is in voorbereiding en is gericht op de situatie in 2000. Het wetgevingsproces moet voor dat jaar zijn afgerond, ook met het oog op de contractering van de NS.

Over de overdracht van personeel in het kader van de decentralisatie is bestuurlijk overeenstemming bereikt. De bevindingen van Berenschot kloppen. De 60 FTE's op het ministerie van Verkeer en Waterstaat die aan het proces werken, gaan man en taak mee. Daarnaast bestaat behoefte aan nog eens 90 FTE's. Daarover bestaat ook overeenstemming, maar de vraag is nog wel hoe hun inzet moet worden gefinancierd.

Het IPO meldt dat de grensoverschrijdende lijnen naar tevredenheid van de provincies zijn toegewezen dan wel verknipt. Verder meldt het IPO dat alle provincies voorstander zijn van een snelle decentralisatie, zo besloot de minister.

De voorzitter van de commissie,  
Biesheuvel

De griffier van de commissie,  
Coenen