

26 456

Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 juni 2000

1. Inleiding

Graag wil ik aan de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat mijn grote waardering uitspreken voor de snelle wijze waarop zij het wetsvoorstel in behandeling hebben genomen. Gezien de voortvarendheid waarmee de vaste commissie dit wetsvoorstel behandelt, is het daadwerkelijk mogelijk dat het wetsvoorstel vóór het zomerreces wordt afgerond. Dat waardeer ik temeer, omdat daarmee dit wetsvoorstel op korte termijn in het Staatsblad kan worden gepubliceerd. Met het oog daarop is getracht de vragen van de verschillende fracties zo uitvoerig en adequaat mogelijk te beantwoorden. Wij hopen daarmee dat het wetsvoorstel genoegzaam is voorbereid voor de openbare behandeling door Uw Kamer. In verband met de inzichtelijkheid zijn de antwoorden per onderwerp geordend. Allereerst wordt op een aantal vragen van meer algemene aard ingegaan.

De CDA-fractie stelt dat de Raad van State kennelijk twijfels heeft of het wetsvoorstel in zijn doelstellingen zal slagen en verwacht dat het voorzieningenniveau achteruit gaat en dat het openbaar vervoer met een sociale functie niet langer optimaal wordt uitgevoerd. Zij vraagt zich af hoe de minister in de praktijk en bij de uitvoering deze twijfels denkt te kunnen wegnemen en welke maatregelen zij daarvoor nodig acht. De leden van PvdA-fractie zijn in dat kader benieuwd naar het beleid zoals dat in de aangekondigde nota's voor verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening zal worden gepresenteerd. Voorts vragen zij zich af of en hoe het Mobiliteitsplan dat de minister enkele weken geleden heeft gepresenteerd is getoetst op de effecten voor de verschillende vervoerswijzen, met name vanuit het oogpunt van exploitatie. Dit klemt temeer waar zij begrepen hadden dat met name in het streekvervoer aan een bezuinigingstaakstelling moet worden voldaan.

De mening van de Raad van State dat de introductie van marktwerking niet de enige maatregel kan zijn in het kader van verbetering van de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto wordt dezerzijds gedeeld. Het draagt er echter wel aan

bij, hetgeen ook blijkt uit voorbeelden van aanbesteding van openbaarvervoernetwerken in het buitenland.

De introductie van marktwerking wordt zeer zeker niet als enig beleidsinstrument ingezet om dit doel te bereiken. In de Perspectievennota Verkeer en Vervoer – die dient als tussenstap op weg naar het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan – is reeds aangegeven dat naast een omvangrijke investeringsimpuls in infrastructuur tevens ondermeer zal moeten worden ingezet op het beter benutten van infrastructuur, de inzet van het prijsinstrument, decentralisatie van bevoegdheden naar mede-overheden indien dat het meest geschikte bestuursniveau is en regionale differentiatie. In dat licht moet het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) worden geplaatst, dat onlangs in de Tweede Kamer is besproken. Het BOR bestaat uit een samenhangend pakket van maatregelen voor infrastructurele investeringen in de Randstad voor zowel wegen als openbaar vervoer, dat bestaat uit:

- investeringen in infrastructuur op rijksniveau als op regionaal niveau, zowel in openbaar vervoer en in (hoofd)wegen;
- de introductie van tarieven voor mobiliteit in de vorm van spits-tarieven, tolwegen en betaalstroken;
- het bieden van meer keuzemogelijkheden voor de (auto)mobilist in de zin van alternatieven via openbaar vervoer en flankerend beleid (carpoolen, buiten de spitsreizen, thuiswerken);
- publiek-private samenwerking;
- regionaal flankerend beleid (locatiebeleid, parkeerbeleid, fietsbeleid, telewerken, vervoermanagement).

De rijksoverheid, de regionale overheden en het bedrijfsleven moeten apart en samen een prestatie leveren om het pakket te realiseren. Het rijksbeleid omvat de zorg voor de samenhang in het totale pakket, investeringen, en de creatie van mogelijkheden voor de vorming van mobiliteitsfondsen, publiek-private samenwerking en tarieven voor mobiliteit. De regionale overheden zorgen voor de inbedding en uitwerking van de werkafspraken, voor investeringen in regionale infrastructuur, zij storten geld in het mobiliteitsfonds, nemen waar nodig maatregelen op het onderliggend wegennet bij invoering van een spitstarief en voeren actief regionaal vervoer beleid. Het bedrijfsleven neemt een actieve opstelling in bij private investeringen, investeert eveneens en levert actief flankerend beleid inzake vervoermanagement. Dit pakket omvat een evenwichtig samenstel van maatregelen aan de vraag- en aanbodkant van mobiliteit, in de verbetering van openbaar vervoer en wegen en in de benutting en uitbreiding van infrastructuur. Met het BOR wordt een deel van de benaderingswijze van het Kabinet reeds zichtbaar, zoals die ook in het NVVP tot uitdrukking zal komen. De maatregelen uit het BOR zijn verbonden met het NVVP en krijgen hierbinnen in een plaats in samenhang en perspectief met de overig te presenteren beleidsvoornemens.

Dit pakket van maatregelen beoogt enerzijds aan te grijpen bij vergroting van het aanbod van infrastructuur en anderzijds bij beïnvloeding van de vraag naar mobiliteit van de (auto)mobilist. Vooralsnog zijn de effecten van dit pakket van maatregelen berekend in de vorm van trajectsnelheden per corridor in de ochtendspits op het hoofdwegennet in 2010. De effecten op het openbaar vervoer zijn geraamd in termen van aankomende (lightrail) treinen per stad. Deze ramingen zijn in de vorm van kaartmateriaal beschikbaar. De effecten van het *totale* BOR-pakket op de exploitatie van het stads- en streekvervoer kunnen niet worden gegeven, omdat de beschikbare rekenkundige modellen een dergelijke mate van detaillering niet toestaan. Wat betreft de investeringen op rijksniveau wordt overigens de normale MIT-procedure gevolgd. OV-projecten worden derhalve op hun exploitatieve effecten getoetst. Op basis van de gegevens van de diverse openbaarvervoerprojecten is reeds een eerste indicatie van de groei van het gebruik beschikbaar. Deze sluit aan op de

groeiprognoses die in de uitvoeringsnotitie Light-rail zijn genoemd. De verwachting is dat door de verbeterde infrastructuur en het light-railconcept de exploitatiemogelijkheden voor het openbaar vervoer verbeteren. Voor investeringen die worden gedaan uit de mobiliteitsfondsen zijn de regio's de initiatiefnemers en wordt de investeringsafweging decentraal gemaakt.

De introductie van periodieke betwistbaarheid in het openbaar vervoer laat zien dat voor dezelfde overheidsbijdragen 20 tot 30 procent meer prestatie mogelijk is. Voor de rijksbijdrage geldt dat wordt gestreefd de subsidiegraad terug te brengen. Dit wordt bewerkstelligd door jaarlijks het budget te verlagen met f 35 mln. Tegelijkertijd is het van belang eventuele vervoergroei te honoreren. Hiervoor bestaat momenteel een budgettaire ruimte van 2% per jaar, welke wordt aangewend naarmate groei heeft plaatsgevonden. Op termijn zal deze nog toenemen.

Inzake de vraag van de CDA-fractie over het wegnemen van twijfels over het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer in de praktijk het volgende. De overheid houdt een sterke greep op het openbaar vervoer door middel van het programma van eisen en de concessievoorschriften. De decentrale overheid kan eisen stellen aan het voorzieningenniveau en aan de mate waar bepaalde gebieden ontsloten blijven/worden. De decentrale overheden delen bij mijn weten de twijfel van de Raad niet. De verwachting is dan ook dat de aanbestedingspraktijk deze twijfel zal wegnemen. De maatregelen die de regering daarnaast nodig acht zijn hierboven beschreven.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat tijdens de Algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer op 17 november jl. de minister-president een nota toegezegd over de integrale beleidsvisie van het kabinet betreffende marktwerking, liberalisering, verzelfstandiging en privatisering. Zou het niet verstandig zijn, zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af, om eerst te wachten op het uitkomen van de door de minister-president toegezegde nota en een brede discussie daarover, alvorens wordt overgegaan tot een daadwerkelijke uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel?

Bij brief van 19 mei 2000 (Kamerstukken I 1999/2000, 26 800, nr. 238) heeft de minister-president aangegeven dat de toezegging waar de CDA-fractie op doelt gestalte heeft gekregen in de notitie Liberalisering en privatisering in netwerksectoren (Kamerstukken II 1999/2000, 27 018). Daarin is aangegeven dat over de concrete invulling van de uitgangspunten, zoals beschreven in de notitie, in afzonderlijke dossiers van geval tot geval van gedachten moet worden gewisseld.

In de notitie Liberalisering en privatisering in netwerksectoren gaat het kabinet in op de vraag hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen in netwerksectoren op een effectieve en doelmatige wijze kan waarborgen. Voor het regionaal openbaar vervoer is dit uitgewerkt in het onderhavige wetsvoorstel. De regering is van mening dat concurrentie om netwerken van regionaal openbaar vervoer de beste wijze is om een effectieve en doelmatige uitvoering te bewerkstelligen. De decentrale overheden zijn hiervoor verantwoordelijk en kunnen in de concessie voorwaarden stellen aan de vervoerder. De Nederlandse Mededingingsautoriteit houdt op basis van de Mededingingswet toezicht op de concurrentieverhoudingen. Daarnaast oefent de Nederlandse Mededingingsautoriteit op grond van dit wetsvoorstel op de marktordering in het openbaar vervoer. De betreffende sectorspecifieke artikelen zullen in werking treden op het moment dat de ontwikkeling van de OV-markt dit nodig maakt.

De leden van de CDA-fractie vragen het oordeel over het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) «Het borgen van

het publiek belang» in relatie tot het voorliggende wetsvoorstel. Met name vragen de leden zich af of de stelling dat de regering de afgelopen jaren «te ondoordacht en te onvoorbereid» heeft gekozen voor marktwerking onderschrijft. Zij vragen zich af of de liberalisering van het streekvervoer aan de aanbevelingen van de WRR voldoet en of de mening wordt gedeeld dat een Kwaliteitskamer wordt ingesteld om publieke belangen veilig te stellen. Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie zich af welke conclusies worden getrokken uit de gang van zaken in het noorden van het land en welke maatregelen zullen worden genomen om de situatie te verbeteren zodat in ieder geval de belangen van de reizigers worden gediend.

De aanbevelingen in het genoemde WRR-rapport hebben met name betrekking op het formuleren van de publieke belangen in relatie tot de betreffende activiteiten en vervolgens op de wijze waarop deze belangen zijn geborgd. In het wetsvoorstel gaat het om de introductie van een gereguleerde vorm van marktwerking, waarbij in de concessie de publieke belangen kunnen worden gewaarborgd. Voor het stads- en streekvervoer kunnen als publieke belangen in ieder geval worden beschouwd voldoende beschikbaarheid van openbaar vervoer, een aanvaardbaar prijsniveau, sociale veiligheid en het voldoen aan toegankelijkheids- en milieu-eisen. De decentrale overheden kunnen deze belangen in de programma's van eisen opnemen, in overleg met consumentenorganisaties en andere belanghebbenden. Voorts zijn in het wetsvoorstel de klassieke openbare dienstverplichtingen voor de concessiehouder opgenomen, te weten de exploitatieplicht, de vervoerplicht en de tariefplicht. Daarnaast is gewaarborgd dat een toegankelijk reisinformatiesysteem met landelijke dekking zal bestaan. Het wetsvoorstel ziet in directe zin niet op privatisering van de overheidsbedrijven, maar privatisering is wel een logisch voortvloeiend van de gekozen systematiek. De WRR ondersteunt (op pagina 148) overigens voor het streekvervoer de keuze voor de introductie van concurrentie.

Ten aanzien van het oprichten van een Kwaliteitskamer die ziet op het bewaken van de kwaliteit van het overheidsbeleid wordt verwezen naar het aanstaande kabinetsstandpunt op het rapport van de WRR. De ontwikkelingen in het noorden van het land zijn het gevolg van een autonoom proces en hangen niet samen met de introductie van periodieke aanbesteding. Op de treindienst Groningen–Leeuwarden is tot op heden geen marktwerking toegepast. De ontwikkelingen op deze treindienst kunnen dus ook niet aan de toepassing van marktwerking worden toegeschreven. Op voorstel van de provincie Friesland en met medewerking van NSR is er in 1998 mee ingestemd dat de exploitatie van deze treindienst evenals die van de gedecentraliseerde treindiensten Leeuwarden–Stavoren en Leeuwarden–Harlingen per juni 1999 door Noordned geschiedt. Op die manier had Noordned als nieuwe vervoerder bij de start een omvangrijker werkpakket, hetgeen de kans op succes vergrootte. Het aantal reizigers op de treindienst Groningen – Leeuwarden is als gevolg van een aantal externe factoren de laatste jaren fors gestegen. Deze groei heeft de nieuwe vervoerder NoordNed in logistieke problemen gebracht mede omdat er te weinig materieel beschikbaar was. Deze situatie zou zich waarschijnlijk ook hebben voorgedaan wanneer NS de dienst was blijven exploiteren en is noch het gevolg van marktwerking, noch het gevolg van exploitatie door een nieuwkomer. Overigens zet NoordNed inmiddels meer materieel in en zijn de vervoerproblemen vrijwel opgelost. Sinds mei van dit jaar verzorgt Noordned het in aanbesteding gewonnen vervoer op de drie Groningse lijnen en ik heb goede hoop op een gunstige ontwikkeling.

De leden van de fracties van het CDA, de VVD, GroenLinks en RPF/GPV vroegen zich af waarom over het voorliggend wetsvoorstel geen nader

advies aan de Raad van State is gevraagd en of dit alsnog moet geschieden. De leden verwezen hierbij naar het grote aantal amendementen en nota's van wijziging.

Hernieuwde advisering door de Raad van State kan aan de orde zijn indien in het wetsvoorstel ingrijpende wijzigingen zijn aangebracht. Of een wijziging als ingrijpend moet worden aangemerkt, zal van geval tot geval, mede in het licht van het doel van de advisering door de Raad van State, moeten worden beoordeeld. Daarbij is het aantal wijzigingen op zich niet van belang. Veeleer gaat het om het karakter van die wijzigingen en of deze de beleidsvoornemens die in deze wet zijn neergelegd ingrijpend wijzigen. Deze staatkundige gedragslijn is neergelegd in aanwijzing 277 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Geen van de door de regering in het wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen, noch een van de na de eerste lezing in de Tweede Kamer door de regering voorgestelde wijzigingen moet worden aangemerkt als een ingrijpende wijziging. De door de regering aangebrachte, respectievelijk voorgestelde wijzigingen betroffen telkens noodzakelijke verduidelijkingen, verbeteringen of bijstellingen van in dit verband relatief onderschikte betekenis. Advisering door de Raad van State werd dan ook niet nodig geacht. Voor zover het ging om aanvullingen van het wetsvoorstel brachten deze, hoewel niet altijd onbelangrijk van karakter, geen contro-versiële of anderszins ingrijpende beleidswijzigingen met zich ten opzichte van de maatregelen die aanvankelijk in het wetsvoorstel waren neergelegd. Dit standpunt is ook door de Tweede Kamer onderschreven, nu vanuit de Tweede Kamer niet om advisering ter zake door de Raad van State werd gevraagd; ook werden die wijzigingen niet anderszins door de Tweede Kamer als zodanig ingrijpend bestempeld dat advisering door de raad wenselijk werd geacht.

Over de ogenschijnlijk ingrijpende, althans omvangrijke uitbreiding van het wetsvoorstel met bepalingen inzake taxivervoer kan in dit verband worden opgemerkt dat het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State voor advies was voorgelegd, reeds bepalingen ter zake bevatte. Deze bepalingen werden ter gelegenheid van de indiening bij de Tweede Kamer uit het wetsvoorstel geschrappt met het oog op een ordelijke parlementaire behandeling van het inmiddels tot wet verheven en in werking getreden wetsvoorstel deregulering taxivervoer. Nadat de parlementaire besluitvorming over het wetsvoorstel deregulering taxivervoer was afgerond, werden de desbetreffende bepalingen dan ook, mede op instigatie van de Tweede Kamer, opnieuw in het wetsvoorstel opgenomen. Die bepalingen zijn, afgezien van de noodzakelijke, overwegend wetstechnische, aanpassingen, derhalve reeds twee keer aan de Raad van State voorgelegd. In antwoord op de vraag van genoemde fracties kan voorts worden opgemerkt, dat voor zover de vraag betrekking heeft op wijzigingen die bij amendement werden voorgesteld, aanwijzing 278 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is gevolgd. Volgens die aanwijzing wordt over een bij amendement voorgestelde ingrijpende wijziging de Raad van State alleen gehoord, indien de minister of staatssecretaris daaraan met het oog op zijn oordeelsvorming over het amendement behoefte gevoelt. Ten aanzien van geen van de amendementen heb ik de behoefte gehad de Raad van State te horen. In dit verband zij nog vermeld dat de wetsysteematisch onwenselijke opzet van het amendement op stuk nr. 82 met een door de regering in tweede lezing voorgestelde wijziging kon worden gecorrigeerd.

Nog afgezien van de hierboven bedoelde, in de Aanwijzingen voor de regelgeving vastgelegde gedragslijn, kan worden opgemerkt dat de regering uit de praktijk van ons staatsbestel geen gevallen bekend zijn waarbij de Raad van State werd gehoord over een reeds bij de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel van de regering. Advisering door de Raad van State over een door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel

vindt slechts plaats, indien het een initiatiefvoorstel betreft ten aanzien waarvan door de regering niet-bekrachtiging wordt overwogen. Ten slotte zij ter zake opgemerkt dat, mocht een bij de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel een (wetstechnisch) mankement bevatten – hetgeen in dit geval door de uitvoerige behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer en de grondige analyse van de verschillende wijzigingen die de regering in het kader van de tweede lezing door de Tweede Kamer heeft uitgevoerd, kan worden uitgesloten – niet advisering door de Raad van State over het wetsvoorstel in de rede ligt, doch de indiening van een novelle.

De regering is derhalve van oordeel dat het vragen van advies aan de Raad van State over een wetsvoorstel van de regering als het onderhavige, dat door de Tweede Kamer is aangenomen, niet nodig en (derhalve) ook niet wenselijk is. De regering zal het onderhavige wetsvoorstel dan ook niet opnieuw aan de Raad van State voorleggen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af waarom door de regering niet is overwogen het wetsvoorstel in te trekken nadat amendement nr. 82 door de Tweede Kamer werd aanvaard.

De voornaamste bedenkingen tegen het amendement hadden betrekking op effecten van de uitoefening van de ontheffingsbevoegdheid op de rechtseenheid en rechtszekerheid. In de brief van 8 mei 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 26 456, nr. 85) is dit uitvoerig toegelicht. Kort gezegd kwamen de bedenkingen neer op het volgende. Als gevolg van het amendement zouden verschillende instanties een toezichthoudende taak hebben gekregen in de marktordening en mededinging in het openbaar vervoer. Deze taak zou interfereren met de toezichthoudende taak van de NMa uit hoofde van de Mededingingswet omdat deze wet ook het referentiekader van het in het amendement neergelegde toezicht is. De interpretaties die door maar liefst 13 verschillende instanties aan het begrip «economische machtspositie» kunnen worden gegeven zouden hun directe weerslag hebben op de wijze waarop de NMa dit begrip hanteert. En daarmee ook de taakuitoefening van de NMa kunnen belemmeren. Bovendien zouden verschillende interpretaties van dit begrip de rechtszekerheid voor vervoerders en aanbestedende overheden verminderen. Een tweede bedenking richtte zich op de consistentie in de uitvoerbaarheid. Deze twee redenen hebben de regering aanleiding gegeven een wijzigingsvoorstel in te dienen (Kamerstukken II 1999–2000, 26 456, nr. 86) dat de NMa tot taak geeft om in het kader van de ontheffingsaanvraag een oordeel te geven over het ontstaan van een economische machtspositie als bedoeld in de Mededingingswet. Hiermee wordt een consistente toepassing van deze bepaling bereikt. Nu dit voorstel is aangenomen door de Tweede Kamer zijn de belangrijkste bezwaren tegen het amendement weggenomen. Het moge duidelijk zijn dat om redenen van rechtseenheid en rechtszekerheid een experiment met deze ontheffingsbevoegdheid, een suggestie van de leden van de CDA-fractie, niet wordt voorgestaan.

De CDA-fractie vraagt waarom voor experimenten met openbaar vervoer slechts een periode van ten hoogste zes jaar is gekozen. Waarop is de verwachting gebaseerd dat de markt voor openbaar vervoer zich snel zal gaan ontwikkelen na de inwerkingtreding van de wet?

De experimentbepaling heeft ten doel afzonderlijke experimenten mogelijk te maken waarbij van de wet kan worden afgeweken. Juist het feit dat het hier gaat om een mogelijkheid om af te wijken van het wettelijk kader, vraagt dat de bepaling met de nodige waarborgen is omgeven. In het nader rapport op het wetsvoorstel is hierop na een opmerking terzake van de Raad van State, uitvoerig ingegaan. Inherent

aan een experiment is de tijdelijke duur ervan. De zorgvuldigheid brengt mee dat deze tijdelijke duur enerzijds niet te lang is, aangezien een lange duur ongewenst is, en anderzijds lang genoeg is om zinvolle experimenten mogelijk te maken. De duur wordt steeds per afzonderlijk experiment bepaald en derhalve op de aard van het experiment aangepast. De reden van de maximumduur van zes jaar is gelegen in het feit dat dan een zinvolle proefneming mogelijk is. Een kortere experimenteelperiode belemmert de totstandkoming van innovaties die veelal aan investeringen gerelateerd zijn en is om die reden niet wenselijk. Het onderhavige wetsvoorstel geeft een nieuwe impuls aan het openbaar vervoer. De relatie tussen opdrachtgever en vervoerder wordt verder verzakelijkt en de vervoerders worden door het instrument van aanbesteding sterker dan in de vigerende wet geprikkeld om aan de wensen van de klant te voldoen. Door de toenemende concurrentie zullen nieuwe en creatieve vervoersideeën ontstaan. Hierop is de verwachting gebaseerd dat de markt zich snel zal ontwikkelen.

De leden van de VVD-fractie stellen dat met de Wet Personenvervoer 2000 marktwerking bevorderd wordt via twee benaderingen:

Bij het openbaar vervoer gaat het om concurrentie om de weg en bij taxivervoer om concurrentie op de weg. Kan deze discrepantie wel uit de aard van het vervoer verklaard worden?

De stelling van de VVD-fractie vraagt om nuancering. Taxivervoer is te onderscheiden in straattaxivervoer en contractvervoer zoals doelgroepenvervoer (WVG, bedrijfsvervoer) en collectief vraagafhankelijk vervoer (aanvullend op vervoer per bus of trein). In een beperkt aantal nieuwbouwlocaties wordt vooruitlopend op de totstandkoming van openbaar vervoer taxivervoer ingezet waarop taxibedrijven zich via aanbestedingsprocedures kunnen inschrijven.

De van de zijde van de VVD-fractie genoemde discrepantie tussen concurrentie om de weg en concurrentie op de weg geldt met name het straattaxivervoer, wat landelijk gezien overigens een klein onderdeel is van het totale taxivervoer. Deze discrepantie bestaat echter niet omdat de aard van het taxivervoer zo verschilt met het openbaar vervoer dat dit een andere benadering ten aanzien van marktwerking rechtvaardigt.

De aard van het regionaal openbaar vervoer verschilt op een aantal punten van straattaxivervoer. Bij het regionaal openbaar vervoer is sprake van netwerken van vervoer, en het is van belang deze samenhang in het vervoersaanbod in stand te houden. Dit vergroot de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer voor de reiziger. Om deze netwerkfunctie te behouden is gekozen voor concurrentie om de weg. Bij het straattaxivervoer is geen sprake van dergelijke netwerken. Er is derhalve geen reden om de concurrentie daar te beperken tot periodieke aanbestedingen. Daarnaast komt het merendeel van het regionaal openbaar vervoer thans zonder overheidsbijdrage niet in de markt tot stand. De overheid acht het wenselijk voorwaarden te stellen aan de verstrekking van de financiële bijdrage aan de vervoerder, ondermeer in de vorm van het vervoersaanbod. Het bieden van een tijdelijke exclusiviteit aan de vervoerder voor het verrichten van het netwerk van openbaar vervoer heeft daarbij een drukkend effect op de hoogte van de benodigde bijdrage. Bij de straattaxi is sprake van een commercieel aantrekkelijk produkt.

De leden van de PvdA-fractie zouden nog eens uiteengezet willen zien waarom het taxivervoer is gecentraliseerd, terwijl het desbetreffende vervoer voor het belangrijkste deel binnen een gemeente en regio plaatsvindt en voor het streekvervoer wordt gekozen voor een decentralisatie, waarbij in wellicht aanzienlijke delen van het land uiteindelijk zal

moeten worden volstaan met kleinschalige en vraagafhankelijke voorzieningen die niet zelden door taxibedrijven zullen worden verzorgd.

Tot 1 januari 2000 was het taxibeleid aan decentrale overheden gedelegeerd. Het door hen gevoerde beleid heeft een diversiteit aan regels opgeleverd die een gezonde marktwerking – waarbij de ondernemersvrijheid zo ruim als mogelijk is – zoals het kabinet die voorstaat (en ook al in de vigerende wet staat) niet heeft bevorderd. Het taxivervoer is daarom waar nodig gecentraliseerd. Deze centralisatie heeft betrekking op de vergunningverlening, het stellen van uniforme kwaliteitseisen aan taxiondernemers, – chauffeurs en – voertuigen en (tijdelijk) het vaststellen van een uniform maximumtarief. Ook voor het openbaar vervoer is de vergunningverlening, het stellen van een maximumtarief en de eisen aan chauffeurs en voertuigen centraal geregeld. Het gaat daarbij echter niet om een opdrachtgevende, maar primair om een regulerende rol. De taken van de decentrale overheden voor openbaar vervoer betreffen de toegang tot de markt, waarvoor een concessie wordt verleend door die decentrale overheden. De toegang tot het beroep van ondernemer in het openbaar vervoer is centraal geregeld. De minister van Verkeer en Waterstaat verleent de vergunning voor openbaar vervoer. Deze centralisatie wordt gerechtvaardigd door het feit dat de voorwaarden voor verlening van die vergunning tamelijk beleidsarm zijn. De in de vigerende Wet personenvervoer bijkomende voorwaarden met betrekking tot de wenselijkheid van het vervoer en het financieel belang worden als voorwaarde voor vergunningverlening niet meer gesteld. Eenzelfde reden ligt ook ten grondslag aan de centralisatie van het verlenen van een taxivergunning. Aangezien de toegang tot de markt voor taxivervoer via definitieve afschaffing van het capaciteitsbeleid per gebied over afzienbare tijd geheel wordt vrijgegeven, kan de vergunningverlening qua efficiency beter op centraal niveau geregeld zijn. Ook voor een eenduidige toetsing van de eisen voor de vergunningverlening betreffende de toegang tot het beroep (betrouwbaarheid en vakbekwaamheid) is een centrale uitgifte, voor zowel taxi- als openbaar vervoer te verkiezen. De veronderstelling dat het taxivervoer voor het belangrijkste deel binnen een gemeente en regio plaatsvindt is overigens met de nieuwe taxiwetgeving minder aan de orde. Deregulering betekent niet alleen dat taxivervoerders gemakkelijker tot de markt kunnen toetreden, waardoor een toename van het taxivervoer is te verwachten en dus een grotere rol voor de taxi in de vervoerketen. Taxiondernemers kunnen ook als het vervoergebiedenbeleid definitief wordt losgelaten met ingang van 2002 een grotere actieradius ontwikkelen.

De leden van de fracties van het SGP en RPF/GPV vroegen naar de juridische houdbaarheid van de internationale reciprociteitsregeling.

Er is geen reden om aan te nemen dat de bepaling inzake internationale reciprociteit op voorhand niet houdbaar zou kunnen zijn. Uiteindelijk is het de rechter die hierop, mits deze daartoe wordt uitgenodigd in een specifiek geval, een definitief oordeel over kan geven. De bepaling ondersteunt een toegestane geleidelijke openstelling van een op dit moment gesloten openbaar vervoermarkt in Nederland. Wederkerigheid is in het gemeenschapsbeleid geen onbekend gegeven. Bij de wijziging van richtlijn 91/440 is in de overwegingen bijvoorbeeld expliciet opgenomen dat toegangsrechten beperkt kunnen worden tot ondernemingen uit lidstaten waar soortgelijke toegangsrechten zijn verleend. Een met de in het wetsvoorstel neergelegde regeling vergelijkbare bepaling is ook in de wetgeving van Duitsland en Oostenrijk opgenomen. Deze wetgeving is noch door de Commissie noch door de rechter onrechtmatig bevonden. Er is geen reden om aan te nemen dat dit alsnog zou gebeuren. De reciprociteitsbepaling verhoedt overigens niet dat buitenlandse onderne-

mingen op de Nederlandse markt kunnen toetreden ofwel door zich in Nederland te vestigen ofwel doordat zij gevestigd zijn in een lidstaat met een open OV-markt.

2. Implementatie en aanbesteding

Veel fracties hebben vragen gesteld met betrekking tot de implementatie van de aanbestedingsplicht en de (tussentijdse) evaluatie van aanbesteding. Voorts zijn vragen gesteld over de systematiek van de aanbesteding van openbaar vervoer en de Europese context daarvan.

2.1. Implementatie aanbestedingsplicht

De leden van de CDA-fractie vragen of nog eens met argumenten kan aangegeven waarom de regering overwegende bezwaren heeft tegen een facultatieve aanbesteding. Verder vragen de leden van de CDA-fractie waarom de decentrale overheden niet zelf bepalen of men overgaat tot aanbesteding of het sluiten van een «onderhands» prestatiecontract. De leden van de GroenLinks-fractie stellen een soortgelijke vraag. Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie of zonder deze stok achter de deur de overheden niet hun verantwoordelijkheden voor het optimaliseren van het openbaar vervoer zouden nemen. Verder vragen ze als dat zo was, wat dan eigenlijk de reden is voor decentralisatie.

Besluitvorming over de verplichting tot aanbesteding met ingang van 1 januari 2006 zal nog plaatsvinden. Hiervoor zal voor 1 januari 2004 de minister van Verkeer en Waterstaat verslag uitbrengen aan de Staten-Generaal omtrent de doeltreffendheid en de effecten van de aanbesteding en de concessie.

Dat het wenselijk is om de verplichting tot aanbesteding op te nemen blijkt ondermeer uit een langlopend contract dat KAN in 1997 heeft gesloten voor 10 jaar met Connexxion. Ook de RET heeft een contract voor 20 jaar afgesloten. Zeker indien daaraan geen benchmarking vooraf is gegaan moeten vraagtekens worden gesteld bij de scherpere van de contractueel aangeboden «prestatie» van de vervoerder. De beperkte ervaring met aanbesteding in dit land heeft ook uitgewezen dat de gesettlede vervoerders doorgaans scherp en meer OV offeren in een aanbestedingssituatie dan in de bestaande situatie zonder aanbesteding. Gelet op het bovenstaande is het dan ook wenselijk om de aanbesteding te verplichten. Omdat de aanbestedingsplicht gefaseerd wordt geïntroduceerd is het mogelijk voor de decentrale overheden om gedeeltelijk aan te besteden en gedeeltelijk andere prestatiecontracten te sluiten. Ze kunnen er tijdelijk voor kiezen om een deel van het vervoer aan te besteden en het ander deel middels een prestatiecontract onderhands te gunnen. De verwachting is echter dat door het competitieve element van aanbesteding er een grote stimulans is voor de vervoerder om zijn efficiency te verbeteren. De reden voor de decentralisatie is niet gelegen in de vraag of overheden overgaan tot aanbesteding, maar in de wenselijkheid van het geïntegreerde verkeer- en vervoerbeleid op regionale schaal. Dit geïntegreerde beleid zal zijn meerwaarde zonder meer bewijzen. De aanbesteding openbaar vervoer geeft nog een extra impuls.

Ook voor de vervoerder is het wenselijk dat de aanbesteding niet op vrijwillige basis geschiedt omdat voor hen een onzekere situatie kan ontstaan. Wanneer het gebied waarin een vervoerder opereert, wordt aanbesteed en hij deze verliest, dan kan deze vervoerder in een moeilijke positie komen wanneer niet elders ook gebieden worden aanbesteed waarin hij kan offeren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de decentrale overheden wel voldoende tijd krijgen tot een zorgvuldige aanbesteding te komen.

De laatste jaren zijn vrijwel alle decentrale overheden zich al op een of andere manier aan het verdiepen over de mogelijkheden die aanbesteding bieden. Decentrale overheden beginnen daar dus niet pas aan op het moment dat de Wet personenvervoer 2000 van kracht zal zijn. Die overheden die willen aanbesteden hebben dan ook voldoende tijd de zaak terdege voor te bereiden. Daarbij kunnen zij voor ondersteuning een beroep doen op het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer, wat in de praktijk veel gebeurt. De decentrale overheden zijn verstandig genoeg om zonder goede voorbereiding geen aanbesteding «uit te schrijven».

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV zien onduidelijkheid in welk tempo decentrale overheden initiatieven tot aanbesteding zullen nemen. Dat maakt het voor commerciële ondernemingen moeilijk beleid te voeren en verliezen zij hun belangstelling voor de Nederlandse ov-markt.

Het is inderdaad mogelijk dat de initiatieven tot aanbesteding per concessieverlening in de komende drie jaar kan differentiëren. Evenwel wordt niet verwacht dat hiermee vervoerders zullen worden afgeschrikt. In het wetsvoorstel is duidelijk een implementatiestrategie neergelegd. De vervoerders zijn op de hoogte van de ontwikkelingen die de Wet personenvervoer 2000 met zich mee zal brengen en ze bereiden zich daar terdege op voor. Het is de vervoerders bekend dat een aanbestedingsverplichting kan worden opgelegd indien op 1 januari 2003 niet 35 procent (excl. BOV-steden) van de omzet van het openbaar vervoer is aanbesteed en voor 1 januari 2006 zal aanbesteding 100 procent (excl. BOV-steden) verplicht zijn indien in 2004 het besluit daartoe wordt genomen. Dezerzijds wordt niet verwacht dat de vervoerders de voortgang van de aanbestedingen bij de decentrale overheden als een hinder zien bij hun interne bedrijfsvoering. Immers bekend is dat aanbesteed zal gaan worden. De vrees dat vervoerders hun belangstelling voor de Nederlandse markt zullen verliezen lijkt dan ook ongegrond.

De leden van de VVD-fractie vragen of op 1 januari 2003 eigenlijk wel 35% kan zijn aanbesteed.

Alle betrokken overheden wegen al tenminste 2 jaar af op welk moment tot aanbesteding over te gaan. Die overheden die de voordelen van aanbesteding onderkennen, zijn al volop bezig met de concrete voorbereiding van de aanbesteding. Bij het verlengen van de BOS-contracten houden deze overheden rekening met het moment waarop zij willen aanbesteden. Omdat decentrale overheden niet pas bij het in werking treden van de Wet personenvervoer 2000, maar al veel langer gelegenheid hebben de weg naar aanbesteding voor te bereiden blijft de regering van mening dat 35% of meer aanbesteden op 1 januari 2003 haalbaar is.

De leden van de D66-fractie achten het tijdpad van aanbesteding door gemeentelijke vervoerbedrijven onmogelijk, gezien het korte tijdsbestek tussen 35% aanbestedingsverplichting per 1 januari 2006 en 100% een jaar later.

Het versnellen van de 100% aanbestedingsplicht van 2009 naar 2007 voor vervoer verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven is bij amendement (Kamerstukken II 1999/2000, 26 456, nr. 53) in het wetsvoorstel ingebracht. Als gevolg hiervan zullen de concessieverleners het gvb-vervoer in twee kort op elkaar volgende stappen moeten aanbesteden. Evenwel moet dit haalbaar zijn. Een aantal gemeenten zet momenteel ter voorbereiding van aanbesteding stappen om tot verzelfstandiging van het gemeentelijk

vervoerbedrijf te komen, in andere is dat proces al afgerond. Vanwege de vervlechting van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol is dit proces noodzakelijk voor een zuivere afweging bij de aanbestedingsprocedures. In 2004 wordt besloten of een wettelijke verplichting tot aanbesteding van al het openbaar vervoer wordt opgelegd. Op dat moment weten ook de opdrachtgevers van de gemeentelijke vervoerbedrijven dat zij op 1 januari 2006 35% van de omzet van het vervoerbedrijf moeten hebben aanbesteed en op 1 januari 2007 100%. Deze periode is lang genoeg om voorbereidingen te treffen. Het is uiteraard niet zo dat de voorbereidingen voor de aanbestedingen van het totale openbaar vervoer pas kunnen beginnen nadat de eerste 35% is aanbesteed.

De leden van de VVD-fractie vragen of de gefaseerde verplichting tot aanbesteding en daarnaast de mogelijkheid om hiervan ontheffing aan te vragen niet leidt tot een situatie waarin een deel van de vervoersautoriteiten zal aanbesteden en een deel niet. Daarnaast vragen de leden of dit niet zal leiden tot een suboptimale geografische grenzen.

Tot het moment dat de openbaarvervoerautoriteiten verplicht worden om aan 100 procent aan te besteden (voorzien met ingang van 1 januari 2006 en 1 januari 2007) zal zich de situatie voordoen dat een deel van de openbaarvervoerautoriteiten zal aanbesteden en een deel niet. Tot 1 januari 2003 is de aanbesteding facultatief. Met ingang van 1 januari 2003 dient 35 procent (excl. BOV-steden) van de omzet van het openbaar vervoer gespreid over het land te zijn aanbesteed.

De mogelijkheid tot ontheffing aan te vragen op de verplichting tot aanbesteding doet zich alleen voor wanneer de minister van Verkeer en Waterstaat bepaald heeft dat iedere concessieverlener voor tenminste 35 procent van de omzet dient aan te besteden omdat de aanbesteding niet in voldoende mate of onvoldoende gespreid plaatsvindt. Heeft de minister de concessieverlener geen verplichting opgelegd dan zal er geen ontheffing hoeven worden aangevraagd. Indien de verplichting is opgelegd, kan afhankelijk van de mate waarin ontheffing wordt verleend, inderdaad de situatie ontstaan dat een deel van de concessieverleners in bepaalde gebieden niet tot aanbesteding hoeven over te gaan en een deel van de concessieverleners, zonder ontheffing, 35% zullen moeten aanbesteden. Ontheffing zal echter alleen kunnen worden verleend indien daartoe zwaarwichtige redenen voor zijn die in de wet zijn neergelegd:

- indien gebiedsspecieke omstandigheden een aanbesteding belemmeren
- indien het belang van de reiziger daarmee wordt gediend
- indien aanbesteding naar de mening van de Nederlandse Mededingingsautoriteit leidt tot een economische machtspositie als bedoeld in de Mededingingswet

Of deze redenen aanwezig zijn, dient door de concessieverlener te worden aangetoond. Op voorhand wordt niet verwacht dat om die redenen op grote schaal ontheffing kan worden verleend.

Louter het gegeven dat er in verschillende regio's wel zal worden aanbesteed en in andere niet is op zich geen reden voor suboptimale geografische grenzen. Artikel 26 voorziet namelijk in een overlegverplichting over de afstemming van het openbaar vervoer met de concessieverleners in aangrenzende gebieden. Dit dient te geschieden vóór een concessie wordt verleend of gewijzigd. Of deze concessies nu worden aanbesteed of niet doet hierbij niet ter zake. In datzelfde artikel is op verzoek van de Tweede Kamer opgenomen dat de minister een aanwijzing kan geven aan de concessieverleners indien de afstemming onvoldoende tot stand komt. De verwachting is dat dit voldoende waarborgen zijn voor de totstandkoming van openbaar vervoer dat aantrekkelijk is voor de reiziger.

De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband nog concreet op welk moment de minister haar aanwijzingsbevoegdheid van artikel 61 zal gebruiken.

Wanneer blijkt dat ofwel er aanwijzingen zijn dat 35% van het openbaar vervoer niet is of binnen afzienbare tijd zal zijn aanbesteed of dat dit niet met een redelijke spreiding gehaald zal worden kan de minister van Verkeer en Waterstaat de aanwijzingsbevoegdheid gebruiken. De decentrale overheden moeten binnen 12 maanden na de aanwijzing aan deze aanbestedingsverplichting voldoen tenzij ontheffing op een van de eerder vermelde gronden is verleend. In de loop van 2002 zal blijken of het gebruik maken van de aanwijzingsbevoegdheid nodig is. In dat geval zal het Besluit personenvervoer 2000 dit nader worden geregeld. Daarbij zal het percentage worden gerelateerd aan de omzet van het openbaar vervoer. Voor wat betreft de spreiding over het land kan dit worden ingevuld als een spreiding naar regio's in bestuurlijk opzicht of naar geografische spreiding. Dezerzijds bestaat er een voorkeur voor het eerste criterium omdat hierdoor er binnen de drie categorieën verantwoordelijke bestuursorganen in redelijk gelijke mate ervaring met de aanbesteding van concessies wordt opgedaan.

De leden van de CDA-fractie vragen wat onder een economische machtspositie als genoemd in artikel 61, derde lid, onderdeel b moet worden verstaan.

Het artikel verwijst hiervoor naar de Mededingingswet. In dat kader zal de economische machtspositie worden beoordeeld. Een economische machtspositie stelt onderneming(en) in staat zich in belangrijke mate onafhankelijk van concurrenten, leveranciers, afnemers of eindgebruikers te gedragen, waardoor de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd. De vraag of sprake is van een economische machtspositie is onder meer afhankelijk van het marktaandeel van de onderneming(en) en van de concurrenten, maar ook van andere omstandigheden die een voorsprong kunnen geven op de concurrenten, zoals financiële reserves en technologische kennis, en van toetredingsbelemmeringen tot de markt. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat een marktaandeel van meer dan 50% een economische machtspositie oplevert. Evenwel laat de NMa zijn oordeel over de machtspositie niet alleen afhangen van het marktaandeel, maar worden ook andere marktomstandigheden in ogenschouwing genomen. Die combinatie van marktfactoren kan ertoe leiden dat de NMa reeds bij 25% marktaandeel tot de conclusie moet komen dat sprake is van een ongewenste machtsconcentratie. De NMa beoordeelt de situatie dus van geval tot geval en afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

De leden van de fractie van GroenLinks willen ten aanzien van de ontheffingsmogelijkheid weten wanneer dat in het belang van de reiziger is.

Het centrale beleidsuitgangspunt van de Wet Personenvervoer 2000 is dat de kwaliteit van het openbaar vervoer verbetert wanneer het openbaar vervoer in een competitieve omgeving komt. Daarom is er voor gekozen het openbaar vervoer periodiek aan te besteden. De ontheffingsmogelijkheid kan worden toegepast wanneer aanbesteding tot een slechter of duurder ov-product leidt dan bij voorbeeld op basis van onderhandse gunning. Voor de beoordeling daarvan kan aansluiting worden gezocht bij de criteria van artikel 143, derde lid. Ik denk dat het bijna onmogelijk is om op voorhand tot een dergelijke conclusie te komen, en dezerzijds is de verwachting dat ontheffingen op deze grond niet of nauwelijks zullen worden verleend.

De leden van de CDA-fractie vragen zich voorts af welke regels zullen worden vastgesteld op grond van artikel 61, vijfde lid.

Het vijfde lid geeft de mogelijkheid, niet de verplichting, om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ten aanzien van de toepassing van de aanbestedingsplicht of de ontheffing daarvan. Zo het instrument van het opleggen van de aanbestedingsplicht zal worden toegepast wordt dat niet eerder verwacht dan in de loop van 2002 of 2003. Toepassing ervan is afhankelijk van de ontwikkelingen op het gebied van aanbesteding. De behoefte aan nadere regels zal tegen die tijd worden bezien.

Een aantal fracties heeft gevraagd te reageren op de reactie van de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer van 19 mei jl. over de bevoegdheidsverdeling in artikel 61 tussen de kaderwetgebieden en de provincies.

Zoals bekend is deze bevoegdheidsverdeling in artikel 61 ingebracht bij amendement (Kamerstukken II 1999–2000, 26 456, nr. 82). Hoewel de bevoegdheidsverhouding niet geheel strookt met de systematiek van het wetsvoorstel betekent dit niet dat het niet uitvoerbaar is. De Kaderwetgebieden zijn van mening dat de ontheffingsbevoegdheid door provinciale staten niet goed past binnen de verhoudingen zoals die bestaat tussen de provincies en de kaderwetgebieden op verkeers- en vervoergebied. Daarbij wordt gerefereerd aan de Planwet verkeer en vervoer. De bestuurlijke verhoudingen in de Planwet wijzen niet eenduidig in de door de Kaderwetgebieden gewenste richting. De Planwet verkeer en vervoer beoogt namelijk niet de verhouding tussen provincies en kaderwetgebieden vast te leggen maar verwijst naar de regeling in de Kaderwet bestuur in verandering (Kamerstukken II 1996–1997, 25 337, nr. 3, pag. 16). In laatstgenoemde wet is in artikel 16 opgenomen dat het kaderwetgebied gehouden is tot het opstellen van een regionaal verkeer- en vervoerplan waarbij rekening moet worden gehouden met het bestaande nationale en provinciale beleid. Wel is in de Planwet voor wat betreft de afstemming met het nationale beleid terzake aan de kaderwetgebieden eenzelfde positie gegeven als aan de provincies. In het wetsvoorstel Wet personenvervoer 2000 is er ook voor gekozen om voor wat betreft de concessieverlening de kaderwetgebieden in eenzelfde positie te brengen als de provincies (Kamerstukken II 1996–1997, 25 337, nr. 3, pag. 31).

De leden van de D66-fractie vroegen zich in dit kader nog af of het praktischer is om de ontheffingsbevoegdheid bij gedeputeerde staten te leggen in plaats van provinciale staten.

De keuze voor provinciale staten is zoals bekend bij amendement tot stand gekomen. Op zich had het meer voor de hand gelegen indien de betreffende indieners deze beschikkende taak aan het dagelijks bestuur van de provincie had toegekend. Evenwel moet het artikel in deze vorm uitvoerbaar worden geacht. Provinciale staten zijn immers het vertegenwoordigend college dat bij zijn besluiten de belangen van de gehele bevolking van de provincie in aanmerking heeft te nemen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of tegen de weigering van een ontheffing beroep kan worden aangetekend, kan bevestigend worden beantwoord.

Artikel 105, eerste lid, stelt beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Omdat een weigering een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zal voorafgaande aan het beroep een bezwarenprocedure plaatsvinden bij het bevoegde bestuursorgaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of gezien de principiële veranderingen van de Wet personenvervoer 2000, de gevolgen daarvan al binnen enkele jaren kunnen worden geëvalueerd. Daarnaast vragen de leden wat er gebeurt wanneer de evaluatie en de daarop volgende besluitvorming concluderen dat de ingeslagen weg niet verder zal worden afgelegd. De leden van de CDA-fractie stelden een soortgelijke vraag.

De opzet van de evaluatie is dat er sprake is van een «continue» evaluatie. Zodra gebieden zijn aanbesteed, worden de effecten van de aanbesteding (dat wat geoffreerd wordt) geëvalueerd. En tenslotte, wanneer de winnaar van de aanbesteding daadwerkelijk het openbaar vervoer gaat verzorgen, wordt ook de praktijk terstond geëvalueerd.

Er van uitgaande dat de Wet personenvervoer 2000 op 1 januari 2001 van kracht wordt, wordt dan beschikt over de evaluatiegegevens van tenminste twee tranches van aanbestedingen openbaar vervoer. Al met al heeft de regering er vertrouwen in dat er straks voldoende informatie beschikbaar is voor een gedegen evaluatie.

De Wet personenvervoer 2000 voorziet in oplossingen voor mogelijk voorziene zaken wanneer deze in de praktijk niet dat resultaat opleveren die van de Wet personenvervoer 2000 worden verwacht. Mocht uit de evaluatie blijken dat marktwerking niet de gewenste resultaten oplevert, dan kan ik – afhankelijk van de redenen – of wel de lagere regelgeving aanpassen dan wel besluiten dat er geen verplichting wordt opgelegd tot aanbesteding over te gaan. Het is dan aan de decentrale overheden om te beslissen of ze concessies middels aanbesteding of middels onderhandse gunning verlenen.

De door de leden van de D66-fractie gewenste toevoeging «indien uitvoerbaar» aan artikel 143, tweede lid, is overbodig.

De in artikel 43 genoemde criteria zijn goed te evalueren. Het desbetreffende artikellid is bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen (Kamerstukken II 1999–2000, 26 456, nr. 57) en heeft ten doel meetbare criteria op te nemen die bij de evaluatie van onderhavig wetsvoorstel in 2004 in ieder geval aan bod moeten komen. De opsomming in het derde lid van genoemd artikel heeft dan ook een opsommend karakter. Aan de hand van de resultaten van de evaluatie zal worden gezien of het eindbeeld in werking zal treden.

2.2. Aanbestedingssystematiek

De leden van de fractie van GroenLinks gaven aan er op voorhand niet van overtuigd te zijn dat de beoogde en op termijn verplichte aanbestedingsconcurrentie met betrekking tot het verlenen van concessies de meest heilzame weg is om tot verbetering van het openbaar vervoer te komen. Zij stelden de vraag (die zij ook eerder al bij de behandeling van de Taxiwet aan de orde hebben gesteld): wordt het middel niet tot doel verheven?

De leden van de SGP-fractie (sprekende mede namens die van de RPF/GPV) stelden een soortgelijke vraag. Ook zij vragen of de wetgever niet teveel bezig is met instrumenten en te weinig met doelstellingen.

Het middel wordt hier zeker niet tot doel verheven. Aanbesteding in het stads- en streekvervoer dient bij te dragen aan enerzijds een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer en anderzijds aan een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad. Deze dubbeldoelstelling – meer ov-reizigers en hogere kostendekking – kan alleen worden gehaald met een pakket van maatregelen. De maatregelen dienen elkaar daarbij te ondersteunen. Aanbesteding in het

openbaar vervoer maakt onderdeel uit van een scala van maatregelen die reeds zijn of zullen worden geïntroduceerd (zoals bijvoorbeeld decentralisatie van bevoegdheden en investeringen in openbaar-vervoersinfrastructuur conform het Bereikbaarheidsoffensief Randstad).

Zo is het betwistbaar stellen van de markt beter mogelijk nu de bevoegdheden naar de decentrale overheden zijn overgegaan. Zij kunnen het programma van eisen immers afstemmen op het gemeentelijke, regionale of provinciale verkeers- en vervoersplan. Hiermee wordt bereikt dat het openbaar vervoer een integraal onderdeel vormt van het totale lokale verkeers- en vervoersbeleid.

De mening van de leden van de SGP-fractie dat er teveel wordt gewerkt aan een instrumenten en niet aan de doelstellingen wordt dan ook niet gedeeld. Om de doelstellingen te kunnen bereiken dienen hiervoor eerst instrumenten te worden ingevoerd. De grote kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer die ik voor ogen heb, vraagt om de inzet van veel instrumenten die elkaars effecten ondersteunen.

De leden van de SGP-fractie vragen of marktwerking en aanbesteding als synoniem gezien dienen te worden.

Aanbesteding in het openbaar vervoer vormt het middel waarmee marktwerking kan worden bereikt. In het wetsvoorstel ligt marktwerking heel sterk in het verlengde van aanbesteding. Beide begrippen dienen gezien te worden als instrumenten waarmee de dubbeldoelstelling – selectieve en gedifferentieerde groei in het openbaar vervoer en stijging van de kostendekkingsgraad – bereikt wordt.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen vragen over de noodzaak om het eindbeeld van aanbesteding in de wet op te nemen. Zij vroegen zich af of daarmee juist andere middelen om het doel te bereiken in hun toepassing worden belemmerd.

De leden van de fractie van GroenLinks willen weten op basis van welke waarnemingen de minister alleen maar dynamiek verwacht wanneer het eindbeeld wordt vastgelegd. In dit kader vragen de leden naar een overzicht van wat er op dit moment op het terrein van personenvervoer in het land gebeurt. Waar zijn concessies al aanbesteed? Waar bestaan er reeds vergevorderde plannen daartoe?

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is uitvoerig ingegaan op de noodzaak van het eindbeeld in de wet. Niet alleen vanwege eenheid in wetssystematiek, waarbij de relatie is gelegd met de Wet deregulering taxivervoer. Laatstgenoemd wetsvoorstel betrof een soortgelijke materie als onderhavig wetsvoorstel. Daar heeft het parlement uitdrukkelijk gekozen voor een wettelijk eindbeeld. Het rechtszekerheidsbeginsel speelt in deze discussie een belangrijke rol. Rechtszekerheid voor vervoerders en concessieverleners.

Wanneer er in de wet geen eindbeeld wordt neergezet is het maar de vraag in welk tempo de aanbestedingen zullen plaats vinden. Decentrale overheden willen zonder eindbeeld wellicht eerst even de «kat uit de boom kijken», waardoor in een te lage frequentie zou worden aanbesteed. Ook voor de vervoerders is het prettig te weten dat over een aantal jaren 100% van het openbaar vervoer zal zijn aanbesteed. Dat geeft zekerheid aan vervoerders wanneer ze een concessie verliezen, dat ze elders een concessie kunnen winnen.

Juist vanwege het ingewikkelde implementatieproces dat mede als gevolg van de uitvoering van de motie Van 't Riet (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 088, nr. 17) nog de nodige evaluatiemomenten kent, is het noodzakelijk voor vervoerders en concessieverleners om dit proces helder in een eindperspectief te plaatsen waarmee de wet uitgaat van een «ja, mits» en

niet «nee, tenzij». Zo weten vervoerders en concessieverleners dat uiteindelijk altijd zal moeten worden aanbesteed en dat dit het beleid zal zijn als de wet eenmaal een feit is. Dat genereert de dynamiek die nodig is om ervoor te zorgen dat het gebeurt. Niet vermag te worden ingezien waarom het perspectief van aanbesteding andere middelen om het doel te komen tot een meer op de klant gericht en efficiënter openbaar vervoer zou worden belemmerd. Integendeel, het aanbestedingsinstrument zal hiertoe een effectieve ondersteuning kunnen zijn. Het aanbestedingsproces kent daarbij, bijvoorbeeld met de betrokkenheid van consumentenorganisaties en het kenbare programma van eisen dat een aantal verplichte onderdelen bevat, de nodige waarborgen.

Tot nu toe is het busvervoer in twee gebieden aanbesteed, nl. in Zuid-Limburg en Noord-Beveland. Doel van de aanbestedingen, die plaats hebben gevonden in 1994/1995, was ervaring op te doen met aanbesteding. Van de ervaringen die daarbij zijn opgedaan is gebruik gemaakt bij het opstellen van onderhavig wetsvoorstel.

In ieder geval is uit de evaluatie gebleken dat het aantal reizigers in Zuid-Limburg fors is gestegen. Daar is ook de kostendekking aanzienlijk verbeterd. In Noord-Beveland is geen sprake geweest van meer reizigers en een hogere kostendekking. De evaluatie concludeerde dat dit niet het gevolg is geweest van de aanbesteding, maar van gebiedsspecifieke omstandigheden. Inmiddels zijn ook de drie regionale spoorlijnen in Groningen aanbesteed. Dit heeft geleid tot een kostenreductie.

Wat betreft de vraag waar er al ver gevorderde plannen zijn voor aanbestedingen kan worden aangegeven dat dezerzijds informeel bekend is dat de provincies Zeeland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Friesland overwegen op korte termijn aan te besteden. Ook een aantal steden overweegt op korte termijn aan te besteden, zoals Amersfoort, Leeuwarden, Alkmaar en het kaderwetgebied Stadsregio Eindhoven. De termijnen waarop daadwerkelijk aanbesteding kan plaats vinden is overigens o.a. afhankelijk van het moment waarop het bestaande contract af loopt.

Lopen de voorstellen van het wetsvoorstel in de pas met de ontwikkelingen in de landen van de Europese Unie en met de Europese regelgeving, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of Nederland in Europees verband voorop loopt.

Ook elders in Europa vinden openbare aanbestedingen openbaar vervoer plaats (bijv. Scandinavië, Londen, Portugal en in zekere zin Frankrijk. Duitsland bereidt zich er in snel tempo op voor). Wat dat betreft loopt Nederland dus niet voorop. Wel maakt het wetsvoorstel Wet personenvervoer 2000 in Nederland het proces van aanbesteding transparanter dan soms elders in Europa. Transparantie in het proces is een goede zaak voor scherpe aanbestedingen. Bij de Europese Commissie is momenteel een ontwerp-verordening in voorbereiding die deze materie in EU-verband wil gaan regelen. De inhoud van deze regeling is echter nog voorwerp van consultatie binnen de Commissie en is de regering derhalve nog niet bekend. Verwacht wordt dat de Commissie eind juli een voorstel zal uitbrengen. In de toelichting op het wetsvoorstel is reeds aangegeven dat zolang geen Europese regelgeving tot stand is gekomen voor wat betreft de aanbestedingsprocedure aansluiting wordt gezocht bij de Europese regelgeving, in casu de richtlijn diensten (Kamerstukken II 1998-1999, 26 456, nr. 3, pag. 23-24). In het ontwerp Besluit personenvervoer 2000 dat zeer recentelijk bij uw Kamer is voorgehangen is hierin voorzien.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een overzicht van de bestaande relaties tussen concessieverlenende overheden en vervoerders.

Veel decentrale overheden stonden in de startblokken om te gaan aanbesteden. Echter doordat de wet nog niet in werking is getreden en doordat er veel contracten op 1 januari 2000 afliepen waren veel decentrale overheden genoodzaakt om een nieuw contract af te sluiten met hun huidige vervoerder. De huidige Wet personenvervoer biedt namelijk slechts via een zeer ingewikkelde weg de mogelijkheid om de relatie met de huidige vervoerder te verbreken.

De huidige contracten die zijn afgesloten tussen de decentrale overheden en de vervoerder bieden dan ook geen inzicht in de mate waarin de decentrale overheden dit wetsvoorstel ondersteunen.

Uit de reacties die zijn ontvangen op het wetsvoorstel blijkt dat de decentrale overheden het wetsvoorstel ondersteunen.

Zo schreef het IPO een brief aan de Tweede Kamer: «het IPO is verheugd dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wet personenvervoer 2000 in behandeling kan nemen. Deze wet stelt onder meer regels voor de introductie van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer. Een ontwikkeling die door de provincies bij eerdere gelegenheid reeds is toegejuicht omdat zij, als verantwoordelijk bestuur voor het regionaal openbaar vervoer, de beoogde marktwerking als een belangrijk instrument beschouwen voor de verbetering van de positie en de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer.» Ook het VOC vindt aanbesteding van openbaar vervoer een goede zaak. In een brief aan de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Verkeer en Waterstaat schrijft het VOC: «De VOC stemt in met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. De VOC stemt in met de visie van de minister dat marktwerking geen panacee is, maar onderdeel uitmaakt van een bredere aanpak waarin ook decentralisatie van bevoegdheden een sleutelrol speelt.»

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een verslechtering van het openbaar vervoer voorkomen wordt als gevolg van de Wet personenvervoer 2000. De leden noemen daarbij het openbaar vervoer op het platteland en de zogenaamde onrendabele lijnen. De leden van de PvdA-fractie stellen een soortgelijke vraag.

Allereerst staan de autoriteiten die over het openbaar vervoer beslissen dicht bij de burger. Zoals ook reeds eerder is opgemerkt, hebben de decentrale concessieverleners een sterke invloed op het voorzieningenniveau. Een concessieverlener kan verslechtering van het openbaar vervoer tegen houden door in het programma van eisen, dat voorwerp van overleg is met de consumentenorganisaties, en het bestek van de aanbesteding randvoorwaarden op te nemen ter zake van de kwaliteit van het openbaar vervoer, ook in termen van het minimum aanbod bij de onderkant van het voorzieningenniveau. Voorts kunnen zij door het verbinden van voorschriften aan de concessie een belangrijke invloed uitoefenen op de uitvoering van de concessie. Tevens zijn in het wetsvoorstel verplichtingen opgenomen voor de concessiehouder ter zake van exploitatie-, vervoer- en tariefplicht alsmede ten aanzien van overleg met en advies aan consumentenorganisaties over een aantal belangrijke onderwerpen zoals het voorzieningenniveau en de tarieven.

De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van artikel 117 of de experimenten gecombineerd bus/treinvervoer worden geëvalueerd, zo ja door wie en wanneer het experiment in een definitieve regeling wordt omgezet.

De experimenten met decentralisatie en marktwerking bij het regionaal openbaar vervoer worden over de periode 1999 tot en met 2002 geëvalueerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau, MU Consult. Er vindt tijdens deze periode zowel een procesevaluatie plaats, als onderzoek naar

de ontwikkeling van het gebruik, de kosten en opbrengsten en de waardering van de reizigers voor het nieuwe openbaarvervoeraanbod. Ook een evaluatie van de kwaliteit van het openbaarvervoeraanbod (frequentie, aansluitingen, reistijd) wordt daarbij meegenomen. In aanvulling op de Wet personenvervoer 2000 wordt met de Concessiewet personenvervoer per trein beoogd een structurele regeling te treffen voor de decentralisatie van en toepassing van marktwerking op de daarvoor in aanmerking komende treindiensten.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de overheden concurrentieverhoudingen kunnen regelen. Wanneer is er sprake van juiste concurrentieverhoudingen? Wat is hierbij het belang van de reiziger?

Decentrale overheden kunnen met een bestek dat perspectieven biedt voor een onderneming die het goed doet (b.v. een financiële prikkel wanneer het aantal reizigers fors stijgt), concurrentie aanwakkeren. Er is sprake van juiste concurrentieverhoudingen wanneer er bij nagenoeg iedere aanbesteding tenminste 3 serieuze aanbiedingen zijn. Is er voldoende concurrentie, dan zijn de aanbiedingen scherp en gaat de kwaliteit van het openbaar vervoer omhoog. Dat komt de reiziger ten goede. De leden van de PvdA-fractie vragen expliciet aandacht van de rijksoverheid voor de bereikbaarheid van het platteland. Juist bij aanbesteding kan de bevoegde overheid zorg dragen voor een OV-bereikbaarheid van het «platteland». In het bestek kan een decentrale overheid n.l. randvoorwaarden ten aanzien OV-bereikbaarheid opnemen. De verantwoordelijkheid daarvoor kan worden overgelaten aan de decentrale overheden. Ook nu al wordt geconstateerd dat zij daar aandacht voor hebben en daarbij bijvoorbeeld de mogelijkheid van collectief vraagafhankelijk vervoer betrekken.

De OSF-fractie vraagt zich af of er wel concurrentie kan ontstaan nu dat niet kan op het gebied van de arbeidskosten en het materieel. De leden van de PvdA-fractie stellen een soortgelijke vraag.

Van meet af aan is het beleidsuitgangspunt geweest dat concurrentie in het openbaar vervoer niet mag gaan ten koste van de belangen van de werknemers. Met de OSF-fractie wordt gedeeld dat zonder rekening te houden met de belangen van de werknemers het effect in theorie groter kan zijn. Gezien de maatschappelijke impact wordt dit door de regering als zeer ongewenst beschouwd. De regering is voor introductie van marktwerking, maar beheerst en verantwoord. En daar hoort zeker de zorg voor de werknemers bij. Dat betekent overigens niet dat er geen efficiency-slag te behalen is. Onderzoek heeft aangetoond dat, ook daar waar het personeel mee over gaat en de arbeidsvoorwaarden gelijk blijven, er doelmatigheid is te bereiken. Daartoe blijken creatieve mogelijkheden te zijn. Zo kan een nieuwkomer in overleg met vakbonden en ondernemingsraad afspraken maken over een betere inzetbaarheid van de werknemers, hetgeen de doelmatigheid ten goede komt. Overigens is er geen verplichting materieel over te nemen of hetzelfde type materieel in te zetten. Op het gebied van de inzet en keus van materieel is de openbaarvervoeraanbieder dus geheel vrij. Zo kan hij de inzet van grote bussen vervangen door de inzet van kleinschalig vervoer om op die manier de bedrijfsvoering te verbeteren en de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren.

Wat als er zich in het geheel geen gegadigde aanmeldt in de aanbestedingsprocedure? Of alleen een van dubieuze kwaliteit, zo vraagt het lid van de OSF-fractie.

Er zijn geen signalen waaruit de verwachting zou kunnen worden gewekt dat een situatie zich voordoet dat geen enkele aanbieder op een aanbesteding reageert. Maar theoretisch is het mogelijk. De concessieverlener is niet verplicht om tot gunning over te gaan indien er sprake is van de situatie dat er geen passende aanbieding is gedaan. De aanbesteding is dan mislukt. In een dergelijke situatie biedt artikel 47 van het wetsvoorstel de mogelijkheid om de dan lopende concessie eenmalig met maximaal 12 maanden te verlengen. Op deze heeft de concessieverlener de mogelijkheid om opnieuw een aanbesteding te doen. De aanbestedingsregels staan het toe dat in plaats van bijvoorbeeld een openbare aanbesteding er dan een onderhandelingsprocedure wordt gekozen. Overigens zal de concessieverlener moeten bezien in hoeverre het programma van eisen moet worden aangepast. Indien de oorzaak is gelegen in het feit dat de concessie de vervoerder onvoldoende mogelijkheid biedt tot een rendabele bedrijfsvoering, kan de concessieverlener door middel van een gedifferentieerde bijdrage alsnog een openbaar vervoervoorziening bewerkstelligen. De kwaliteiten van de vervoerder worden gewaarborgd door de eisen van vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid zoals in de wet zijn vastgelegd. Ook in het bestek kunnen non-discriminatoire eisen aan de vervoerder worden gesteld inzake ervaring en kredietwaardigheid, alles uiteraard in relatie tot de opdracht.

3. Concessies

De leden van de VVD-fractie vragen of er mogelijkheden zijn voor heronderhandelingen binnen bestaande concessies om product vernieuwing een kans te geven. Wat hebben de proefprojecten op dit punt opgeleverd?

Bekend is dat een aantal decentrale overheden in onderhandeling zijn getreden met de zittende vervoerder over de met hen gesloten contracten om met het oog op de komende concurrentie de voorwaarden waaronder openbaar vervoer wordt aangeboden, te verbeteren. Meestal heeft dat een positief resultaat gehad. Op grond van de *huidige* Wet personenvervoer dient, zo heeft de rechter in de procedure over het aanbestedingsexperiment in Zuid-Limburg geoordeeld, de overheid eerst met de zittende vervoerder te onderhandelen alvorens hij tot aanbesteding overgaat. Indien de vervoerder aangeeft het desbetreffende openbaar vervoer te willen blijven verrichten, staat het de decentrale overheid niet vrij om tot aanbesteding over te gaan. Door middel van aanbesteding wordt nu juist in de Wet personenvervoer 2000 de mogelijkheid geboden om van meerdere vervoerders tegelijkertijd een offerte te ontvangen. Vervolgens kan de decentrale overheid de concessie gunnen aan de vervoerder die het beste voldoet aan de selectiecriteria, waaronder desgewenst product vernieuwing.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of ingrijpen in de concessie mogelijk is als consumentenbelangen daartoe aanleiding geven.

Het wetsvoorstel geeft de concessieverlenende overheid de bevoegdheid, in artikel 20, om de concessie te wijzigen. Voordat hij daartoe overgaat is op grond van de artikelen 26 en 27 overleg voorgeschreven met bevoegde concessieverleners in aangrenzende gebieden en consumentenorganisaties. In het uiterste geval kan zelfs de concessie worden ingetrokken indien deze niet naar behoren wordt uitgevoerd. Uiteraard zullen deze besluiten voorts moeten voldoen aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt ten aanzien van de voorbereiding van het besluit. Indien sprake is van ernstige tekortkomingen door de vervoerder kan de concessie worden ingetrokken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom er is gekozen voor een concessieperiode van zes jaar. Daarbij vragen ze naar gegevens uit andere landen die een aanbesteding geven van de termijn van zes jaar. Het lid van de OSF-fractie vraagt of het verlenen van kortlopende concessies niet voor te veel onrust (ook bij de (oudere) reiziger omdat dienstregelingen voortdurend in beweging zijn) zorgt en of het lange termijn vervoersbeleid niet nodeloos moeilijk maakt.

De concessieperiode is zorgvuldig en evenwichtig gekozen. Enerzijds mag de duur van een concessie niet te kort zijn in verband met de continuïteit en stabiliteit van het vervoer. Anderzijds mag de duur van een concessie niet te lang zijn, omdat de vervoerder zich dan niet de gehele concessieperiode geprikkeld zal voelen om optimaal te presteren en de reizigers zo goed mogelijk te bedienen. Op grond van ervaringen uit die landen blijkt dat een concessieperiode van 5 tot 7 jaar een goede evenwicht biedt tussen marktwerking enerzijds en stabiliteit en continuïteit anderzijds. In de onderstaande tabel zijn de concessieperiodes weergegeven voor deze landen.

	Duur van aanbesteding (in jaren)
Denemarken	5– 8
Finland	5
Noorwegen	5–10
Zweden	3– 5

De concessieperiode is in beginsel zes jaar, maar wanneer een concessieverlener van mening is dat in een bepaalde geval een kortere concessieperiode beter is omdat hiermee voordelen worden behaald, dan kan hij een kortere concessieperiode verlenen. Door kortlopende concessie wordt de betwistbaarheid van de markt vergroot. De verwachting is niet dat er sprake zal zijn van onrust. Ook in de huidige situatie verandert de dienstregeling elk jaar. Er is geen reden waarom dat ingrijpend zou veranderen, wanneer dit anders gebeurt dan op uitdrukkelijk verzoek van de opdrachtgevende overheid. Wanneer een concessie overgaat naar een andere vervoerder, zal noch de overheid, noch de vervoerder gebaat zijn bij een voor de reiziger onoverzichtelijke situatie. De verwachting is dan ook dat een dergelijke overgang soepel zal verlopen.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat thans wordt uitgegaan van 35 concessieverleners. In de eindsituatie zullen er uiteindelijk 90 concessies tegelijkertijd van kracht kunnen zijn. Zij vragen zich af of en hoe dit toekomstbeeld past in een eigentijdse bestuurlijke en commercieel gewenste schaalgrootte waarin niet het voortdurend oplossen van problemen maar het veronderstelde succesvolle integrale verkeers- en vervoersbeleid centraal staat. Zij uitten de vrees dat zowel binnen de overheid als het betrokken bedrijfsleven en tussen de overheid en het betrokken bedrijfsleven een onafzienbaar circuit van overleg zal gaan plaatsvinden mede vanwege het gegeven dat voortdurend sprake zal zijn van aflopende en nieuwe concessies.

Thans wordt inderdaad uitgegaan van 35 concessieverleners. Het toekomstige aantal concessieverleners hangt ondermeer af van hoe wordt omgegaan met de Kaderwet bestuur in verandering als deze afloopt in 2003. Daarnaast zal in 2001/2002 een evaluatie plaatsvinden die moet aangeven of er voldoende meerwaarde is aan het laten voortbestaan van de VOC-gemeenten. Als onderdeel van de evaluatie zullen de betreffende gemeenten opnieuw getoetst worden op hun omvang en vervoerkundige waarden, waaronder de kostendekkingsgraad. Daarbij wordt niet uitgesloten dat het aantal steden ten opzichte van 1997 kleiner zal worden.

Het is niet de intentie van de regering om een veelheid aan bevoegde concessieverleners te krijgen met als mogelijk gevolg een lappendeken van kleine concessiegebieden. Het uiteindelijke aantal concessies hangt af van de manier waarop de concessies worden verleend. De overheden kunnen kiezen voor één concessie voor al het openbaar vervoer in hun concessiegebied, maar zouden ook kunnen kiezen voor een concessie per soort openbaar vervoer, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen bijvoorbeeld CVV, trein en busvervoer. Dit past uitstekend in een eigentijdse bestuurlijk en commercieel gewenste schaalgrootte. Succesvol integraal verkeers- en vervoersbeleid wordt vormgegeven middels de Planwet, waarin de integratie van het nationale en decentrale vervoerbeleid wordt gewaarborgd. De manier waarop uitvoering wordt gegeven aan het decentrale vervoerbeleid wordt door de concessieverleners aan een vervoerbedrijf opgelegd met behulp van de concessievoorwaarden en hangt niet af van het vervoerbedrijf dat voor de uitvoering van de concessie zorg draagt.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het amendement werd ontraden waarin de uiteindelijke integratie van het openbaarvervoernetwerk op nationaal niveau bij de minister van Verkeer en Waterstaat wordt gelegd.

De leden van de PvdA-fractie doelen hier op amendement nr. 34 dat door het lid Van der Steenhoven is ingediend. Het doel van het amendement is dat de nationale integratie van het openbaar vervoer door de minister van Verkeer en Waterstaat wordt gecoördineerd. In de wet is geregeld dat de concessieverlenende overheden tot afstemming verplicht zijn. Overheden hebben daarbij een belang om tot een goede afstemming te komen met naburige concessieverleners. Mochten zij er onverhoopt niet uitkomen, dan kan de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van artikel 26 een aanwijzing geven met het oog op de noodzakelijke afstemming van het openbaar vervoer. De regering ziet geen noodzaak om daarnaast nog een zwaar coördinerende rol voor de minister ten behoeve van de afstemming tussen decentrale overheden op te nemen.

Hoe worden versturende effecten vanuit de auto vermeden/c.q. (tussentijds) gecompenseerd (nieuwe snelwegen, lagere wegebelasting, lagere brandstofprijzen)? Zullen vervoersbedrijven niet een defensief beleid voeren en zo veel mogelijk niet met openbaar vervoer gedekt niemandsland laten ontstaan? Wat doet de minister daaraan, zo vraagt het lid van de OSF

De mobiliteit in ons land is de laatste jaren alleen maar toegenomen en de prognoses geven aan dat die groei nog lang niet ten einde is. Deze groei is in het verleden voor het grootste deel opgevangen door de toename van het zakelijk en particuliere autoverkeer. De uitdaging is dat in de toekomst het openbaar vervoer zijn marktaandeel ten minste zal kunnen handhaven. Hier ligt een uitdaging die uiteindelijk de vervoerbedrijven moeten aangaan: de groeiende vervoersvraag accommoderen en inspelen op de wensen van de klant. Door middel van de Wet personenvervoer 2000 krijgen de decentrale overheden en de vervoerbedrijven de ruimte om dit daadwerkelijk te kunnen realiseren. De vervoerbedrijven hebben reeds aangegeven zich meer als ondernemer op te stellen en derhalve wordt verwacht dat zij een «offensief» beleid zullen voeren om de gunsten van de reiziger. De decentrale overheden kunnen door middel van de concessies waarborgen dat ook de dunne vervoerstromen worden bediend, waardoor er geen van openbaar vervoer verstoken niemandsland zal ontstaan. Bij het opstellen van het programma van eisen, welke als basis dient voor het bestek dat de concessieverlener opstelt, zal de decentrale overheid moeten aangeven welke rol het

openbaar vervoer vervult. Het is denkbaar dat daarbij interessante interacties ontstaan, bijvoorbeeld in de mate waarin een offensiever parkeerbeleid kan leiden tot rendabeler openbaar vervoer.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of ondernemingen die concessies verwerven in het streekvervoer de taxibedrijven niet gesubsidieerd in de wielen gaan rijden waar het gaat om kleinschalig en vraagafhankelijk vervoer.

Vraagafhankelijk vervoer is mogelijk als aanvulling op het openbaar vervoer dan wel in de plaats van een openbaarvervoersvoorziening. Afhankelijk van het in de concessie neergelegde openbaarvervoersaanbod zal duidelijk moeten zijn of behoefte is aan aanvullend vraagafhankelijk vervoer. Indien dit zo is, zal dat vervoer na aanbesteding worden gegund. Het is niet de verwachting dat daarbij concessiehouders door subsidies voor de concessie in staat zullen zijn niet gesubsidieerde vervoerders uit de markt te prijzen. In het stads- en streekvervoer zal de betwistbaarheid van de markt ertoe leiden dat overwinsten worden voorkomen. Hierdoor is overheveling van subsidies van stads- en streekvervoer naar het kleinschalig en vraagafhankelijk vervoer niet waarschijnlijk. Daarnaast geldt dat op basis van EU-regelgeving gescheiden administraties moeten worden gevoerd voor verleende exclusieve rechten en dat daarom overheveling vanuit het stads- en streekvervoer ook boekhoudkundig niet toegestaan is. Voorts zal de Nederlandse Mededingingsautoriteit door middel van het toezicht op misbruik van een economische machtspositie hierin een rol kunnen hebben indien mocht blijken dat een concessiehouder door middel van prijsdumping de markt voor vraagafhankelijk vervoer veroverd.

De leden van de CDA-fractie vragen nadere informatie over een onderzoek naar mogelijk misbruik van subsidiegeld door het vervoerbedrijf Connexxion en welke maatregelen zo nodig zullen worden getroffen.

Er zijn inderdaad klachten binnengekomen van diverse ondernemingen in het besloten vervoer. Het gaat hierbij om vermeend oneigenlijk gebruik van subsidiegeld c.q. marktpositie door Connexxion. Onderzocht wordt momenteel in hoeverre deze klachten gegrond zijn. In het verleden heeft een soortgelijk onderzoek overigens al eens plaatsgevonden en bleken de klachten toen ongegrond. Uiteraard is het wel zo dat grote ondernemingen veelal meer mogelijkheden hebben om op andere markten te starten dan kleinere ondernemingen. Indien het onderzoek uitwijst dat maatregelen noodzakelijk zijn, staan er diverse mogelijkheden open zoals vervolgonderzoek door de NMa of aanvullende regelgeving. Pas na oplevering van het onderzoeksrapport zal worden bezien welke gepaste maatregelen moeten worden genomen.

Zijn de kosten voor het instandhouden van een goed voorzieningenniveau in dun bevolkte en andere «moeilijke» gebieden niet het beste te dragen door grote vervoerders? Zijn zij niet het best geëquipeerd om grote aaneengesloten netwerken te bedienen en zo de «onrendabele» haarvaten kwalitatief voldoende te bedienen vanuit de visie dat elke onrendabele lijn bijdraagt aan het rendabel houden van de rendabele lijnen vanwege de feeder-functie? Moet daarom en om versnippering te voorkomen niet worden gestreefd naar minder maar grotere vervoersregio's mede met het oog op de Europese ontwikkelingen, zo vraagt het lid van het OSF.

Belangrijk is dat reizigers zo min mogelijk last moeten hebben van de grenzen tussen concessiegebieden. Of die grenzen nu binnen het territorium van de concessieverlener liggen of dat ze samenvallen met de grenzen van het territorium is voor de reiziger niet interessant. Concessie-

verleners hebben voldoende mogelijkheden om aan de wensen van de reiziger te voldoen (overleg, gezamenlijke concessieverlening, overdracht van bevoegdheden). Bij de definiëring van de concessie kan de bevoegde overheid reeds rekening houden met de mate van rendabelheid van de lijnen. Zij kan er voor kiezen om rendabele en onrendabele lijnen in een concessie te vervatten, of juist de rendabele delen los te knippen van de onrendabele delen. Dit laatste zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer de concessieverlener overweegt collectief vraagafhankelijk vervoer in te zetten in dunbevolkte gebieden. In alle gevallen zal de financiële bijdrage die beschikbaar wordt gesteld aan de vervoerder het verschil in aantrekkelijkheid dienen te egaliseren omdat een concessie met goed vervoerspotentieel minder financiële compensatie behoeft dan een concessie in een dunbevolkt gebied. Het is dan ook niet zo dat grote vervoerders alleen zorg kunnen dragen voor de instandhouding van het vervoer in dunbevolkte gebieden vanuit de gedachte dat de onrendabele lijnen bijdragen aan de instandhouding van de rendabele lijnen. Middels een gedifferentieerde subsidiebijdrage zorgt de decentrale overheid ervoor dat de «dunne» lijnen voor een vervoerder exploitatief aantrekkelijk worden.

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen zich af of een aantal wettelijke bepalingen die uit maatschappelijk oogpunt wenselijk kunnen zijn, niet een negatieve invloed kunnen uitoefenen op de investeringsbereidheid van vervoerders. Met name zijn genoemd de maatregelen op grond van de artikelen 29, 33 en 34.

De verwachting is niet dat de effecten zoals door de leden van genoemde fracties worden gevreesd zullen gaan optreden. In de concessie zal een nauwgezette omschrijving van het te verrichten openbaar vervoer en de daaraan verbonden rechten en plichten zijn opgenomen. Immers, beide partijen, concessieverlener en concessiehouder, zullen willen vastleggen waartoe beiden gehouden zijn. Dit komt de investeringsbereidheid ten goede. De ontheffing om ander openbaar vervoer te verrichten dan door de concessiehouder wordt verricht in het concessiegebied wordt slechts geweigerd indien dat vervoer onevenredige afbreuk doet aan de exploitatie van de concessie. Dit zal worden gerelateerd aan de omschrijving in de concessie. Daarmee is de exclusieve werking van de concessie gewaarborgd. Artikel 33 biedt de grondslag voor regels over een maximum gemiddeld tarief zonodig per concessiegebied. Dit artikel is bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen (Kamerstukken II 1999–2000, 26 456, nr. 58). De indieners van dit amendement hebben deze bevoegdheid bedoeld om excessen in de stijging van tarieven te voorkomen en om extreme verschillen tussen gebieden te beperken. Met deze bevoegdheid zal zeer terughoudend worden omgegaan.

4. Reizigers

Aan welke voorwaarden moet een consumentenorganisatie voldoen om als consumentenorganisatie te kunnen worden geaccepteerd en welke consumentenorganisaties komen in aanmerking, zo vragen de fracties van CDA en GroenLinks.

In het Besluit personenvervoer 2000, dat zeer recentelijk in het kader van een voorhangprocedure aan Uw Kamer is voorgelegd, is neergelegd dat advies moet worden gevraagd aan consumentenorganisaties die:

- rechtspersoonlijkheid bezitten,
- krachtens hun statutaire doelstellingen en hun feitelijke werkzaamheden de belangen van reizigers in het openbaar vervoer behartigen, en
- werkzaam zijn op nationale of regionale schaal.

Per regio kunnen het andere organisaties zijn die aan deze criteria voldoen. Ter indicatie kan ik melden dat voor het openbaar vervoer per trein reeds overlegd wordt met ROVER, Consumentenbond, ANWB, de Enfb, Gehandicaptenraad en met het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties.

De GroenLinks-fractie vraagt of de minister bereid is consumentenorganisaties op het terrein van het openbaar vervoer een impuls te geven om zich als partij in de markt te ontwikkelen.

De consumentenorganisaties moeten in staat worden gesteld te fungeren als volwaardige overlegpartner van overheden en vervoerders. Naast wettelijke maatregelen wordt daartoe ook financiële ondersteuning verleend aan consumentenorganisaties. Niet wordt geloofd in structurele instandhoudingssubsidies, maar wel in steun voor specifieke projecten, bijvoorbeeld:

- subsidie t.b.v. onderzoeksprogramma van ROVER, Consumentenbond en ANWB (ca. 15 onderzoeken in 3 jaar); er wordt op dit moment gesproken over verlenging;
- subsidie t.b.v. voorbereiding consumentenorganisaties op regionale aanbestedingen;
- subsidie ten behoeve van professionalisering en versterking ROVER.

De GroenLinks-fractie vraagt of de rechten en de mogelijkheden van consumenten nauwkeurig gedefinieerd zijn. Kunnen consumentenorganisaties daadwerkelijk een krachtige speler zijn? Welke rechten heeft de individuele consument/reiziger? Is er een heldere klachtenregeling? Over welke geschillen gaat de geschillencommissie?

In het openbaar vervoer gaat het om het vervoer van reizigers. Het is daarom van groot belang dat de reizigers inbreng hebben in de invulling van het openbaar vervoer. Het waarborgen van een sterke positie van de reizigers is één van de uitgangspunten van het onderhavig wetsvoorstel.

Omdat consumenten van openbaar vervoer te maken hebben met zowel overheden als vervoerbedrijven en het reizigersbelang in het gehele openbaar vervoer adequaat tot uiting dient te komen, moeten de consumenten invloed hebben op zowel overheden als vervoerders. Het wetsvoorstel voorziet daarin.

Het wetsvoorstel heeft de rechten en mogelijkheden van de consumenten gedefinieerd. De inbreng van de reizigers loopt in het wetsvoorstel via consumentenorganisaties – Deze inbreng via consumentenorganisaties – meer dan inspraak van de individuele reiziger – zal leiden tot krachtige spelers in de markt waar zowel overheden als vervoerders terdege rekening mee moeten houden.

Op cruciale momenten in de besluitvorming van concessieverleners en concessiehouders is gewaarborgd dat consumentenorganisaties hun invloed kunnen laten gelden. Ten eerste is er een aantal verplichtingen aan de concessieverleners opgelegd. De concessieverleners zijn verplicht te overleggen met en advies te vragen aan consumentenorganisaties voordat een concessie wordt verleend of gewijzigd dan wel voordat een programma van eisen wordt vastgesteld indien een concessie wordt aanbesteed. Daarnaast is er een aantal onderwerpen – welke in het ontwerp-Besluit personenvervoer 2000 met name zijn genoemd – waarover de concessieverlener de consumentenorganisaties ten minste eenmaal per jaar moet informeren. Bovendien zijn in het ontwerp-Besluit personenvervoer 2000 procedurele eisen neergelegd ten aanzien van de overleg- en adviesprocedure tussen de concessieverleners en

consumentenorganisaties. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat er zorgvuldig met de adviezen van consumentenorganisaties wordt omgegaan. Naast de verplichtingen van de concessieverlener zelf, is er ook een aantal verplichtingen die de concessieverlener aan de concessiehouder dient op te leggen. Ten eerste is de concessieverlener verplicht in de concessie voor te schrijven met welke consumentenorganisaties en volgens welke procedure de concessiehouder moet overleggen en advies moet aanvragen. Ten tweede moet de concessieverlener voorschrijven over welke onderwerpen de concessiehouder ten minste eenmaal per jaar informatie aan de consumentenorganisaties dient te verstrekken. Tenslotte moet hij in de concessie een reeks onderwerpen opnemen waarover concessiehouders verplicht zijn ten minste eenmaal per jaar te overleggen met en advies te vragen aan consumentenorganisaties. In het ontwerp-Besluit personenvervoer 2000 zijn de minimale onderwerpen met name genoemd. De rechten van consumentenorganisaties zijn hierdoor voor een ieder helder. Ook al hebben consumentenorganisaties behoorlijke invloed op de totstandkoming van het openbaar vervoer, toch is het mogelijk dat een individuele reiziger die van het openbaar vervoer gebruik heeft gemaakt, achteraf niet tevreden is. Daarom verplicht het wetsvoorstel elke vervoerder een klachtenregeling te hebben en aangesloten te zijn bij een geschillencommissie. De reiziger kan over elk onderwerp een klacht indienen bij de vervoerder. Gaat het over een onderwerp dat betrekking heeft op de vervoersovereenkomst, dan kan de reiziger dat mede aan de geschillencommissie voorleggen. Is de reiziger het niet eens met handelingen van de vervoerder die buiten de vervoersovereenkomst vallen – zoals bijvoorbeeld informatieverstrekking of de reinheid van de bushaltes – dan kan de reiziger alleen een klacht indienen.

Waarom maakt alleen de vervoerder op een naar de aard van het vervoer geëigende wijze kenbaar op welke wijze klachten over het verrichten van personenvervoer worden behandeld, zo vraagt de CDA-fractie. Waarom hebben concessieverleners en consumentenorganisaties hierbij geen rol? De GroenLinks-fractie vraagt of de wet een verplichting voor de vervoerder bevat om alle binnengekomen klachten en de afhandeling daarvan openbaar te maken en daarover jaarlijks te rapporteren aan de concessiehouder.

Het is de vervoerder met wie de consument een vervoersovereenkomst aangaat. Als de consument niet tevreden is over de geleverde vervoersprestatie, is het logisch dat hij zich met een klacht wendt tot zijn leverancier: de vervoerder. Daarom moet de vervoerder een klachtenregeling hebben en duidelijk maken hoe de procedure van afhandeling van deze klachten verloopt. De concessieverlener is niet wettelijk verplicht voorschriften over een klachtenregeling aan de concessie te verbinden, maar hij heeft daartoe wel de vrijheid. Bovendien kunnen consumentenorganisaties voor de concessieverlening aan de desbetreffende overheid adviseren nadere voorschriften over een klachtenregeling op te nemen in de concessie. Daarnaast is in het ontwerp-Besluit personenvervoer 2000 vastgelegd dat als er in de concessie voorschriften zijn opgenomen over een klachtenregeling, dat de concessiehouder dan ten minste eenmaal per jaar verplicht is advies te vragen aan consumentenorganisaties. Er is geen reden om tot verdere wettelijke maatregelen over te gaan dan reeds bij of krachtens het wetsvoorstel zijn voorzien.

Waar kunnen reizigers met klachten over een taxibedrijf terecht, wil de GroenLinks-fractie weten. Wie moet er een geschillencommissie installeren in de taxibranche?

Aangezien de aansluiting bij een geschillencommissie en het hanteren van een klachtenregeling voor reizigers in het gehele vervoer van belang

is (dus naast het openbaar vervoer ook in het besloten busvervoer en taxivervoer), zijn deze twee onderwerpen als een algemene wettelijke verplichting geformuleerd voor alle vervoerders en niet alleen voor concessiehouders. Concreet betekent dit voor een reiziger die gebruik maakt van een taxi, dat deze bij de taxivervoerder terecht kan. Elke taxivervoerder is verplicht te voorzien in een geschillencommissie die voldoet aan de eisen genoemd in artikel 12. Dat kan een bestaande commissie zijn maar het kan ook een nieuwe commissie zijn.

De GroenLinks-fractie stelt de vraag wat in de taxibranche de invloed van de consument/reizigers is.

Onverminderd de gevolgen die voortvloeien uit een klachtenregeling en een geschillencommissie, heeft de consument in de taxibranche zeer directe invloed doordat er sprake is van concurrentie op de weg. Wie niet tevreden is over een taxivervoerder, maakt bij een volgende reis zo mogelijk gebruik van een andere vervoerder. Het is in deze situatie niet nodig overleg- en adviesverplichtingen in de wet op te nemen.

5. Gemeentelijke vervoerbedrijven

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe ver het artikel 48 reikt, waarin is bepaald dat een vervoerder uitgesloten is van aanbesteding indien de concessieverlenende overheid juridisch dan wel feitelijk zeggenschap heeft over de bedrijfsvoering van de vervoerder. De leden vragen zich af of een gemeentelijk vervoerbedrijf is uitgesloten in geval van aanbesteding door een kaderwetgebied, mede in relatie tot de zeggenschap van de gemeente in het kaderwetbestuur.

Dit artikel is bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen (Kamerstukken II 1999–2000, 26 456, nr. 52). In de toelichting op dit amendement verwijst de indiener naar de terminologie van de Mededingingswet. De reikwijdte van artikel 48 wordt voor een belangrijk deel bepaald door de vraag of sprake is van beslissende invloed op grond van feitelijke of juridische omstandigheden. De omschrijving «op grond van feitelijke of juridische omstandigheden een beslissende invloed uit kan oefenen» is ontleend aan de materiële omschrijving van het begrip «zeggenschap» in artikel 26 van de Mededingingswet. Of zeggenschap bestaat is afhankelijk van feiten en omstandigheden in het concrete geval. Deze omschrijving is op zijn beurt weer ontleend aan de EG-concentratieverordening. Niet vereist is dat er invloed ontstaat op de dagelijkse gang van zaken in de onderneming. Het is voldoende in beginsel dat invloed wordt verkregen op het beleid dat op de lange termijn wordt gevoerd, door bijvoorbeeld beslissende invloed op investeringen, het ingrijpend wijzigen of afstoten van activiteiten of de mogelijkheid om doorslaggevende invloed uit te oefenen op de samenstelling van het bestuur. Voor wat betreft de effecten hiervan voor gemeentelijke vervoerbedrijven bij aanbesteding door een Kaderwetgebied is doorslaggevend de zeggenschap van het algemeen of dagelijks bestuur van het Kaderwetgebied op beslissingen inzake de bedrijfsvoering van het gemeentelijk vervoerbedrijf. Of de zeggenschap beslissend is, is niet op voorhand te zeggen maar moet van geval tot geval worden beoordeeld. In de regel zal een beslissende zeggenschap liggen bij een gemeentelijke eigenaar en niet bij het Kaderwetgebied. Dit kan anders worden indien die gemeentelijke eigenaar een beslissende zeggenschap heeft in het dagelijks of algemeen bestuur van het Kaderwetgebied. In dat geval is er sprake van onverenigbare belangen en zal het meerderheidsaandeel in het gemeentelijk vervoerbedrijf moeten worden afgestoten.

De leden van de D66-fractie vragen of artikel 48 niet te absoluut is geformuleerd, aangezien het wetsvoorstel niet uitgaat van privatisering.

Artikel 48 dwingt niet direct privatisering van het gemeentelijk vervoerbedrijf af maar leidt in enkele gevallen wel indirect tot privatisering. Zo zal het gemeentelijk vervoerbedrijf Dordrecht zonder privatisering niet in aanmerking kunnen komen voor deelname aan aanbesteding van concessies door de gemeente Dordrecht.

De leden van de D66-fractie vragen wat er – gezien de reciprociteitseis – gebeurt als een gemeentelijk vervoerbedrijf een andere vervoerder overneemt. Wat is er mogelijk als deze overgenomen vervoerder concessiehouder is van een reeds betwistbaar gestelde concessie?

Nee, dit is niet mogelijk. Met artikel 109 wordt beoogd oneerlijke concurrentie door beschermde vervoerders te voorkomen. Het referentiekader van artikel 109 is de omvang van de concessie die wordt aanbesteed in relatie tot de omvang van het openbaar vervoer dat door een gemeentelijk vervoerbedrijf op de dag voor inwerkingtreding van de wet werd verricht.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de minister de ontvlechting van infrastructuur en exploitatie ziet bij de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven.

Teneinde toetredingsdrempels tot de markt te minimaliseren is het wenselijk dat in juridische en organisatorische zin de infrastructuur wordt afgescheiden van de exploitatie. Bij de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan dit aspect. Ook wordt in het kader van het door het Rijk opgerichte participatiefonds splitsing van infrastructuur en exploitatie als voorwaarde gesteld om in aanmerking te komen voor participatie.

6. Toegankelijkheid

De PvdA-fractie stelt het op prijs indien uiteen wordt gezet op welke wijze de integratie tussen het regulier openbaar vervoer en de bijzondere regelingen voor gehandicapten zal plaatsvinden, oftewel welke concrete randvoorwaarden in de regelgeving zullen worden neergelegd teneinde te bevorderen dat burgers met een handicap zoveel mogelijk gebruik kunnen maken van het regulier openbaar vervoer en de afhankelijkheid van bijzondere voorzieningen tot een minimum wordt beperkt. Met het oog op de demografische ontwikkelingen stellen zij dat de investeringen in materieel en infrastructuur afgestemd moeten zijn op de toekomst.

Het wetsvoorstel bevat op diverse plaatsen randvoorwaarden voor het bevorderen van het gebruik van het reguliere openbaar vervoer door gehandicapten. Ten eerste zijn concessieverleners verplicht voorschriften aan de concessie te verbinden over toegankelijkheidseisen in het openbaar vervoer. Het wetsvoorstel geeft bovendien een grondslag voor het stellen van regels over het minimale niveau van toegankelijkheid van het openbaar vervoer dat in de concessie moet worden opgenomen. Ten tweede is de toegankelijkheid een van de wettelijke verplichte onderwerpen die een concessieverlener in het programma van eisen moet opnemen indien een concessie wordt aanbesteed. Daarbij komt nog dat concessieverleners overleggen met en advies vragen aan consumentenorganisaties over de concessie dan wel over het programma van eisen. Hierin zal zeker aan de orde komen op welke wijze de concessieverleners tegemoet komen aan de belangen van hen die van het openbaar vervoer afhankelijk zijn. Bovendien is in het ontwerp-Besluit personenvervoer 2000

de verplichting aan de concessiehouders opgelegd om aan de consumentenorganisaties ten minste een keer per jaar advies te vragen over de wijze waarop de voorzieningen ten aanzienlijk van de toegankelijkheid van het openbaar zijn getroffen. Op 16 juli 1999 is in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet op welke wijze de regering integratie van toegankelijkheidseisen in het openbaar vervoer nastreeft (Kamerstukken II 1998/1999 26 200, XII, nr. 43). Vanaf 1999 is in samenwerking met alle betrokkenen – vervoerders, overheden en niet in de laatste plaats de (gehandicapte) reizigers – gewerkt aan zogenaamde «wenkenbladen». Deze zijn inmiddels gereed gekomen en bevatten aanbevelingen over de constructie en de inrichting van de voertuigen en voorzieningen. De verwachting is dat over niet al te lange tijd kan worden overgegaan tot het instellen van een Platform Toegankelijkheid OV. In dit platform zullen vertegenwoordigers van consumentenorganisaties, vervoerders en overheden bespreken op welke wijze een toegankelijk vervoerssysteem kan worden gerealiseerd.

7. Personeel

De leden van de CDA-fractie vragen of de belangen van het personeel voldoende geregeld zijn bij de overgang van een oude naar een nieuwe concessiehouder.

In goed overleg met de vakbonden is een personeelsparagraaf in onderhavig wetsvoorstel opgenomen. Dit sluit aan bij het advies van de commissie Laan. Meest essentieel is dat een nieuwkomer al het direct personeel en een «evenredig» deel van het indirect personeel moet overnemen. Bovendien gaat de CAO mee over, alsmede de bedrijfsbrede regelingen. De belangen van het personeel zijn daarmee afdoende gewaarborgd.

De leden van de CDA-fractie vragen of er nog wel kans is dat een nieuwe vervoerder wint wanneer hij al het personeel moet overnemen.

De personeelskosten zijn ook bij overname van al het personeel niet hoger dan bij de huidige vervoerder. Dat betekent dus dat de uitgangspositie van de nieuwkomer gelijk is aan die van de huidige vervoerder.

8. Tarieven en chipkaart

Wat is het waard om de chipkaart zo spoedig mogelijk ingevoerd te krijgen? Welke doorslaggevende rol speelt de minister daarbij, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

Zoals ook reeds aangegeven in het debat in de Tweede Kamer is een spoedige invoering van een elektronisch vervoerbewijs zeer gewenst. Het biedt immers de mogelijkheid op een volwaardige wijze kaartintegratie, op een bredere leest geschikt dan met het huidige nationale tarievenstelsel («strippenkaart») mogelijk is, en tariefvrijheid in het openbaar vervoer te combineren. Het betreft een element van de gewenste modernisering van het openbaar vervoer, van belang om de beoogde groei van het openbaar vervoer te verwezenlijken. Dat betekent niet dat zonder oog voor de technologische mogelijkheden en zonder kostenbesef een sprong in het diepe kan worden gewaagd. Het is om die reden dat in afstemming met de betrokken decentrale overheden door het ministerie van Verkeer en Waterstaat regelmatig overleg wordt gevoerd met de branche-organisatie MOBIS. MOBIS heeft in het verlengde van een door het ministerie en de decentrale overheden getekende intentie-overeenkomst, voortbouwend op door de overheden geformuleerde randvoorwaarden voor invoering van een elektronisch vervoerbewijs,

nagedacht over de functionele eisen van zo'n systeem en een kostenanalyse gemaakt. Momenteel wordt dat door een aantal OV-bedrijven nader uitgewerkt opdat in september een eindbeeld kan worden verstrekt. De OV-branche wordt door de regering gesteund in de gedachte dat het een zaak van bedrijven is om het voortouw te nemen in de ontwikkeling van het nieuwe systeem. Evenzo moet de invoering zo snel mogelijk plaatsvinden, maar bij een te grote haast heeft niemand baat. In actief contact met de branche wordt voortdurend de vinger aan de pols gehouden. Daarbij komt aan de orde welke obstakels de bedrijven ervaren en de mogelijkheden om daar een oplossing voor aan te reiken. Gedacht kan worden aan het voorschrijven van het elektronisch betaalsysteem, afspraken met betrekking tot het honoreren van reizigersgroei via de rijksbijdrage exploitatie, en een financiële bijdrage. Het overleg daarover is gaande. Succesvolle afronding daarvan is alle betrokkenen wat waard.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de pogingen om een modern, eenduidig, betrouwbaar betalings- en registratiesysteem voor het gehele openbaar vervoer (en, vanuit de «ketenbenadering», de taxi) op te zetten tot nu toe veel inspanning en geld hebben gekost maar in verhouding daarmee weinig hebben opgeleverd. Het gebruik van de «keten» en de doelmatigheid van en inzichtelijkheid in de bedrijfsvoering zouden aanzienlijk worden bevorderd wanneer op de kortst denkbare termijn een dergelijk systeem zou kunnen worden geïntroduceerd. Zij zien op dit punt met belangstelling een nadere beschouwing tegemoet. Zij gaan er overigens van uit dat in de overgangsfase al het mogelijke wordt gedaan om te voorkomen dat de reiziger met toegevoegd ongemak wordt opgescheept.

Het opzetten van een elektronisch vervoerbewijs heeft tot nu toe zeker de nodige inspanning van alle betrokken partijen gekost. Het gevolg daarvan is dat ik verwacht dat er inderdaad binnen afzienbare termijn een modern betrouwbaar betalings- en registratiesysteem voor het gehele openbaar vervoer zal zijn. Gezien de complexiteit van de materie en het feit dat het hier om *nationale* kaartintegratie gaat, heeft dit tot nu toe zeer veel opgeleverd. Ook met de door de leden van de PvdA-fractie genoemde «keten» is rekening gehouden daar het elektronisch vervoerbewijs multimodaliteit zal ondersteunen. Aan de hand van de ervaringen met de pilots en de uitkomst van het consumentenonderzoek zullen maatregelen worden genomen om zoveel als mogelijk te voorkomen dat de reiziger tijdens de overgangsfase met eventueel ongemak wordt opgescheept.

9. Besloten busvervoer

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of het bij de gevraagde vergoedingen van de artikelen 8, eerste lid en 9, vijfde lid, om kostendekkende tarieven gaat en op welke wijze deze zijn samengesteld.

Conform de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport «Vergunningen» (Kamerstukken II 1995/1996, 24 656) zal de hoogte van leges vastgesteld worden op basis van de werkelijk door het bestuur te maken kosten, waarmee de vraag van de leden van de CDA-fractie bevestigend kan worden beantwoord. Deze kosten zijn voornamelijk personeelskosten die nodig zijn voor de behandeling van de aanvragen en afgifte van de vergunningen.

De CDA-fractie heeft gevraagd welke richtlijnen gelden bij de beoordeling van een te nemen beslissing tot verlening, weigering, wijziging of intrekking van een vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer per trein op grond van wenselijkheid van het openbaar vervoer per trein en het financieel belang van het rijk.

In de aan de Tweede Kamer gestuurde brieven (Kamerstukken II 1996–1997, 18 986, nrs. 35, 36 en 38 en 25 228, nr. 1) zijn voor de invulling van de voorwaarden «wenselijkheid van het openbaar vervoer per trein» en «financieel belang van het rijk» nadere criteria gegeven. Voorbeelden van dergelijke criteria zijn: beoordeling van het aantal reizigers dat gedurende het drukste spitsuur in de drukste spitsrichting wordt vervoerd, wenselijkheid van een nieuwe of verbeterde vervoertechniek, geen fysieke verdringing van bestaande diensten door nieuwe diensten en een minimale kostendekkingsgraad van 40%.

De leden van de SGP-fractie vragen zich mede namens de leden van de fractie van RPF/GPV af, waarom is voorbijgegaan aan het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en het Overlegorgaan personenvervoer met betrekking tot de beperkte vergunning. Met name vragen de fracties zich af of het niet stellen van de vakbekwaamheidseis geen gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid en of er vervolgens geen sprake is van rechtsongelijkheid ten opzichte van de houders van een onbeperkte vergunning, met name ten aanzien van de rij- en rusttijden.

Een vergunning voor de toegang tot het beroep van ondernemer in het collectief personenvervoer wordt – conform Europese regelgeving – afgegeven aan hen die voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. Het gaat hierbij om hen die beroepshalve wensen te gaan werken als ondernemer in het vervoer. Een in het spraakgebruik genoemde «beperkte vergunning» wordt afgegeven aan hen die als nevenactiviteit vervoer wensen te verrichten. Te denken valt aan een hotelhouder of disco-exploitant die zijn gasten wenst af te halen en weg te brengen of een voetbalvereniging die het eigen elftal van en naar de wedstrijd wil brengen. Het gaat hier dus met nadruk niet om vervoer als beroepsmatige activiteit. Het advies van de Raad van Verkeer en Waterstaat is op dit onderdeel niet gevolgd, omdat het niet in de rede ligt om eisen voor de toegang tot een beroep te stellen aan hen die dit beroep niet wensen uit te oefenen. De vergunning maakt duidelijk dat geen ander vervoer mag worden verricht dan binnen de doelstelling valt. De eis van vakbekwaamheid bevat als onderdeel elementen die zien op de verkeersveiligheid. De nadruk ligt op commerciële vaardigheden. Daarnaast is het vanzelfsprekend zo dat een ieder zich dient te houden aan de eisen die de Wegenverkeerswet 1994 stelt en ook voor de houders van een beperkte vergunning geldt dat zij zich dienen te houden aan de maximale rijtijden en minimale rusttijden, zoals die zijn neergelegd in het Arbeidstijdenbesluit-vervoer. Door de Rijksverkeersinspectie en andere handhavingsorganisaties wordt de naleving van de regelgeving bewaakt. Er is derhalve geen enkele sprake van rechtsongelijkheid.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos