

26 456

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT ¹

Vastgesteld 9 juni 2000

Het voorbereidend onderzoek heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en de uitvoerige behandeling daarvan door de Tweede Kamer. Deze leden hadden tevens kennis genomen van het uitvoerige en kritisch advies van de Raad van State, gevoegd bij het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat op 25 maart 1999 bij de Tweede Kamer werd ingediend. Hoewel de Raad van State instemt met de in het wetsvoorstel opgenomen doelstelling acht hij niet aannemelijk gemaakt dat de invoering van een beheerste vorm van marktwerking daadwerkelijk zal leiden tot terugdringing van de automobilititeit. In zijn genoemd advies schrijft de Raad van State ondermeer het volgende: «De Raad verwacht dat de aan het marktmechanisme ten grondslag liggende afweging tussen commercieel meer en minder aantrekkelijke vervoerdiensten niet alleen tot gevolg zal hebben dat minder aantrekkelijke diensten – die veelal ook een sociaal ontsluitende functie hebben voor mensen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer (...) – niet langer optimaal worden uitgevoerd, maar dat ook overigens het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer zodanig achteruitgaat dat de potentiële reiziger blijft bij zijn voorkeur voor de eigen auto. Voor het terugdringen van de automobilititeit zijn naar het oordeel van de Raad naast het voorgestelde in dit voorstel van wet ook andere maatregelen nodig.» De Raad van State heeft kennelijk twijfels of het wetsvoorstel in zijn doelstellingen zal slagen. Hoe denkt de minister in de praktijk en bij de uitvoering deze twijfels te kunnen wegnemen en welke maatregelen acht zij daarvoor nodig? Tijdens de behandeling door de Tweede Kamer is het wetsvoorstel op verschillende onderdelen minder of meer ingrijpend gewijzigd. De leden van de CDA-fractie kregen de indruk, dat door de vele amenderingen en nota's van wijziging (totaal 10 stuks!) het thans voorliggend voorstel van wet minder overzichtelijk en niet consistent is geworden en dat het vragen van een nader advies aan de Raad van State daarbij voor de hand zou hebben gelegen. Waarom heeft de minister over het thans voorliggend wetsvoorstel geen nader advies gevraagd aan de Raad van State en is zij bereid dit

¹ Samenstelling: Baarda (CDA) (*voorzitter*), Eversdijk (CDA), Van den Berg (SGP), Bierman (OSF), Varekamp (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66) (*plv. voorzitter*), Wolfson (PvdA), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Castricum (PvdA), Van der Lans (GL), De Blécourt-Maas (VVD).

alsnog te doen? De leden van de fracties van de **VVD**, **GroenLinks** en van de **RPF/GPV** sloten zich bij deze vraag aan.

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer op 17 november jl. heeft de minister-president een nota toegezegd over de integrale beleidsvisie van het kabinet betreffende marktwerking, liberalisering, verzelfstandiging en privatisering. Verwezen wordt in dit verband naar een brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer van 31 mei 2000 aan de minister-president.

Zou het niet verstandig zijn, zo vroegen 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. Wat is daarop de visie van de minister? Inmiddels heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een rapport uitgebracht onder de titel: Het borgen van publiek belang. Wat is het oordeel van de minister over dit rapport in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel?

Onderschrijft de minister de stelling in genoemd WRR-rapport dat de regering de afgelopen jaren «te ondoordacht en te onvoorbereid» heeft gekozen voor marktwerking, zodat soms weer op besluiten moet worden teruggekomen? Voldoet de liberalisering van het streekvervoer aan de aanbevelingen van de WRR? Deelt de minister de mening van de WRR dat een kwaliteitskamer dient te worden ingesteld om de publieke belangen veilig te stellen? Zo nee, waarom niet? In Noord-Nederland wordt o.a. geëxperimenteerd met marktwerking voor openbaar vervoer. De ervaringen met Noordned tot nu toe zijn bepaald niet gunstig te noemen. Met name de gang van zaken op de lijn Leeuwarden-Groningen zijn belabberd te noemen. Welke conclusies trekt de minister uit deze gang van zaken en welke maatregelen zullen genomen worden om de situatie te verbeteren, zodat in ieder geval de belangen van de reizigers zullen worden gediend? De leden van de CDA-fractie hadden uit de stukken begrepen dat ook in andere Europese landen ontwikkelingen gaande zijn met betrekking tot marktwerking in het openbaar vervoer. Lopen de voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel in de pas met de ontwikkelingen in de landen van de Europese Unie en met Europese regelgeving? Hoe denkt de minister te kunnen voorkomen dat de nieuwe wet personenvervoer 2000 zal leiden tot een verslechtering van het openbaar vervoer voor de reiziger? De leden van de CDA-fractie denken hierbij met name aan openbaar vervoer op het platteland en in de zogenaamde onrendabele gebieden. Indien uit de voorgenomen evaluatie per 1 december 2004 mocht blijken dat de voorgestelde marktwerking is mislukt, bijvoorbeeld omdat er te weinig spelers in het veld zijn, hoe denkt de minister dan de reeds in gang gezette ontwikkelingen te kunnen terugdraaien? Welke situatie zou dan kunnen ontstaan?

De aan het woord zijnde leden hadden kennis genomen van een artikel in het Algemeen Dagblad van 31 mei jl., waarin de vraag aan de orde wordt gesteld of streekvervoer der Connexxion mogelijk misbruik maakt van subsidiegeld. Het bedrijf zou met geld, bestemd voor het openbaar vervoer, de commerciële markt op gaan. Kan de minister nadere mededelingen doen over deze berichten en zo deze juist zijn, welke maatregelen dan zullen worden getroffen?

In de voorstellen en tijdens de behandeling door de Tweede Kamer is terecht ruime aandacht besteed aan de belangen van het personeel bij de overgang van een oude concessiehouder naar een nieuwe concessiehouder. Zijn de belangen van het personeel naar het oordeel van de minister nu voldoende waterdicht geregeld?

In de Tweede Kamer is uitvoerig gesproken over het belang van een snelle invoering van de zogenaamde chipkaart. Wat is het de minister waard om de chipkaart zo spoedig mogelijk ingevoerd te krijgen? Welke doorslagge-

vende rol speelt de minister hierbij?

Wil de minister nog eens met argumenten aangeven waarom zij zulke overwegende bezwaren heeft tegen een facultatieve aanbesteding? Waarom mogen de decentrale overheden niet zelf bepalen of men overgaat tot aanbesteding of het sluiten van een «onderhands» prestatiecontract? Juist in een aanloopfase zou daar veel voor te zeggen zijn. Bovendien, zo meende de leden van de CDA-fractie, kunnen juist de decentrale overheden beoordelen wat de beste oplossing is voor hun gebieden in het belang van de reizigers. De leden begrepen niet waarom hier zo sterk gecentraliseerd moet worden. De leden van de CDA-fractie hadden met verbazing kennis genomen van de gevolgde procedure in de Tweede Kamer met betrekking tot het amendement nr. 82 van de Tweede Kamerleden Hindriks en Van Walsum. Indien de minister dit aangenomen amendement onaanvaardbaar vindt, waarom heeft zij dan het wetsvoorstel niet ingetrokken? Dit geldt temeer nu naar de mening van de minister (zie brief d.d. 8 mei jl., stuk nr. 85) genoemd amendement een aantal ongewenste effecten heeft voor de uitoefening van de ontheffingsbevoegdheid. Waarom moet ook in een overgangsfase een ontheffingsbevoegdheid centraal geregeld worden? Zou juist hier geen ruimte moeten zijn voor een zeker experiment? In een brief d.d. 19 mei 2000, hebben de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer aandacht gevraagd voor de ontheffingsregeling voor de aanbesteding van het openbaar vervoer in de periode 2003 tot 2006. In de brief wordt uiteengezet dat de regeling zoals deze nu voorligt een aantal ongewenste en naar wordt aangenomen ook onbedoelde effecten heeft. Is de minister bereid om aan de door de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer geuite bedenkingen tegemoet te komen? Zo ja, hoe denkt zij dat dan te kunnen doen? Ten aanzien van de afzonderlijke artikelen van het wetsvoorstel stelden deze leden de volgende vragen.

Art. 3.

Waarom is voor experimenten met openbaar vervoer slechts een periode van ten hoogste zes jaar gekozen? Waarop is de verwachting gebaseerd dat de markt voor openbaar vervoer zich snel zal gaan ontwikkelen na de inwerkingtreding van de wet?

Art. 8., lid a en art. 9, lid 5°.

Gaat het bij de gevraagde vergoedingen om kostendekkende tarieven? Hoe zijn deze samengesteld?

Art. 10.

Welke richtlijnen zullen 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 de wenselijkheid van het openbaar vervoer per trein en het financieel belang van het Rijk?

Art. 13.

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? Waarom hebben concessiehouders en consumentenorganisaties hier geen rol?

Art. 27.

Aan welke voorwaarden moet een organisatie voldoen om als consumentenorganisatie te kunnen worden geaccepteerd?

Art. 61., lid 3

Kan tegen het weigeren van een ontheffing beroep worden aangetekend?
Zo ja, bij welke instantie?

Art. 61., lid 3b

Wanneer is er sprake van een economische machtspositie?

Art. 61., lid 5

Kan al worden aangegeven welke nadere regels in de algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen?

Art. 108.

Hoe kunnen overheden concurrentieverhoudingen regelen? Wanneer is er sprake van juiste concurrentieverhoudingen? Wat is hierbij het belang van de reiziger?

Art. 117.

Worden de experimenten ook geëvalueerd? Zo ja, door wie worden deze dan uitgevoerd? Aan welke verwachtingen moet zijn voldaan om het experiment voort te zetten dan wel om te zetten in een definitieve regeling?

De leden van de **VVD**-fractie deelden mee te hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Na de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer zouden zij nog een enkele vraag door de minister beantwoord willen zien.

De voorzitter van de samenwerkende kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer wijst op een aantal ongewenste effecten dat ontstaat door aanvaarding van het amendement 82 betreffende de mogelijkheid voor kaderwetgebieden ontheffing te vragen tot 2006 en de rol van Provinciale Staten met betrekking tot deze aanvraag. Hoe denkt de minister over deze effecten?

Een namens de gehele vaste commissie gestelde vraag heeft betrekking op de verplichte aanbesteding.

De wet stelt aanbesteding gefaseerd verplicht en biedt daarnaast een mogelijkheid hiervan ontheffing te vragen. Dit leidt tot een situatie waarin een deel van de vervoersautoriteiten zal aanbesteden en een deel niet. Deelt de minister de zorg van de vaste commissie dat dit enkele feit kan leiden tot suboptimale geografische grenzen? Koppeling van een gebied dat niet wordt aanbesteed aan een gebied waar dat wel het geval is zal immers niet snel plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie stelden vervolgens 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?

Hoe groot acht de minister de kans dat een nieuwe vervoerder bij aanbesteding «wint» als hij verplicht het personeel van zijn – mogelijk niet efficiënt opererende – voorganger moet overnemen en de personeelskosten 80% van de totale kosten uitmaken?

Ziet de minister mogelijkheden van heronderhandeling binnen bestaande concessies om productvernieuwing een kans te geven? Wat hebben de proefprojecten op dit punt opgeleverd?

Is tussentijds ingrijpen in concessies mogelijk wanneer consumentenbelangen (klachten) daartoe aanleiding geeft?

De leden van de fractie van de **PvdA** deelden mee met grote belangstelling te hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel. Wanneer deze wet volledig tot stand is gekomen dienen marktwerking, centralisatie (taxivervoer, kernnet NS) en decentralisatie (stads- en streekvervoer, regionaal railvervoer) op een nieuwe leest te zijn geschoeid. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd de kwaliteit en het gebruik van het openbaar vervoer te verbeteren en tegelijk de kostendekkingsgraad substantieel te verhogen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de minister van Verkeer en Waterstaat gezegd dat het openbaar vervoer op prijs en kwaliteit moet kunnen concurreren met de auto, dat de betrokken ondernemers maatwerk zullen moeten leveren, «dus van deur-tot-deurvervoer, innovaties en niet steeds meer van hetzelfde».

In het advies van de Raad van State wordt ernstig getwijfeld aan de haalbaarheid van hetgeen wordt beoogd. De leden van de PvdA-fractie wilden zich niet in een welles-nietes discussie begeven maar konden wel begrip opbrengen voor de twijfel aan de vanzelfsprekendheid van de beoogde effecten zoals die door de Raad werden verwoord. In dit kader waren zij, enigszins vooruitziend, benieuwd naar het beleid zoals dat in de aangekondigde nota's voor verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening zal worden gepresenteerd en die ook door de Eerste Kamer zullen worden behandeld. In dit verband vroegen zij zich verder af of en hoe het Mobiliteitsplan dat de minister enkele weken geleden heeft gepresenteerd is getoetst op de effecten voor de verschillende vervoerswijzen. Mocht dat het geval zijn dan zagen zij de resultaten daarvan met veel belangstelling tegemoet. Mocht dat niet het geval zijn dan zouden zij het op prijs stellen alsnog enig inzicht te krijgen in de gevolgen die de plannen, met name ook uit oogpunt van exploitatie, zullen hebben. Dit klemt temeer waar zij begrepen hadden dat met name in het streekvervoer aan een bezuinigings-taakstelling moet worden voldaan.

Deze leden wezen verder op het niet denkbeeldige risico dat in regio's waar het openbaar vervoer vanwege geografische en/of demografische omstandigheden het draagvlak niet kan versterken een verdere verslechtering van het voorzieningenniveau of zelfs het verdwijnen van enige voorziening voor de hand ligt. Zou het niet van consistentie getuigen wanneer de rijksoverheid, die veel geld investeert in het verbeteren van de leefbaarheid op het platteland, daarbij ook de bereikbaarheid met meer nadruk betreft? In het verlengde daarvan zouden wij het op prijs stellen wanneer nog eens nader uiteen wordt gezet op welke wijze in de nieuwe constellatie de integratie tussen het regulier openbaar vervoer en de bijzondere regelingen voor gehandicapten zal plaatsvinden. Met andere woorden: welke concrete randvoorwaarden zullen in regelgeving worden neergelegd teneinde te bevorderen dat burgers met een fysieke handicap zoveel mogelijk gebruik kunnen maken van het regulier openbaar vervoer en de afhankelijkheid van bijzondere voorzieningen tot een minimum wordt beperkt. Het leek hen, mede door demografische ontwikkelingen, nogal voor de hand te liggen dat toekomstige investeringen in materieel en infrastructuur (knooppunten, overstapplaatsen, haltes) worden afgestemd op de toekomst.

Naast de specifieke vorm van marktwerking (geen concurrentie op de weg, maar concurrentie om de weg) vormt de decentralisatie van het openbaar vervoer de tweede pijler van het wetsvoorstel. 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. Dreigt bovendien niet het gevaar dat ondernemingen die concessies verwerven in het streekvervoer met kleinschalig en vraagafhankelijk vervoer taxibedrijven gesubsidieerd in de wielen gaan rijden? Overigens konden deze leden zich zeer wel in de decentralisatie van het stads- en streekvervoer vinden. Zij stelden vast dat het overgrote deel van de verplaatsingen die burgers dagelijks maken zich binnen de gemeente en een regio voltrekken. Van de provincies mag worden verwacht dat zij de organisatie van hun openbaar vervoer op dat gegeven afstemmen.

Afstemming leek hen trouwens toch een sleutelwoord in het nieuwe begrippenkader. Afstemming tussen provincies, afstemming via de provincie tussen regio's, afstemming tussen Kaderwetgebieden en provincies en via de provincies tussen Kaderwetgebieden en aanpalende regio's, op termijn ook afstemming tussen gemeenten, provincies en regio's. Daarbij zagen zij nog af van de overlegsituaties die het resultaat kunnen zijn van gemeenschappelijke regelingen. De bestuurlijke fruitmand zal er niet overzichtelijker door worden. Tegen die achtergrond hadden de leden van de PvdA-fractie begrip voor het feit dat de minister tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer een kleine recentralisatie uitvoerde o.a. door een amendement over te nemen waardoor zij een aanwijzing kan geven wanneer de samenhang in het openbaar vervoersnetwerk niet gewaarborgd wordt. Rest overigens de vraag waarom zij een amendement afwees waarin de uiteindelijke integratie van het openbaar vervoernetwerk op nationaal niveau bij de minister van Verkeer en Waterstaat wordt gelegd. Niet de verantwoordelijkheid als zodanig, maar de wijze waarop er gebruik van wordt gemaakt is uiteindelijk bepalend voor de manier waarop het openbaar bestuur erin slaagt een samenhangend, multimodaal nationaal netwerk tot stand te brengen. Niet de colleges van Gedeputeerde Staten, niet de dagelijkse besturen van de regionale openbare lichamen, niet de colleges van B & W van de betrokken gemeenten kunnen worden aangesproken op het resultaat van het nationale verkeers- en vervoersbeleid en de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen die daarmee verbonden zijn. Die verantwoordelijkheid ligt uiteindelijk bij de verantwoordelijke minister en kan, zo vinden de leden van de PvdA-fractie, niet door een decentralisatieoperatie teniet worden gedaan.

Deze leden stelden verder vast dat thans wordt uitgegaan van 35 concessieverleners. In de eindsituatie zullen er uiteindelijk 90 concessies tegelijkertijd van kracht kunnen zijn. Zij vroegen zich af of en hoe dit toekomstbeeld past in een eigentijdse bestuurlijke en commerciële 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.

De leden van de PvdA-fractie, die hun inbreng tot enkele hoofdzaken wilden beperken maar bij hun inbreng in het plenaire debat ook nog andere onderwerpen willen bespreken, besloten hun bijdrage aan het verslag met de volgende punten:

- De pogingen om een modern, eenduidig, betrouwbaar betalings- en registratiesysteem voor het gehele openbaar vervoer (en, vanuit de «ketenbenadering», de taxi) op te zetten heeft tot nu toe veel inspanning en geld gekost maar in verhouding daarmee weinig 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 zagen op dit punt met belangstelling een nadere beschouwing tegemoet. Zij gingen er overigens van uit dat in de overgangsfase al het mogelijke wordt gedaan om te voorkomen dat de reiziger met toegevoegd ongemak wordt opgescheept.

- Genoemde leden hadden de indruk dat goede afspraken zijn gemaakt over de belangen die in het nieuwe concessiesysteem voor de (vaste) werknemers in het geding zijn. Zij stelden vast dat daarmee de veronderstelde grote effecten in de bedrijfsvoering aanzienlijk worden afgevlakt omdat de loonsom ook in het openbaar vervoer veruit de grootste kostenpost is.
- De nieuwe wettelijke grondslag voor het openbaar vervoer leidt tot ingrijpende veranderingen in de bevoegdheidsverdelingen en de uitvoering. Tegen die achtergrond vonden de leden van de PvdA-fractie het verstandig dat in de komende jaren de nodige ervaring wordt opgedaan en dat pas daarna, mede op basis van een grondige evaluatie, definitief knoppen worden doorgesneden. Omdat, gezien de omvang en het principiële karakter van de operatie, al vrij snel de balans zal worden opgemaakt vroegen zij zich af of op het betreffende moment al voldoende inzicht kan zijn verkregen in de werking van het nieuwe systeem, zowel waar het gaat om de doelstellingen die daarmee worden nagestreefd als met betrekking tot de bestuurlijke, organisatorische en bedrijfseconomische aspecten. Bovendien waren zij benieuwd naar het antwoord op de vraag of er scenario's worden ontwikkeld voor een situatie waarin de evaluatie en daarop volgende besluitvorming zodanig uitvallen dat de ingeslagen weg (vooralsnog) niet verder zal worden afgelegd.

De leden van de fractie van **GroenLinks** deelden mee met gemengde gevoelens kennis te hebben genomen van dit buitengewoon complexe wetsvoorstel. Voor hen is de effectiviteit, de doelmatigheid en de consistentie van deze wet moeilijk te doorgronden, zeker na de vloed van nota's van wijzigingen en amendementen die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer over de wet is uitgestort. Dat maakt een verantwoord eindoordeel over deze wet verre van eenvoudig.

Zij verwezen in dit verband naar de opmerkingen en de vraag aangaande de wenselijkheid van een door de Raad van State uit te brengen nader advies, zoals opgenomen in de bijdrage van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn er op voorhand niet van overtuigd 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 zich dezelfde vraag die zij ook eerder al bij de behandeling van de Taxiwet aan de orde stelden: wordt het middel niet tot doel verheven? De wet hinkt naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks op twee gedachten. Enerzijds beoogt de wet een vergaande decentralisatie van bevoegdheden naar provinciale, regionale en gemeentelijke overheden onder het motto dat op deze bestuurlijke niveau het best gekozen kan worden voor de meest geëigende weg om tot een optimale dienstverlening te komen; anderzijds verplicht de overheid hen tot openbare aanbesteding van de concessieverlening, waardoor zij min of meer gedwongen worden om met termijnen te opereren, die niet noodzakelijkerwijs uit hun eigen behoefte voortkomen. Dat hybride karakter culmineert in een bij wet vastgesteld eindbeeld, weliswaar wordt tussentijds geëvalueerd of dit eindbeeld wenselijk en bereikbaar is, maar de argumenten om het eindbeeld in de wet op te nemen dragen naar de mening een uiterst speculatief karakter. Tijdens de behandeling van de wet in de Tweede Kamer sprak de minister meermalen over de door haar gewenste dynamiek, zonder precies aan te geven wat daar mee bedoeld

wordt. De leden van de fractie van GroenLinks zouden daartoe graag nader worden geïnformeerd: op basis van welke waarnemingen concludeert de minister dat deze dynamiek zonder eindbeeld niet op gang zou komen? In dit kader zou de fractie van GroenLinks graag een overzicht krijgen van wat er op dit moment op het terrein van het personenvervoer in het land gebeurt. Waar zijn concessies al openbaar aan besteed? Waar bestaan er reeds gevorderde plannen daartoe? Kan de minister de thans bestaande relaties tussen concessieverlenende overheden en concessiehoudende bedrijven (inclusief de termijnen van de thans bestaande afspraken) in kaart brengen, zodat de leden van de fractie van GroenLinks inzicht kunnen krijgen in de thans gevormde verhoudingen en zich op basis daarvan een oordeel kunnen vellen over de mate waarin deze wet accordeert met reeds op gang gebrachte ontwikkelingen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer verdedigde de minister de periodieke betwistbaarheid van de concessieverlening bovendien met het argument van eenheid van wetopbouw (Handelingen TK 68-4658). Met dat argument verdedigde zij ook dat «het uit het oogpunt van wetssystematiek belangrijk is dat het eindbeeld in de wet wordt opgenomen». Dat argument ontgaat de leden van de fractie van GroenLinks; juist omdat het gaat om het verbeteren van het openbaar vervoer voor de reiziger zou toch met evenveel recht juist geen eindbeeld hoeven te worden opgenomen. Het gaat immers niet om het eindbeeld als zodanig maar om de kwalitatieve verbetering van het openbaar vervoer. Met name op dit punt vroegen de leden van de fractie van GroenLinks zich af of de minister hier niet doel en middel door elkaar haalt. Het doel is: verbetering van het openbaar vervoer; het middel kan «een periodieke betwistbaarheid» zijn van de concessieverlening. Zou het vanuit het oogpunt van wetssystematiek, zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks, dan juist niet veel zorgvuldiger zijn om het middel niet als einddoel in de wet op te nemen, omdat daardoor anderen middelen om het gewenste doel te bereiken mogelijk in hun toepassing worden belemmerd?

De minister meent bovendien dat er druk nodig is om de concessieverlenende overheden zover te krijgen dat zij tot publieke aanbesteding overgaan. Waarop baseert de minister dat? Zijn haar signalen bekend dat zonder deze stok achter de deur deze overheden niet hun verantwoordelijkheid voor het optimaliseren van het openbaar vervoer zouden nemen? Als dat zo zou zijn, wat is dan eigenlijk de reden om tot decentralisatie over te gaan?

Vraagtekens plaatsten de leden van de fractie van GroenLinks ook bij de termijn van zes jaar die verbonden is aan het verleden van concessies? Waarom zes jaar? Wat is de ratio daarachter? Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer deed de minister een beroep op «internationale ervaring» op basis waarvan zij de termijn van zes jaar redelijk achtte (Handelingen TK, 68-4623). Wat bedoelt de minister met internationale ervaring? Zijn er gegevens uit andere landen beschikbaar, die een onderbouwing geven aan de termijn van zes jaar? Zo ja, zou de minister deze gegevens beschikbaar kunnen stellen?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben de indruk dat Nederland met dit wetsvoorstel voorop loopt in Europa. Die indruk ontlenen zij aan uitspraken die diverse Tweede-Kamerleden tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer deden. Juist omdat de Europese dimensie in de discussie over dit wetsvoorstel een belangrijke rol speelde zouden de leden van de fractie van GroenLinks graag nader geïnformeerd worden over de stand van zaken met betrekking tot de vrije aanbesteding van concessies in Europees verband. Hoe ver zijn andere landen op dit punt? Loopt Nederland in de pas, of loopt ons land voor de troepen uit?

Een belangrijke toetssteen voor de leden van de fractie van GroenLinks is de positie van de consument/reiziger. Bij eerdere gelegenheden heeft de

fractie van GroenLinks te kennen gegeven dat een vergroting van de invloed van private ondernemingen in het openbaar vervoer gepaard moet gaan met een versterking van de positie van de consument. Juist ook omdat in dit wetsvoorstel na het verlenen van een concessie sprake is van een feitelijke monopoliesituatie menen de leden van de fractie van GroenLinks dat de rechten en mogelijkheden van consumenten nauwkeurig gedefinieerd moeten worden. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af of dat ook daadwerkelijk het geval is. Weliswaar spelen consumentenorganisaties een rol in het proces van concessieverlening en in het vaststellen van een programma van eisen, maar de vraag is of deze organisaties in dit proces ook daadwerkelijk een krachtige speler kunnen zijn. Welke organisaties komen daarvoor in aanmerking? Is de minister bereid om deze organisaties ook in financieel opzicht te ondersteunen, zodat zij zich tot een krachtige speler in deze krachtsverhoudingen kunnen ontwikkelen. De vergelijking dringt zich op met consumenten/patiënten-organisaties in de gezondheidszorg die mede door de overheid in staat gesteld zijn om zich als partij in de markt van de gezondheidszorg te ontwikkelen. Is de minister bereid om op het terrein van het openbaar vervoer consumentenorganisaties een vergelijkbare impuls te geven?

Onduidelijkheid bestaat bij de leden van de fractie van GroenLinks over de rechten van individuele consumenten/reizigers. Bij de behandeling van de Taxiwet in de Eerste Kamer heeft de fractie van GroenLinks gepleit voor een helder klachtenreglement. In haar antwoord heeft de minister toen verwezen naar de Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000). Desgevraagd zei ze toen het volgende: «Ik heb al gezegd dat in het kader van de WP 2000 een uitvoerige paragraaf aan de orde is met betrekking tot het verstevigen van de positie van de reiziger. Dat geldt dan ook voor de taxi. Straks wordt dit onderdeel van de WP 2000, waarmee de reikwijdte van de klachtenregeling, de consumentenbescherming en de consumenteninvloed worden versterkt.» (Handelingen EK 7-233)

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af wat daar nu in feite van is waargemaakt. In de wet is sprake van een geschillencommissie, maar onduidelijk is om wat voor geschillen het hier gaat. Bovendien is «geschillen» een groot woord; ook kleine klachten met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening, het geven van informatie, bejegening door het personeel moeten naar de mening van de fractie van GroenLinks een weg kunnen vinden. Naar de mening van de leden van GroenLinks zou een heldere klachtenregeling tot de standaard-ingredienten van een concessie moeten behoren en zou het de overheid passen om daar minimale vereisten aan te stellen. De concessiehouder zou naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks bovendien verplicht moeten worden om de klachten en de afhandeling daarvan openbaar te maken en daarover jaarlijks te rapporteren aan de concessieverlener. Voor de leden van de fractie van GroenLinks is het thans onduidelijk of dit ook in het kader van WP2000 gerealiseerd gaat worden en om die reden zouden zij op dit punt graag nader door de minister worden geïnformeerd.

Onduidelijk is bovendien wat de bepalingen in de wet nu precies betekenen voor de taxibranche. Daar is immers geen sprake van concessies, maar van een groot aantal bedrijven die in principe op een markt opereren. Wie moet hier een geschillencommissie installeren? Elk bedrijf dat op de markt opereert? Waar kunnen reizigers met klachten terecht? Wat is in deze branche eigenlijk de invloed van de consument/reizigers? Op dit punt tasten de leden van de fractie van GroenLinks na bestudering van deze wet nog geheel in het duister en hebben zij de neiging om te concluderen dat de geruststellende woorden van de minister bij de behandeling van de Taxiwet geheel niet waargemaakt worden. Enige nadere toelichting zou daarom op zijn plaats zijn, temeer daar er over de invulling van de Taxiwet door nogal wat consumenten

vermoedelijk het nodige valt aan te merken.

Tot slot sluiten de leden van de fractie van GroenLinks bepaald niet uit, dat zij in dit verslag vragen geformuleerd hebben die wellicht in de behandeling van de wet tot nu toe al uitputtend beantwoord zijn maar waarvan het antwoord kennelijk niet tot hen doorgedrongen is. Het dossier van deze wet is inmiddels zo omvattend en complex dat het nagenoeg onmogelijk is om alle onderdelen daarvan goed te doorgronden. Het risico van vragen-naar-de-bekende-weg valt daardoor niet te vermijden.

De leden behorende tot de fractie van **D66** merkten op dat in de wens van het kabinet om marktwerking te versterken het onderhavige voorstel van wet nogal eigensoortig is, omdat het elementen van liberalisering, privatisering en decentralisering bevat. Het belang van de consument staat centraal; maar pas na enige tijd zal kunnen worden gezien of er werkelijk prijsdaling optreedt, of de kwaliteit van het vervoer verbetert, of er geen gebruikers tussen wal en schip vallen. De invoeringsdatum van de wet heeft vertraging opgelopen, wat gezien de complexiteit van het voorstel niet hoeft te verbazen. Denkt de minister dat zij binnen vier jaar over voldoende gegevens zal beschikken om een evaluatie uit te voeren? Op een januari 2003 moet 35% van het stads- en streekvervoer openbaar aanbesteed zijn, uitgezonderd het GVB vervoer. (art. 61) Nu de wet pas op een januari 2001 ingaat, in plaats van de ooit beoogde invoeringsdatum 1999, is de vraag gerechtvaardigd of het doel van 35% openbare aanbesteding binnen de gestelde tijd wel wordt gehaald. Te meer daar de voorbereidingstijd van aanbesteding toch zeker zo'n anderhalf jaar in beslag neemt, en de zogenaamde VOC steden (16 middelgrote steden en regio's), vanwege de steeds weer uitgestelde wetsbehandeling, gedwongen zijn geweest hun aflopende BOS contracten per 1/1/2000 voor enige jaren te verlengen. Op welk moment zal de minister haar aanwijzingsbevoegdheid gebruiken?

Veronderstel dat een gemeentelijk vervoerbedrijf op 1 januari 2006 concessies bezit waarvoor niet voor tenminste 35% aanbesteding is gehouden. Dan vervallen die concessies (art. 65 lid 3). Een jaar later, op 1 januari 2007, moet voor 100% van de concessies aanbesteding zijn gehouden (art. 66). Het komt de fractie van D66 voor dat dit in de praktijk onmogelijk is. Graag ontvangen zij een toelichting van de minister. Daar komt nog bij dat de Tweede kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel per motie de wens heeft uitgesproken, dat onomkeerbare stappen niet gezet mogen worden zolang niet definitief besloten is tot invoering van concurrentie in het openbaar vervoer. Dit besluit valt op zijn vroegst na de evaluatie van 1/12/2004 (art. 108). En, zoals gezegd, het vervoer door gemeentelijke vervoerbedrijven zal vervolgens per 1/1/2006 35% van haar omzet openbaar aanbesteed moeten hebben, of bij in gebreke blijven hiervan 100% per 1/1/2006. Het overige stads- en streekvervoer zal per 1/12/2006 100% openbaar aanbesteed moeten zijn. Denkt de minister dat de decentrale overheden voldoende tijd is gegund om tot een zorgvuldige openbare aanbesteding te komen die in het belang van de reiziger is?

In het wetsvoorstel is bij amendement een ontheffingsmogelijkheid geschapen voor de plicht tot openbaar aanbesteden als dit laatste niet in het belang van de reiziger is, dan wel om te voorkomen dat een vervoerder een marktmachtspositie verwerft (artikel 61). Kan de minister aangeven aan wat voor situaties gedacht moet worden bij het criterium «belang van de reiziger»?

Volgens artikel 61 lid 3 verleent de minister de ontheffing aan de provincies en verlenen provinciale staten de ontheffing aan de kaderwetgebieden en de gemeenten. Kan de minister uitleggen hoe de ontheffings-

bevoegdheid van provinciale staten voor de kaderwetgebieden zich verhoudt tot de systematiek van het wetsvoorstel waarbij de provincies en kaderwetgebieden als een gelijkwaardige overheidslaag worden gezien? Wil de minister bij haar antwoord ook de Kaderwet Besturen en de Planwet Verkeer & Vervoer betrekken? Zou het overigens niet praktischer zijn de ontheffingsbevoegdheid neer te leggen bij gedeputeerde staten in plaats van provinciale staten?

In artikel 48 is geregeld dat een vervoerder uitgesloten is van deelname aan een aanbesteding als de concessieverlenende overheid juridisch dan wel feitelijk zeggenschap heeft over de bedrijfsvoering van de vervoerder. Hoe ver reikt dit artikel? Is een gemeentelijk vervoerbedrijf uitgesloten van deelname aan een aanbesteding door een kaderwetgebied? Is dit ook het geval als de centrumgemeente/eigenaar van de vervoerder geen beslissende stem heeft in het kaderwetbestuur? Het wetsvoorstel gaat niet uit van privatisering. Is in dat licht gezien artikel 48 niet te absoluut geformuleerd?

In het wetsvoorstel is een reciprociteits gesteld aan gemeentelijke vervoerbedrijven (artikel 109); een gemeentelijk vervoerbedrijf mag pas meedingen naar een concessie buiten zijn eigen vervoersgebied als het eigen vervoersgebied ook gedeeltelijk betwistbaar is gesteld. Wat nu als een gemeentelijk vervoerbedrijf een vervoerder wil overnemen, en deze vervoerder is concessiehouder van een betwistbaar gestelde concessie en het desbetreffende gebied is in het geheel niet betwistbaar gesteld? Biedt het wetsvoorstel ruimte voor dergelijke constructies?

Artikel 143 handelt over de inwerkingtreding van de wet. Indien voldaan is aan de voorwaarden 3a t/m 3g zal een aantal artikelen in werking treden (143 lid 2). Moet daaraan niet worden toegevoegd: *indien uitvoerbaar*?

De leden van de fractie van de **SGP**, sprekende mede namens die van de **RPF/GPV**, deelden mee met belangstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel.

Wel vroegen zij zich af, na bestudering van de voorstellen of de wetgever niet teveel bezig is met instrumenten en te weinig met doelstellingen. Graag vernamen zij hierover de zienswijze van de minister. Vervolgens konden zij zich niet aan de indruk onttrekken dat marktwerking en aanbesteding als synoniemen worden gezien. Wat is de visie van de minister daarop; deelt zij de zienswijze van deze leden?

Houdt, zo wilden deze leden voorts weten, de internationale reciprociteitsregeling wel stand in het licht van de Europese regelgeving?

Hoe ziet de minister de ontvlechting van de infrastructuur en exploitatie op langere termijn als de verzelfstandiging van de stedelijke openbaarvervoerbedrijven vorm krijgt?

Waarom is de minister vrijwel geheel voorbij gegaan aan de adviezen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en het overlegorgaan personenvervoer met betrekking tot de beperkte vergunning? Bij deze beperkte vergunningen die worden afgegeven aan bepaalde commerciële bedrijven en hotels ontbreekt de vakbekwaamheidstoets. Levert dit geen gevaar op voor de verkeersveiligheid? En, zo vroegen deze leden vervolgens, is er geen sprake van rechtsongelijkheid ten opzichte van de onbeperkte vergunninghouders die bijv. wel aan de rij en rusttijdtoets moeten voldoen?

De leden van genoemde fracties maken zich zorgen over de halfslachtigheid waarmee is omgegaan met de onderwerpen marktmacht, verplichte aanbesteding en verantwoordelijkheidsverdeling opdrachtgever/opdrachtnemer.

Monopolisten worden weinig gestimuleerd tot meewerken aan een nieuwe marktordering.

Hun relatief zeer grote omvang betekent dat zij thans al te dominante spelers in het veld zijn, die andere partijen feitelijk hun wil op kunnen leggen (voorbeeld: gang van zaken rond chipkaart).

Verplichte aanbesteding: Het is na de besluitvorming in de Tweede Kamer volstrekt onduidelijk op welke wijze en in welk tempo de decentrale overheden initiatieven tot aanbesteding zullen nemen. Kortom, deze ongeplande en onverplichte aanbesteding creëert een verwarrende situatie waarop commerciële ondernemingen geen beleid kunnen afstemmen. Zij zullen daardoor hun belangstelling voor de Nederlandse markt verliezen. Bij de al in Nederland opererende commerciële ondernemingen zullen investeringen in mensen en materieel door die voortdurende onzekerheid onder druk komen te staan.

Verantwoordelijkheidsverdeling: De wijze waarop de aan decentrale overheden toegekende bevoegdheden het vrije ondernemerschap kunnen doorkruisen is een ander punt van onzekerheid, waarvan een negatieve invloed uit kan gaan op de bereidheid van ondernemingen tot investeren in de toekomst. De wet kent nogal wat moeilijk in hun effect te prognostiseren potentiële belemmeringen van het vrije ondernemerschap. Zo behoudt de overheid de bevoegdheid ten allen tijde een maximum (gemiddeld) tarief vast te stellen. Misschien terecht vanuit maatschappelijk oogpunt, maar zeker niet bevorderlijk voor scherpe calculaties bij inschrijvingen op concessies. Als gedurende een concessieperiode «zo maar» in de tarieven kan worden ingegrepen, zal elke ondernemer uiterst voorzichtig worden met het aangaan van verplichtingen voor een langere periode met betrekking tot bijvoorbeeld de onderkant van het voorzieningenniveau of investeringen. Ook de bevoegdheid (en in sommige gevallen zelfs verplichting) om nieuwe vervoerders ontheffing van een concessieplicht te geven als zij nieuw vervoer in een bestaande concessie willen verrichten vergroot de onzekerheid. Tenslotte is de wijze waarop de gevolgen van wegopbrekingen (waarvan frequentie en aard niet door de vervoerder kunnen worden beïnvloed) eenzijdig op de vervoerder worden afgewenteld hoogst merkwaardig, zeker omdat de concessieverlener vaak ook wegbeheerder is.

Het lid van de **Onafhankelijke Senaatsfractie** (OSF) merkte op, dat in tegenstelling tot andere netwerkmarkten de grootste afromende concurrent, het particuliere autoverkeer zich buiten de hier geldende markt bevindt. Hoe worden versturende effecten vanuit die veel grotere concurrent vermeden/c.q. (tussentijds) gecompenseerd (nieuwe snelwegen, lagere wegenbelasting, 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? Wat als er zich in het geheel geen gegadigde aanmeldt? Of alleen een van dubieuze kwaliteit?

Zijn de kosten voor het instandhouden van een goede 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? Wanneer in hoofdzaak niet op arbeidskosten of materieel kan worden

geconcurrereerd waarop dan wel? Zijn die marges nog wel aantrekkelijk te houden?

Zorgt het verlenen van kortlopende concessies niet voor te veel onrust (ook bij de (oudere) reiziger dienstregelingen voortdurend in beweging) en maakt het lange termijn vervoersbeleid niet nodeloos moeilijk?

De voorzitter van de commissie,
Baarda

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen