

Vergaderjaar 1984–1985

18 985

Regeling van het openbaar vervoer, het besloten busvervoer, en het taxivervoer (Wet personenvervoer)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 8 mei 1985

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 juni 1984, no. 72, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het voorstel van wet houdende regeling van het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer, rechtstreeks aan de ondergetekende te doen toekomen. Zij heeft de eer U dit advies, gedateerd 4 maart 1985, nr. W09.84.0273/09.5.06, hierbij aan te bieden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State, bij de behandeling waarvan is uitgegaan van de volgorde waarin deze in het advies van de Raad voorkomen, bericht de ondergetekende U het volgende.

1. De Raad van State is van oordeel dat het algemeen gedeelte van de bij het voorstel van de Wet personenvervoer behorende memorie van toelichting onvoldoende inzicht biedt in de overwegingen die de Minister aanleiding hebben gegeven tot indiening van het voorstel. Het College adviseert daarom de toelichting in deze zin aan te vullen. Daarbij zou tevens aandacht dienen te worden gegeven aan eventuele alternatieven en eventuele ingewonnen adviezen. Tevens zou de memorie van toelichting in meer algemene zin inzicht dienen te geven in het beleid dat met het instrumentarium van de nieuwe wet zal worden gevoerd.

De ondergetekende wijst er op dat in paragraaf 3 van het algemene gedeelte van de memorie van toelichting de tekortkomingen van de huidige Wet Autovervoer Personen (WAP; Stb. 1975, 68) zijn beschreven. De conclusie van deze paragraaf (§ 3.7) en de Inleiding van paragraaf 4 (§ 4.1) geven, in samenhang gezien, aan dat het voorstel van de Wet personenvervoer er toe strekt de gesignaleerde tekortkomingen van de Wet Autovervoer Personen en de aanvullende regelingen ten opzichte van inmiddels gegroeide ontwikkelingen en nieuwe opvattingen te ondervangen. In de Inleiding van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting (§ 1, in de tweede tot en met de vijfde alinea) staan meer in algemene bewoordingen vervatte doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel genoemd: streven naar decentralisatie, doelmatigheid en doorzichtigheid van bestuur, verruiming van de vrijheid voor het bedrijfsleven en deregulering, een redelijke en duurzame voorziening in de vraag naar personenvervoer, vereenvoudiging van de marktindeling en herstel van de beleidsvrijheid van gemeenten met betrekking tot het openbaar vervoer. Deze doelstellingen vinden in het vervolg van de memorie van toelichting, de artikelsgewijze toelichting daaronder begrepen, nadere uitwerking.

De overwogen alternatieven, de ontvangen adviezen en de beleidskeuzen dienaangaande, zijn in de memorie van toelichting kort in herinnering gebracht, aangezien deze reeds uitvoerig aandacht hadden gevonden in de gepubliceerde consultatienota's, reacties op de consultatienota's en de reactienota met betrekking tot een concept-voorstel van de Wet personenvervoer, welke nota's aan alle direct betrokkenen, aan Tweede en Eerste Kamer en aan de Raad van State zijn toegezonden.

Ten aanzien van het beleid dat met het instrumentarium van de nieuwe wet zal worden gevoerd, is volstaan met nadere opmerkingen voor zover nodig ter aanvulling van reeds in andere nota's neergelegde beleidsvoornemens, zoals het Structuurschema Verkeer en Vervoer (kamerstukken II 1980/1981, 14 390), waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen.

Ondergetekende heeft begrepen dat de Raad van State aanbeveelt meer elementen uit de aan het wetsvoorstel voorafgaande nota's in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting te verwerken, zonder afbreuk te willen doen aan de overzichtelijkheid. Zij heeft het algemeen gedeelte daartoe aangevuld met een paragraaf «Beleidsoverwegingen inzake het wetsvoorstel».

2. De Raad van State constateert dat één van de doelen, die met de nieuwe wettelijke regeling worden beoogd, klaarblijkelijk is een betere integratie tussen het interlokale openbaar vervoer en het lokale openbaar vervoer in gemeenten met een eigen lokaal vervoer. De Raad gaat hierbij in op de in artikel 18 van het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid dat de minister aan die gemeenten de bevoegdheid tot het verlenen van een vergunning, alsmede de bevoegdheid tot het vaststellen van een dienstregeling voor interlokale vervoer vanuit of naar die gemeente overdraagt.

De Raad vraagt zich af of er voldoende waarborgen zijn dat in die situatie een efficiënte en samenhangende vervoersvoorziening tot stand zal komen of dat een ingrijpende hervorkaveling van vervoersgebieden nodig zal zijn.

Ondergetekende merkt hierover op dat in de toelichting op artikel 18 en in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting in paragraaf 5.1 onder het opschrift «Agglomeratief vervoer» is uiteengezet dat de mogelijkheid van overdracht van bevoegdheden vooral is bedoeld om in de praktijk ontstane agglomeratielijnen met een lokale en een interlokale functie die worden geëxploiteerd door een gemeentelijk vervoerbedrijf binnen de vervoerkundige opzet en het financiële budget van een dergelijk bedrijf te laten en dus ook onder de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders dat de door dit bedrijf uit te voeren lokale dienstregeling vaststelt. De voorziening van artikel 18 strekt er dus juist toe een efficiënte en samenhangende vervoersvoorziening in stand te laten. Daarnaast biedt artikel 18, eveneens ter bevordering van de efficiëntie en de samenhang, een oplossing voor de gevallen waarin een streekvervoerderneming, naast interlokale vervoer, lokaal vervoer ten behoeve van een gemeente verzorgt en een deel van het interlokale vervoer nauw verweven is met dit lokale vervoer. Het met het lokale vervoer verweven interlokale vervoer kan dan onder de bevoegdheden van burgemeester en wethouders worden gebracht. Het betrokken gemeentebestuur heeft dan met een enkele vervoermaatschappij te maken, en de vervoermaatschappij zowel met burgemeester en wethouders als voor het overige interlokale vervoer met de minister, zoals ook het geval is zonder toepassing van artikel 18.

Uit de bewoordingen van artikel 18 blijkt dat de Minister van Verkeer en Waterstaat slechts bevoegdheden inzake interlokale vervoer overdraagt aan burgemeester en wethouders van een gemeente die een dienstregeling voor lokaal openbaar vervoer hebben vastgesteld, voor zolang hij dit doelmatig acht. Het artikel kan dus niet strekken tot een ingrijpende hervorkaveling van vervoersgebieden die niet doelmatig kan worden geacht.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is de hier aangehaalde passage over het agglomeratief vervoer verduidelijkt.

3. De Raad van State merkt in zijn advies op dat in het wetsvoorstel geen voorziening is getroffen ter zake van de wijze waarop vervoerondernemers gemeenten, provincies en reizigers als belanghebbenden worden betrokken bij de vaststelling van de grondslagen en hoofdlijnen van het door de Minister van Verkeer en Waterstaat te voeren beleid, zoals dit met name tot uitdrukking wordt gebracht op het gebied van de vergunningverlening voor interlokale openbaar vervoer als terzake van de subsidies. Het college meent dat een tot wetgevende maatregelen beperkte advisering, zoals opgenomen in artikel 63 van het wetsvoorstel, te weinig mogelijkheden schept om de belanghebbenden bij het te voeren beleid te betrekken.

De Raad van State brengt in herinnering dat het niet continueren van de ingevolge artikel 9 van de Wet Autovervoer Personen functionerende adviescommissie in overeenstemming is met het derde interimrapport van de projectgroep externe advisering en dat deze projectgroep tevens adviseert tot oprichting op korte termijn van een tijdelijke adviesraad voor de bedrijfstak vervoer in afwachting van een definitief nieuw in te stellen adviesorgaan voor Verkeer en Waterstaat.

De ondergetekende deelt mee dat het wetsvoorstel niet voorziet in de instelling van een adviescommissie inzake het personenvervoer omdat bij de opstelling van het voorstel reeds gedachten uitgingen naar een breder gerichte advisering op het gebied van verkeer en vervoer waarin de samenhang in het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat op deelgebieden meer aandacht zou kunnen krijgen. Concrete mededelingen daarover konden in de aan de Raad van State gezonden memorie van toelichting nog niet worden gedaan in

afwachting van de bevindingen van de projectgroep externe advisering, wel aangeduid met «de commissie-Van der Ploeg».

Intussen heeft de regering een standpunt bepaald over het derde interimrapport van de projectgroep externe advisering, dat in december 1984 is verschenen. Over de nadere invulling daarvan zal ik overleg plegen met onder meer betrokken organisaties en instellingen.

Op deze plaats volsta ik met aan te geven dat het voornemen bestaat de advisering op het gebied van Verkeer en Waterstaat op te dragen aan een bij wet in te stellen Raad voor Verkeer en Waterstaat.

In het advieslichaam zouden onafhankelijke deskundigen zitting moeten hebben.

Naast deze advisering over hoofdzaken van beleid zal overleg worden geregeld voor direct betrokkenen en betrokken organisaties.

Het advies van de Commissie-Van der Ploeg, om op korte termijn een tijdelijke adviesraad voor de bedrijfstak vervoer in te stellen, heeft de regering niet overgenomen. Wel zal op korte termijn een wetsvoorstel inzake advisering ten behoeve van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat worden voorbereid. De oprichting van een tijdelijke adviesraad zonder wettelijke basis is niet mogelijk zonder in strijd te komen met de thans wettelijk geregelde advisering.

De ondergetekende zegt toe dat deze nieuwe beleidsontwikkeling alsnog in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting zal worden verwoord, aangevuld met elementen uit het hierna volgende betoog.

Bij de vormgeving van de advisering door de Raad voor Verkeer en Waterstaat en van het overleg met direct betrokkenen en betrokken organisaties inzake het personenvervoer dient in het oog te worden gehouden dat de grondslagen en de hoofdlijnen van het verkeers- en vervoerbeleid, daaronder begrepen het personenvervoerbeleid, worden neergelegd in een door de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat voorgedragen structuurschema verkeer en vervoer dat de in de voorgenoemde wijziging van de Wet ruimtelijke ordening (Stb. 1962, 286) voorziene procedure van een planologische kernbeslissing dient te volgen. In deze procedure is ook inspraak geregeld.

In het voorstel van de Wet personenvervoer is op tal van punten waar het beleid concretisering vindt, een regeling opgenomen van inspraak en overleg voor belanghebbenden, soms onder de noemer van advisering over bepaalde onderwerpen om de bestuurlijke verantwoordelijkheden duidelijk vast te stellen. Uiteraard komen daarbij tevens meer algemene aspecten van het beleid aan de orde.

De ondergetekende verwijst hier naar de artikelen 11, tweede en derde lid; 15, tweede en derde lid; 16; 18, derde lid; 19, derde lid; 22, derde en vierde lid; 23, derde lid; 58 en 63.

4. De Raad van State meent dat met name ten aanzien van het besloten busvervoer een bredere motivering wenselijk is waarom aan de Commissie Vervoervergunningen geen bevoegdheden meer zijn toegekend.

De passage in paragraaf 4.7 van de memorie van toelichting, dat hiermee wordt beoogd het aantal vergunningverlenende instanties te beperken, acht de Raad al te summier.

De Raad van State dringt er voorts op aan, uit een oogpunt van toegankelijkheid voor de belanghebbenden, een zodanige organisatie te bewerkstelligen, dat op eenvoudige wijze een vergunning kan worden gegeven.

De ondergetekende merkt op dat naast de summiere opmerking in de vierde alinea van paragraaf 4.7 een bredere motivering is gegeven waarom de Commissie Vervoervergunningen (CVV) geen bevoegdheden meer zijn toegekend inzake het besloten busvervoer en wel verderop in de paragraaf onder het tussenkopje «De positie van de CVV», in de vierde en vijfde alinea onder dit kopje.

In het bijzonder wordt daarin gesteld dat het niet doelmatig kan worden geacht de huidige regeling voort te zetten waarbij zowel de Minister als de Commissie Vervoervergunningen zich bezig houden met de vergunningverlening voor het internationale autobusdienstvervoer en het internationale groepsvervoer. Deze bestuurlijke ondoelmatigheid werkt mede ten nadele van de aanvrager van de vergunningen. Aangezien de voorbereidende taak van de Minister in deze niet kan worden gemist, ligt het voor de hand eveneens bij deze de bevoegdheid tot vergunningverlening te leggen. Daar is te meer reden voor, daar deze categorieën van vervoer slechts zeer beperkt van omvang zijn vergeleken bij het overige internationale vervoer per

bus, waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat reeds verantwoordelijk is.

Bij de keuze voor de Minister als vergunningverlenend orgaan voor het internationale busvervoer, blijft er onvoldoende reden de CVV apart nog als vergunningverlenende instantie voor het nationale besloten busvervoer te handhaven.

Daarbij is mede overwogen dat de vergunningverlening inzake het besloten busvervoer sterk wordt vereenvoudigd. Zoals ook bij de keuze van het vergunningverlenend orgaan is overwogen, wordt er – in de lijn van het wetsvoorstel – naar gestreefd de organisatie van de vergunningverlening eenvoudig te houden.

De ondergetekende heeft het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting met elementen van de hier gegeven argumentatie aangevuld.

5. De Raad van State brengt naar voren dat een eventuele verlaging van subsidies voor de exploitatie van openbaar vervoer, aan gemeenten, op grond van budgettaire overwegingen op rijksniveau, redelijkerwijze moet kunnen worden opgevangen door verlaging van de uitgaven van het openbaar vervoer. De Raad zou het onjuist achten indien door een verlaging van subsidies door de lagere overheid extra financiële tekorten op het openbaar vervoer moeten worden gedekt. Zulks geldt eveneens voor het geval bij de vaststelling van de grondslag van de bijdragen een correctie uit hoofde van efficiency-maatstaven wordt aangebracht, aldus de Raad.

De ondergetekende zegt toe dat een eventuele verlaging van de rijksbijdragen op grond van budgettaire overwegingen op rijksniveau, evenals correcties in de rijksbijdragen uit hoofde van efficiency-maatstaven, zo tijdig aan gemeenten zullen worden meegedeeld dat gemeenten gepaste maatregelen kunnen nemen, zoals desgewenst verlaging van de uitgaven voor openbaar vervoer voor het komende jaar.

Zij heeft, desgevraagd door de Raad, deze opmerking toegevoegd aan de passage die in de memorie van toelichting is gewijd aan een mogelijke aanpassing van de rijksbijdragen in hun geheel op grond van budgettaire overwegingen.

6. Het is de Raad van State niet duidelijk in hoeverre de in het wetsvoorstel beoogde indeling van de markt en controle op vergunningen

zodanig verschillen van de in de Wet Autovervoer Personen ter beschikking staande middelen dat daardoor de gedetailleerde regelingen overbodig zijn. Kan bij voorbeeld, zo vraagt de Raad zich af, voldoende worden opgetreden tegen een ondernemer van besloten busvervoer, die dagelijks op een vast punt en een vast uur (spitsuur) een bus parkeert en er mee vertrekt als de bus vol is. Ook zonder enige publieke bekendmaking kan een bus op deze wijze met habitué's worden gevuld. Het is de Raad voorts niet duidelijk dat afzonderlijke – onge-subsidieerde – openbare busdiensten als aanvulling op het openbaar-vervoersysteem kunnen renderen zonder afbreuk te doen aan de bezetting van dat openbare vervoersysteem.

De ondergetekende brengt naar voren dat de in het wetsvoorstel gegeven definitie van openbaar vervoer en de hierop aangesloten definities van besloten busvervoer en taxivervoer zodanig – verschillend van de in de WAP gebruikte definities – zijn geformuleerd dat ze in voldoende mate de bijzondere aard van elk van de drie verschillende vervoervoorzieningen weergeven, zodat hierdoor reeds niet behoefte te worden gevreesd voor concurrentie van vervoer dat wordt verricht zonder een daartoe strekkende vergunning.

In het voorbeeld dat de Raad van State geeft, wordt openbaar vervoer verricht: de vervoervoorziening staat voor een ieder open en geschiedt volgens een dienstregeling, volgens een voor ieder kenbaar schema van reismogelijkheden.

Niet de publieke bekendmaking, zoals de Raad schrijft, doch de kenbaarheid is een element in de definitie van dienstregeling. Uit feiten en uit gedragingen van de vervoerder is het schema van reismogelijkheden voor willekeurige reizigers zodanig kenbaar geworden dat ze voor een zekere periode weten waar en wanneer ze moeten instappen en weten waar ze terecht komen.

Voor afzonderlijke rendabel te verrichten openbare busdiensten naast het openbaar-vervoersysteem wordt overeenkomstig de artikelen 9, derde lid, en 13, derde lid, als voor elke vorm van openbaar vervoer slechts een vergunning verleend indien ze wenselijk worden geacht en niet nadelig voor het financieel belang van gemeente of rijk worden bevonden. Daarvan kan sprake zijn als deze diensten een aanvulling bieden op het openbaar-vervoersysteem.

De ondergetekende heeft de suggestie van de Raad gevolgd in de memorie van toelichting nader op dit onderwerp in te gaan.

7. De Raad van State staat stil bij de passage in de memorie van toelichting waarin wordt vermeld dat voor de gevallen waarin een vervoerder zowel over een vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer beschikt als over een vergunning voor besloten busvervoer of taxivervoer, ter voorkoming van concurrentievervalsing, nadere calculatievoorschriften zullen worden gegeven over het prijsbeleid dat gevolgd moet worden bij het verrichten van besloten busvervoer en taxivervoer (slot van paragraaf 4.3).

De ondergetekende concludeert uit de opmerkingen van de Raad dat deze passage kennelijk aanleiding geeft tot misverstand.

In het hier beschreven geval worden calculatievoorschriften gegeven, die zoals in de volgende alinea van de memorie van toelichting staat, moeten voorkomen dat openbaar-vervoerbedrijven die een financiële bijdrage ontvangen van de overheid, marginale kosten gaan berekenen om goedkoper op de bus- of taximarkt te kunnen opereren.

De calculatievoorschriften gelden dus alleen voor vervoerders die van het rijk rechtstreeks, of via een gemeente danwel een openbaar lichaam van een gemeenschappelijke regeling, een bijdrage voor de exploitatie van openbaar vervoer ontvangen en naast openbaar vervoer besloten vervoer verrichten. De bevoegdheid tot het geven van deze voorschriften was gedacht te berusten op artikel 41, doch na nadere overweging heeft ondergetekende besloten deze bevoegdheid in een afzonderlijk artikel te regelen.

De opmerkingen van de Raad van State hebben ondergetekende voorts aanleiding gegeven tot verduidelijking en aanvulling van de memorie van toelichting.

8. De Raad van State meent dat in de memorie van toelichting zal moeten worden uiteengezet hoe de wetgever zich de overdracht voorstelt van de bevoegdheden van gedeputeerde staten inzake het taxivervoer aan het openbaar lichaam van een gemeenschappelijke regeling in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Stb. 1984, 669). Hierbij zal, aldus de Raad, de problematiek van het taxivervoer in de grootstedelijke

agglomeraties aparte aandacht verdienen, daar op dit punt vaak tegenstellingen bestaan tussen de centrumgemeente en de randgemeenten.

De ondergetekende heeft de memorie van toelichting in de aanbevolen zin aangevuld.

9. De Raad van State acht het wenselijk dat in de Wet personenvervoer een bepaling wordt opgenomen die de verordenende en regelende bevoegdheid van de provincie ten aanzien van het taxivervoer tot uitdrukking brengt.

Daarbij ware, aldus de Raad, te overwegen de mogelijkheid te scheppen, dat gedeputeerde staten hun regelgevende bevoegdheid geheel of ten dele aan gemeenten overdragen; het lijkt immers problematisch als gedeputeerde staten zich moeten begeven in plaatselijk zeer verschillende en gedetailleerde regelingen.

De ondergetekende is er van uitgegaan dat de bevoegdheden van gedeputeerde staten tot vergunningverlening en tariefvaststelling inzake het taxivervoer een bevoegdheid tot regelgeving door het provinciaal bestuur impliceren voor zover deze regelgeving de Wet personenvervoer en de daarop berustende bepalingen aanvult en daarmee niet in strijd komt. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State heeft zij nu in het wetsvoorstel een artikel ingevoegd waarin deze regelgevende bevoegdheid nadrukkelijk aan provinciale staten is toegekend. Tevens heeft zij naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad een voorziening getroffen dat bij overdracht van de bevoegdheden inzake het taxivervoer aan het openbaar lichaam van een door gemeenten, ter behartiging van taxivervoer, getroffen, gemeenschappelijke regeling de overdracht van regelgevende bevoegdheid wordt mede begrepen. Artikel 53 heeft dienovereenkomstig wijziging ondervonden.

Voor een regelgeving inzake de verlening van taxivergunningen en de vaststelling van tarieven door afzonderlijke gemeentebesturen biedt het wetsvoorstel uiteraard geen ruimte. Wel zullen afzonderlijke gemeentebesturen nog zelf regels kunnen stellen voor zover zij tot medewerking worden geroepen ter uitvoering van provinciale regelgeving danwel ter aanvulling van deze regelgeving in het belang van de huishouding der gemeente (bij voorbeeld de openbare orde).

Het is niet te verwachten dat de provincies zich zullen begeven in plaatselijk zeer verschillende en gedetailleerder regelingen. Zo zullen zij bijvoorbeeld regelgeving met betrekking tot het innemen van standplaatsen door taxi's grotendeels kunnen overlaten aan de gemeenten.

Het zou ongewenst zijn in de Wet personenvervoer nader in te gaan op een afbakening van de regelgevende bevoegdheid tussen provincies en gemeenten. De voorschriften in de Grondwet en de hierop aansluitende voorzieningen in Provinciewet en Gemeentewet kunnen voldoende worden geacht.

10. De Raad van State is van oordeel dat artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel weliswaar de mogelijkheid opent dat de wet of de daarop berustende bepalingen geheel of gedeeltelijk niet van toepassing zijn op bepaalde soorten van vervoer, doch niet de bevoegdheid in zich bergt van een bepaalde definitie in de wet af te wijken.

Indien dit laatste wordt beoogd, dienen de gewenste uitzonderingen in de wet te worden opgenomen dan wel ware, indien dit bezwaren ontmoet, aan de definitie in de wet een afwijkingsbevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur te verbinden.

De ondergetekende deelt mee dat het niet de bedoeling is in de algemene maatregel van bestuur op basis van de Wet personenvervoer, het Besluit personenvervoer, af te wijken van de in het wetsvoorstel gegeven definities. Wel zal in het besluit worden geregeld dat de wet niet of niet geheel van toepassing is op bepaalde soorten van openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer.

Voorts kan het met het oog op bijzondere vormen van vervoer gewenst zijn een nadere uitwerking te geven aan elementen uit de definities.

Slechts voor de zeldzame gevallen van openbaar vervoer per trein uitsluitend binnen één gemeente, zoals thans wordt verricht door de N.V. Nederlandse Spoorwegen, levert afwijking van de definities een beter resultaat op. Voor de toepassing van de wet en de daarop berustende bepalingen zou dit vervoer gelijkgesteld moeten worden met interlokaal openbaar vervoer, omdat het meer aanknopingspunten heeft met het interlokale vervoer dan met het lokale vervoer. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State, heeft de ondergetekende de definitiebepalingen in het wetsvoorstel aangevuld.

11. De Raad van State is van oordeel dat artikel 5, zesde lid, zodanig zou behoren te worden geredigeerd, dat daarin tot uitdrukking wordt gebracht, dat een vergunning onder beperkingen kan worden verleend en dat aan een vergunning voorschriften kunnen worden verbonden.

De ondergetekende heeft de suggestie van de Raad van State, te spreken over «aan een vergunning te verbinden voorschriften» overgenomen.

De bepaling dat een vergunning onder beperkingen kan worden verleend, kan niet in artikel 5 worden opgenomen omdat zij dan – in tegenstelling tot de bedoeling van ondergetekende – zou gelden voor vergunningen tot het verrichten van openbaar vervoer, besloten busvervoer of taxivervoer.

Van deze vergunningen zal echter slechts die voor het verrichten van besloten busvervoer onder beperkingen kunnen worden verleend.

12. Als uitvloeisel van de gedachten-gang, verwoord in punt 11, geeft de Raad van State in overweging de redactie van artikel 4 aan te vullen in die zin, dat het tevens verboden is te handelen in strijd met de aan een vergunning verbonden voorschriften danwel te handelen met veronachtzaming van de beperkingen, waaronder de vergunning is verleend.

De ondergetekende heeft de redactie van artikel 4 aangevuld met het verbod te handelen in strijd met de aan een vergunning verbonden voorschriften. Bovendien heeft zij een toevoeging aangebracht voor het geval een ontheffing van de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid is verleend. Gezien deze toevoegingen is het gewenst dit artikel te verplaatsen naar het slot van paragraaf 3 van hoofdstuk I. In paragraaf 1 «Besloten Busvervoer» van Hoofdstuk III is een artikel toegevoegd waarin wordt bepaald dat het verboden is te handelen in strijd met de beperkingen waaronder een vergunning voor het verrichten van besloten busvervoer is verleend.

13. De Raad van State wijst er op dat de door het College in punt 11 aanbevolen opzet er tevens toe noopt, dat in artikel 5 van het wetsvoorstel expliciet tot uitdrukking wordt gebracht, dat het ook mogelijk is de beperkingen, waaronder een vergunning kan worden verleend, en de voorschriften verbonden aan een vergunning te wijzigen dan wel in te trekken.

De ondergetekende heeft aan artikel 5 een bepaling met betrekking tot wijziging en intrekking van aan een vergunning verbonden voorschriften toegevoegd. Een dergelijke bepaling voor de beperkingen, waaronder een vergunning kan worden verleend, is – overeenkomstig de beantwoording inzake punt 11 – toegevoegd aan artikel 46.

14. De Raad van State geeft in overweging in artikel 6 een wat langere termijn dan twee maanden vast te stellen.

De ondergetekende heeft het bepaalde in artikel 6 heroverwogen. Voor de gevallen van overlijden of het intreden van wettelijke onbekwaamheid van degene aan wie de vergunning is verleend, alsmede na ontbinding van een rechtspersoon waaraan de vergunning is verleend, wordt nu een termijn aangehouden van zes maanden vooraleer de vergunning van rechtswege vervalt. Deze termijn geeft belanghebbenden ruim gelegenheid desgewenst voorlopig het vervoer waarvoor de vergunning is verleend, voort te zetten.

Voorts heeft ondergetekende enkele procedurele verbeteringen met betrekking tot het in artikel 6 bepaalde aangebracht.

15. Met betrekking tot artikel 7 van het wetsvoorstel geeft de Raad van State in overweging tot uitdrukking te brengen dat de hierin opgenomen procedureregels ook van toepassing zijn op de beperkingen waaronder een vergunning kan worden verleend, en op de voorschriften, die aan een vergunning kunnen worden verbonden.

De ondergetekende heeft artikel 7 aangevuld voor wat betreft de voorschriften, en artikel 47 voor wat betreft de beperkingen.

16. Het is de Raad van State opgevallen dat in artikel 8 van het wetsvoorstel geen gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid tot wijziging of intrekking van een door de minister verleende ontheffing van de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid.

Daarnaast komt het de Raad wenselijk voor te voorzien in de mogelijkheid de aan de ontheffing te verbinden voorschriften te wijzigen dan wel in te trekken.

De ondergetekende heeft aan artikel 8 een bepaling toegevoegd waarin de door de Raad van State genoemde mogelijkheden zijn toegevoegd.

17. De Raad van State is van mening dat de redactie van artikel 9, derde lid, en artikel 13, derde lid, de indruk zou kunnen wekken dat naast de wenselijkheid van lokaal of interlokaal openbaar vervoer en het financieel belang van gemeente of Rijk andere beleidsmotieven betrokken kunnen worden bij de beslissing tot verlenging, weigering, wijziging of intrekking van een vergunning.

De ondergetekende deelt mee dat het de bedoeling is dat burgemeester en wethouders en de minister de beslissing tot verlening, weigering, wijziging of intrekking van een vergunning voor het verrichten van lokaal of interlokaal openbaar vervoer slechts nemen op grond van de wenselijkheid van lokaal of interlokaal openbaar vervoer en op grond van het financiële belang van respectievelijk de gemeente of het Rijk. Deze intentie is thans duidelijk in de redactie van de artikelen 9 en 13 tot uitdrukking gebracht.

18. De Raad van State is van oordeel dat het opnemen van de tweede volzin in artikel 14 van het wetsvoorstel als overbodig moet worden beschouwd, nu artikel 34 een bepaling met dezelfde inhoud bevat. Mitsdien ware te overwegen deze volzin te schrappen.

De ondergetekende deelt mee dat de tweede volzin in artikel 14 een overeenkomstige strekking heeft als de tweede volzin in artikel 10.

Aangezien de inhoud van de tweede volzin eveneens kan worden gelezen in het bepaalde in de artikelen die betrekking hebben op de verlening van een financiële bijdrage voor de exploitatie van interlokaal openbaar vervoer in paragraaf 6 van hoofdstuk II van het wetsvoorstel, kan deze volzin als overbodig worden geschrapt.

19. De Raad van State maakt opmerkingen over de in artikel 18, vierde lid, en in artikel 22, vierde lid, voorkomende verwijzingen naar andere artikelen.

De ondergetekende merkt met betrekking tot de hier bedoelde artikelen op dat door het overnemen van de onder punt 18 door de Raad van State gedane aanbeveling onbedoelde verwijzingen zijn voorkomen.

20. De Raad van State gaat in op de gevallen dat de gemeenten alleen hun bevoegdheden inzake lokaal openbaar vervoer dan wel ingevolge artikel 18, eerste lid, verkregen bevoegdheden

inzake interlokaal vervoer overdragen aan het openbaar lichaam van een gemeenschappelijke regeling. De Raad geeft in overweging het wetsvoorstel voor deze gevallen aan te vullen met verwijzingen respectievelijk naar de artikelen 9, 10 en 11 en de terzake geldende bepalingen met betrekking tot het interlokaal openbaar vervoer.

De ondergetekende brengt naar voren dat voor het geval gemeenten alleen hun bevoegdheden inzake lokaal openbaar vervoer overdragen aan het openbaar lichaam van een gemeenschappelijke regeling verwijzingen naar artikelen in de Wet personenvervoer niet nodig zijn, daar ingevolge het systeem van de Wet gemeenschappelijke regelingen het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam van een gemeenschappelijke regeling, met betrekking tot het beleidsgebied waarvoor zij is getroffen, in alle rechten en plichten treedt van burgemeester en wethouders. De Wet personenvervoer hoeft niet te zien op de totstandkoming van een hier bedoelde gemeenschappelijke regeling, daar deze geheel volgens de regels van de WGR kan geschieden. Artikel 21 van het wetsvoorstel schrijft voor dat ingevolge artikel 18, eerste lid, verkregen bevoegdheden inzake interlokaal openbaar vervoer slechts gezamenlijk met bevoegdheden inzake lokaal openbaar vervoer mogen worden overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling. Volgens het systeem van de WGR gelden voor het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam van de gemeenschappelijke regeling dan de bepalingen van de Wet personenvervoer die zich richten tot burgemeester en wethouders alsmede de in artikel 18, vierde lid, genoemde artikelen met betrekking tot het interlokale vervoer.

In de opmerkingen van de Raad van State heeft ondergetekende niettemin ter wille van de duidelijkheid aanleiding gezien het bepaalde in artikel 22, vierde lid, onder te brengen in een apart artikel en van toepassing te verklaren voor de in de artikelen 21 en 22 bedoelde tot stand gebrachte gemeenschappelijke regelingen. In de toelichting op de artikelen 21 en 22 is een uitvoerige beschouwing gewijd aan de samenhang tussen het voorstel van de Wet personenvervoer en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

21. Bij de Raad van State is de vraag gerezen of het geen aanbeveling verdient in het vierde lid, onderdeel b, van artikel 23 te spreken van «vervoerbewijzen» in plaats van «geldigheid

van vervoerbewijzen» gelet op datgene wat het vervoerbewijs moet bevatten (zoals de prijs en de geldigheidsduur), op het feit, dat het vervoerbewijs tevens recht zal geven op vervoer van handbagage, en op de regeling inzake het recht op terugbetaling.

De ondergetekende heeft de aanbeveling van de Raad van State overgenomen. Zij heeft tevens een ruimere formulering gekozen voor nadere regelgeving inzake de tarieven voor het openbaar vervoer.

22. De Raad van State meent dat in de in artikel 28 voorziene nadere regeling van hetgeen onder orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfs-gang wordt verstaan een beperking tot «bij algemene maatregel van bestuur» op haar plaats is, dus zonder de toevoeging «krachtens».

De ondergetekende is het met de Raad van State eens en heeft dienovereenkomstig het wetsvoorstel gewijzigd.

23. Naar aanleiding van het bepaalde in het wetsvoorstel met betrekking tot de rijksbijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer is bij de Raad van State de vraag gerezen of er bij de algemene reglementering op dit punt nog procedures zijn voorzien om de Minister van Binnenlandse Zaken in het vooroverleg te betrekken. In de memorie van toelichting ware hieraan aandacht te schenken.

De ondergetekenden deelt mee dat over het in het wetsvoorstel opgenomen systeem van de rijksbijdragen uitvoerig overleg is gevoerd met de Minister van Binnenlandse Zaken, en met de Minister van Financiën als verantwoordelijke bewindslieden voor de gemeentefinanciën. De bij dit overleg gevolgde overwegingen zijn vervat in de alinea's 2 tot en met 8 van paragraaf 4.8. Ook bij de nadere uitwerking van het systeem in het Besluit personenvervoer worden deze bewindslieden betrokken. Uiteraard gelden artikel 237b van de gemeentewet (Stb. 1851, 85) en artikel 35 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (Stb. 1983, 650) ook voor eventuele wijzigingen in de algemene reglementering inzake rijksbijdragen aan gemeenten.

24. Het komt de Raad van State juist voor de verlening door de minister van een financiële bijdrage aan een openbaar lichaam van een gemeenschappelijke regeling niet te beperken tot het geval van artikel 22,

maar ook mogelijk te maken indien gemeenten alleen hun bevoegdheden inzake lokaal openbaar vervoer dan wel mede, ingevolge artikel 18, eerste lid, verkregen bevoegdheden inzake interlokaal vervoer hebben overgedragen aan het openbaar lichaam van een gemeenschappelijke regeling.

De ondergetekende merkt op dat de Wet gemeenschappelijke regelingen mede tot strekking heeft dat de gemeenten rechtstreeks verantwoordelijk behoren te zijn voor de financiële zaken van een door hen getroffen gemeenschappelijke regeling.

In de door de Raad van State aangegeven gevallen is er geen reden aan deze strekking van de WGR afbreuk te doen. De gemeenten kunnen op eenvoudige wijze de door hen ontvangen financiële bijdragen geheel of ten dele doorgeven aan het openbaar lichaam van de door hen getroffen gemeenschappelijke regeling.

Voor de Minister van Verkeer en Waterstaat bestaat in deze gevallen geen noodzaak betrokken te worden bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling, evenmin door verlening van een financiële bijdrage aan het openbaar lichaam daarvan alsnog betrokken te worden bij het functioneren van de gemeenschappelijke regeling.

Artikel 36 van het voorstel van de Wet personenvervoer vormt een uitzondering op de hierboven aange-deelde strekking van de WGR. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft daarmee ingestemd.

Zoals in het geval van artikel 18 de minister bevoegdheden inzake het interlokale openbaar vervoer aan een gemeente overdraagt wegens de verwevenheid van dit vervoer met het lokale openbaar vervoer, zo doet hij dit in het geval van artikel 22 wegens de verwevenheid van interlokaal vervoer met het lokale vervoer van de verschillende in de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten. De vervoerskundige verwevenheid zowel in het geval van artikel 18 als in het geval van artikel 22 brengt uiteraard een verwevenheid in het financiële vlak met zich mee en daarom is voor beide gevallen een enkele financiële bijdrage voor zowel het lokale als het interlokale vervoer voorzien. Zoals artikel 35 de financiële tegenhanger van artikel 18 is, zo is artikel 36 dat van artikel 22.

De opmerkingen van de Raad van State hebben ondergetekende intussen ingegeven de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken.

25. De Raad van State merkt op dat artikel 39 te absoluut lijkt gesteld, daar ook andere elementen dan het gebruik van het openbaar vervoer mede de grondslag voor de berekening van de bijdrage zullen vormen. In de memorie van toelichting worden op bladzijde 29 in de derde alinea de kosten van openbaar vervoer in een nader te bepalen periode mede als grondslag vermeld.

De ondergetekende heeft in artikel 39 tot uitdrukking willen brengen dat bij de vaststelling van een financiële bijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer wordt uitgegaan van het gebruik dat van het openbaar vervoer wordt gemaakt. Uiteraard zal dit gebruik moeten worden vertaald enerzijds naar te aanvaarden kosten van de met het oog op het gebruik redelijk te achten vervoeraanbod en anderzijds uit het gebruik te verwachten opbrengsten. Nadat ook andere elementen in aanmerking zijn genomen, bij voorbeeld andere inkomsten dan uit de verkoop van vervoerbewijzen, volgt de vaststelling van de financiële bijdrage.

Iedere toevoeging aan artikel 39 zou nieuwe vragen oproepen over de betekenis van de gebruikte begrippen zonder volledigheid te bereiken.

Artikel 39 geeft inderdaad de meest essentiële basis voor een financiële bijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer aan. De vraag of een bijdrage toereikend is, zal uiteindelijk moeten worden afgemeten aan de wijze waarop het feitelijk gebruik van het openbaar vervoer tegemoet kan worden getreden. Teneinde een en ander duidelijker neer te zetten, zijn de artikelen 39 en 41, alsmede de hierop betrekking hebbende toelichtingen, redactioneel aangepast.

26. De Raad van State beveelt aan de redactie van artikel 45 in die zin te wijzigen dat daarin tot uitdrukking wordt gebracht dat een vergunning voor het verrichten van besloten busvervoer onder beperkingen betreffende de aard van het te verrichten vervoer kan worden verleend.

De ondergetekende heeft de aanbeveling van de Raad overgenomen. Zie ook de beantwoording onder punt 13.

27. De Raad van State merkt op dat in de memorie van toelichting op artikel 46 gewag wordt gemaakt van toekomstige regelgeving in het uitvoeringsbesluit met betrekking tot ambtshalve wijziging of intrekking van vergunningen voor besloten

busvervoer. Met het oog hierop kan naar het oordeel van het college een delegatiebepaling dienaangaande in artikel 47 van het wetsvoorstel niet gemist worden.

De ondergetekende brengt naar voren dat in artikel 47 een eenvoudige formulering is nagestreefd waarbij onder het begrip vergunningverlening niet alleen verlening, maar tevens wijziging of intrekking van een vergunning begrepen kunnen worden geacht.

Zij heeft evenwel geen bezwaar gezien, op suggestie van de Raad, de delegatiebepaling alsnog aan te vullen.

28. De Raad van State constateert een verschil tussen de strekking van artikel 48, derde lid, van het wetsvoorstel en de toelichting bij artikel 48. In artikel 48, derde lid, staat dat een vergunning voor het verrichten van taxivervoer wordt verleend aan de vervoerder die kan voorzien in vraag naar taxivervoer binnen het gebied waarvoor de vergunning wordt verleend. In de toelichting wordt gesproken over «de» vraag naar taxivervoer.

De Raad geeft in overweging voor artikel 48 een formulering te kiezen die duidelijker aangeeft dat een vergunning voor het verrichten van taxivervoer wordt verleend, indien de vraag naar taxivervoer hiertoe aanleiding geeft, gezien het reeds aanwezige aanbod van taxivervoer.

De ondergetekende heeft met de redactie van artikel 48, derde lid, tot uitdrukking willen brengen dat zij er naar streeft het provinciaal bestuur een ruime vrijheid te geven naar eigen inzicht normen te ontwikkelen ten behoeve van de vergunningverlening terzake van het taxivervoer, doch zij heeft tevens in ieder geval willen bepalen dat voorziening in vraag naar taxivervoer binnen het gebied waarvoor de vergunning wordt verleend, voorop dient te staan. Uiteraard speelt daarbij het concrete aanbod voor zover dit inderdaad in vraag voorziet, een rol.

De ondergetekende wil voorkomen dat te eenduidig zou worden verwezen naar een abstracte bepaling van de vraag als afgeleide van het reeds aanwezige aanbod van taxivervoer. Een dergelijke normering heeft als nadeel dat in de praktijk van de vergunningverlening in veel gevallen te zeer het accent wordt gelegd op de bestaansmogelijkheden van de bestaande taxivervoerders, waardoor toegang tot de markt voor nieuwkomers praktisch onmogelijk wordt.

De redactie van «vraag naar taxivervoer» beoogde te verwijzen naar concrete, onder meer een vervoerder aan te wijzen, vraag waarin niet wordt voorzien door de reeds aanwezige taxivervoerders, bij voorbeeld vraag tijdens spitsuren of uitgaansavonden. Niet bedoeld was deze redactie de strekking, zoals de Raad van State daarin leest, te geven dat iedere taxi-ondernemer kan voorzien in de vraag, zij het dat dit ten koste kan gaan van de bestaansmogelijkheden van andere taxivervoerders.

Gezien bovenstaande overwegingen heeft ondergetekende een nieuwe formulering gegeven voor het criterium dat gedeputeerde staten in acht zouden moeten nemen bij hun beslissing tot verlening of weigering van een vergunning.

29. De Raad van State merkt op dat uit de tekst van artikel 51 kan worden afgeleid dat het in artikel 50 bedoelde, bij het kantoor van de vervoerder bestelde vervoer niet onder een tarievenregeling valt, evenmin als ritten die de grens van het vergunninggebied overschrijden.

Bij het college is de vraag gerezen of zulks de bedoeling is.

De ondergetekende bevestigt dat ingevolge artikel 51 taxiriten die de grens van een vergunninggebied overschrijden, niet onder een tarievenregeling vallen, onverschillig of de vervoerde personen zijn opgenomen binnen het vergunninggebied van vervoerder of overeenkomstig artikel 50 buiten dit gebied na bestelling van de rit bij het kantoor van de vervoerder.

30. De Raad van State meent dat voor de invoering van artikel 54 van het wetsvoorstel, dat ertoe strekt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te geven over de normen die kunnen worden gehanteerd bij het verlenen van een vergunning voor het verrichten van taxivervoer, een sterkere motivering nodig is, gezien de centraliserende invloed die er van uitgaat

Het komt het College juist voor deze nadere regelgeving ook mogelijk te maken wanneer het een wijziging of intrekking van een vergunning betreft. Bovendien lijkt een beperking tot «bij algemene maatregel van bestuur» op haar plaats, aldus de Raad.

De ondergetekende verwijst naar de beantwoording onder punt 28, waarin is gesteld dat zij er naar streeft het provinciaal bestuur een ruime vrijheid te geven naar eigen inzicht

normen te ontwikkelen ten behoeve van de vergunningverlening inzake het taxivervoer. Zij gaat er daarbij van uit dat de provincies zelf via onderling overleg tot een, ook uit landelijk oogpunt, evenwichtig taxibeleid kunnen komen. Ook van de openbare lichamen van door gemeenten getroffen gemeenschappelijke regelingen ter behartiging van het taxivervoer moet overleg met andere vergunningverlenende overheden worden verwacht voor zover dit nodig is om fricties tussen de voorzieningen van aangrenzende vergunninggebieden te voorkomen.

De ondergetekende stelde zich slechts voor op grond van artikel 54 landelijke regels over de bij de vergunningverlening te hanteren normen voor te dragen indien daaraan een dringende behoefte zou bestaan. Voor te stellen is dat dit het geval zou kunnen zijn indien bij de vergunningverlening zo sterk verschillende normen zouden worden gehanteerd dat, ook met inachtneming van de bijzondere situatie per vervoergebied, hieruit – landelijk gezien – niet te rechtvaardigen ongelijke behandelingen van taxivervoerders zouden voortspruiten en onevenwichtigheden in de voorziening in taxivervoer zouden ontstaan.

Bij nadere overweging is ondergetekende evenwel tot de slotsom gekomen dat er thans geen aanleiding is om te veronderstellen dat nationale regelgeving voor het taxivervoer inderdaad noodzakelijk zou kunnen worden en er dus ook onvoldoende reden is thans reeds de mogelijkheid daartoe te openen. Bovendien zou een dergelijke voorziening al te licht uitnodigen de regering verantwoordelijk te stellen met betrekking tot een aangelegenheid die zij in het wetsvoorstel juist aan de besturen van provincies en openbare lichamen van gemeenschappelijke regelingen van gemeenten wil overlaten. Ondergetekende heeft daarom het bepaalde in artikel 54 geschrapt. De memorie van toelichting is in overeenstemming met de hier getrokken conclusie in overeenstemming gebracht.

31. De Raad van State stemt in met het achterwege blijven van een zware wettelijke regeling voor een planning van verkeer en vervoer op plaatselijk, regionaal en landelijk niveau. Slechts voor gemeenten, die een rijksbijdrage voor openbaar vervoer ontvangen, is de verplichting gehandhaafd om een beleidsplan voor verkeer en vervoer op te stellen (artikelen 56 en volgende).

Indien echter de gemeente bij de opstelling van het plan alle aan het slot van paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting genoemde elementen dient uit te werken, worden aan de inhoud van het plan naar het oordeel van het College hogere eisen gesteld dan in het licht van het onderwerp van dit wetsvoorstel noodzakelijk moet worden geacht. De vraag rijst derhalve of de vaststelling van een beleidsplan voor verkeer en vervoer steeds een voorwaarde zal zijn voor de toekenning van een subsidie of alleen voor zover zulks nodig is om de doelmatigheid van het vervoer, zoals bedoeld in artikel 31 te kunnen beoordelen.

De Raad is van oordeel dat uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de gemeenten duidelijkheid dient te bestaan omtrent minimumeisen waaraan het beleidsplan voor verkeer en vervoer moet voldoen. Evenzo kunnen een publicatieplicht ten aanzien van het beleidsplan en een voorschrift tot bekendmaking van een ontwerp niet worden gemist.

Bovendien komt het de Raad voor, dat het onevenwichtig is een verplichting voor een bepaalde categorie gemeenten (namelijk degenen die een financiële bijdrage ontvangen), die slechts een onderdeel vormt van de regeling met betrekking tot het personenvervoer, zowel te vermelden in het intitulé, als in de considerans en in artikel 2, eerste lid.

De ondergetekende brengt in herinnering dat zij in het slot van paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting heeft uitgesproken dat het in beginsel aan de gemeenten kan worden overgelaten verkeers- en vervoerplannen op te stellen. Toch heeft zij in het wetsvoorstel een verplichting tot vaststelling van een gemeentelijke beleidsplan voor verkeer en vervoer willen opnemen voor gemeenten die een financiële bijdrage van het Rijk ontvangen voor de exploitatie van het openbaar vervoer, omdat zij ervan verzekerd wilde zijn dat deze gemeenten, juist met het oog op de financiële bijdrage, het beleid inzake verkeer en vervoer goed zouden onderbouwen.

De aanwezigheid van een beleidsplan zou evenwel niet als voorwaarde gelden voor de verlening van een financiële bijdrage voor de exploitatie van openbaar vervoer, noch voor de verlening van een bijdrage voor infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer.

Gezien het vertrouwen dat in gemeentebesturen kan worden

gesteld met betrekking tot de inhoud van een beleidsplan voor verkeer en vervoer was het stellen van minimumeisen overbodig geacht. De ondergetekende had in de memorie van toelichting slechts aanbevolen een verkeers- en vervoerbeleid te beschrijven waarin de verschillende elementen in hun samenhang worden gezien.

Een uitvoeriger regeling van de procedure van vaststelling van een beleidsplan voor verkeer en vervoer dan in het wetsvoorstel was opgenomen, achtte ondergetekende overbodig gezien een voorgenomen wijziging van de gemeentewet waarin de raad wordt verplicht een inspraakverordening vast te stellen. Nadere overweging heeft ondergetekende er toe gebracht de eenvoudige voorziening met betrekking tot het gemeentelijk beleidsplan voor verkeer en vervoer alsnog uit het wetsvoorstel te schrappen.

Uit opmerkingen van de Raad van State blijkt dat de eenvoud van de voorziening uitnodigend zou werken tot het stellen van minimumeisen aan het plan. Zou daarop worden ingegaan dan zouden of onduidelijke richtlijnen ontstaan of een overregulering in gang worden gezet, in strijd met het streven naar decentralisatie en deregulering.

Tegelijkertijd meent de Raad van State dat aan de inhoud van een verkeers- en vervoerplan, zoals ondergetekende het zich voorstelt, hogere eisen worden gesteld dan in het licht van het onderwerp van dit wetsvoorstel noodzakelijk moet worden geacht. Indien uit het onderwerp van het wetsvoorstel wordt afgeleid dat slechts een personenvervoerplan zou behoeven te worden vastgesteld, dan zou daarmee, in strijd met de bedoelingen van ondergetekende, een verkokerde benadering worden gekozen. Daartoe wil zij geen opening verschaffen.

Intussen is de door de Minister van Binnenlandse Zaken ingestelde adviescommissie sanering planprocedures onder voorzitterschap van drs. H. J. L. Vonhoff tot de conclusie gekomen dat een voorschrift inzake een gemeentelijk beleidsplan voor verkeer en vervoer overbodig moet worden geacht. De commissie is van oordeel dat een beleidsbepaling inzake verkeer en vervoer dient te geschieden in het kader van het gemeentelijke meerjarenbegrotingen. Daarmee sluit de commissie zich aan bij de onder gemeenten reeds levende gemengde gevoelens ten aanzien van de verplichting een

beleidsplan voor verkeer en vervoer vast te stellen.

In de weerstand die van verschillende kanten wordt geboden tegen de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting van een gemeentelijk beleidsplan van verkeer en vervoer heeft ondergetekende aanleiding gevonden deze verplichting niet te handhaven.

32. De Raad van State geeft in overweging de tekst van artikel 59, waarin beroep tegen de krachtens de Wet personenvervoer genomen beschikkingen wordt ingesteld, aan te passen aan het inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (kamerstukken II 1984/1985, 18 798).

Het college stelt dat het niet van toepassing verklaren van de artikelen 66 tot en met 70 van die wet, die betrekking hebben op het zogenaamde «derden verzet», alleen aangewezen lijkt, indien daartoe klemmende noodzaak aanwezig is.

Zulks geldt eveneens ten aanzien van de vantoepassingverklaring van de artikelen 3, 4, tweede lid, onderdeel a, en derde lid. Ook de bepaling, zoals opgenomen in het tweede lid van artikel 59 van het wetsvoorstel, waarin beroep tegen een besluit van algemene strekking wordt uitgesloten, komt de Raad overbodig voor.

De ondergetekende merkt op dat in het wetsvoorstel de door de Raad in overweging gegeven vantoepassingverklaring van een aantal artikelen van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en de voorgenomen wijziging daarvan is opgenomen.

Ondergetekende heeft met de in artikel 59, tweede lid, opgenomen bepaling een verduidelijking beoogd die inmiddels overbodig kan worden geacht; mitsdien heeft zij die bepaling geschrapt. De memorie van toelichting is met de wijzigingen in het wetsvoorstel in overeenstemming gebracht.

Aan artikel 59 is een bepaling toegevoegd die, in afwijking van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, regelt dat de beroepstermijn met betrekking tot vergunningen voor het verrichten van openbaar vervoer, besloten busvervoer of taxivervoer niet begint te lopen vanaf de datum van verzending, doch vanaf de openbaarmaking van de desbetreffende beschikking.

33. De Raad van State geeft in overweging in artikel 63 de omschrijving uit de memorie van toelichting

op te nemen en in de wettekst dus te spreken van «wetsvoorstellen, en van voorstellen van algemene maatregelen van bestuur en van ministeriële regelingen» in plaats van «ontwerpen van maatregelen van wetgevende aard».

De ondergetekende heeft deze aanbeveling van de Raad van State overgenomen.

34. De Raad van State beveelt aan in de memorie van toelichting een nadere uiteenzetting te geven van wat verstaan zal moeten worden onder de aanduiding in artikel 68, derde lid, «ten koste van ongelijk», waarmee overigens «op kosten van ongelijk» zal zijn bedoeld.

De ondergetekende heeft de bedoelde aanduiding in artikel 68, derde lid, als overbodig weggelaten.

35. Bij de Raad van State is de vraag gerezen of artikel 75 evenzeer als de artikelen 72, 73, 74 en 76 onder het in de memorie van toelichting gebezigde begrip administratieve sancties kan worden begrepen, daar het bepaalde in dit artikel qua karakter afwijkt van de andere artikelen. Mitsdien ware te overwegen nader op dit karakter in te gaan.

De ondergetekende beaamt dat de in artikel 75 opgenomen bepaling qua karakter niet past in wat doorgaans onder het begrip administratieve sancties wordt verstaan. In de desbetreffende bepaling is een wettelijke aansprakelijkheidsregeling vervat, die beoogt met name voor veel voorkomende soorten van vernielingen aan vervoermiddelen die schade ten belope tot vijfhonderd gulden met zich brengen vaste bedragen vast te stellen. Betaling van een vastgesteld bedrag is een civielrechtelijke schikking die een verdere civielrechtelijke procedure overbodig maakt. De vaststelling van de schadebedragen heeft bovendien het voordeel dat niet in ieder afzonderlijk geval de omvang van de schade hoeft te worden berekend en aangetoond. Nadere overweging en overleg met de Minister van Justitie heeft ondergetekende tot de slotsom gebracht dat de hier bedoelde materie beter past in het voorstel van de Wet Overeenkomst Binnenlands Openbaar Personenvervoer (WOBOP; kamerstukken II 1982/1983, 17 650). De regering zal dit voorstel dienovereenkomstig aanvullen. In afwachting van de totstandkoming van de WOBOP, heeft ondergetekende de in deze wet voorgenomen bepaling opgenomen in het voorstel van de Wet personenvervoer en wel

in het hoofdstuk «Overige bepalingen». De oorspronkelijk in artikel 75 opgenomen bepaling is geschrapt.

36. De Raad van State merkt op dat in de toelichting op artikel 76 slechts wordt gesproken over intrekken van een vergunning, terwijl in het artikel zelf ook wordt gesproken over wijzigen.

De ondergetekende heeft de toelichting in overeenstemming gebracht met de wettekst.

37. De Raad van State vraagt zich af of het de bedoeling is artikel 28, tweede lid, waarin wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gegeven over gevonden voorwerpen, aan de in artikel 77 geregelde strafbaarstelling te onderwerpen.

De ondergetekende merkt op dat dit niet de bedoeling is. Het verzuim in artikel 77 artikel 28, tweede lid, uit te zonderen, is hersteld.

38. De Raad van State vestigt de aandacht op artikel 77, tweede lid, waarin wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gegeven over hetgeen de reiziger is verschuldigd, indien hij zonder geldig vervoerbewijs gebruik maakt van het openbaar vervoer. De Raad is van oordeel dat het hier een sanctie met het karakter van een administratieve boete betreft, zodat opneming op deze plaats in het wetsvoorstel niet juist voorkomt.

Daarnaast valt het de Raad op, dat uit de memorie van toelichting niet blijkt of uitsluiting van cumulatie met de strafrechtelijke sanctie ingevolge het eerste lid van artikel 77, in zoverre het overtreding van artikel 25 betreft, overwogen is.

De ondergetekende deelt mee dat artikel 77, tweede lid, beoogt de in artikel 74 en volgende van het Wetboek van Strafrecht voorziene transactiemogelijkheid te openen. Het recht tot strafvordering ingevolge artikel 77, eerste lid, vervalt door vrijwillige voldoening van een krachtens artikel 77, tweede lid, bepaalde geldsom aan een, eveneens krachtens dit artikel, aangewezen opsporingsambtenaar.

De opmerkingen van de Raad van State hebben de ondergetekende ingegeven artikel 77 van de uitvoeriger toelichting te voorzien.

39. De Raad van State merkt op dat in de opsomming in artikel 78, tweede lid, de artikelen 10 en 14 ontbreken, terwijl in de memorie van toelichting wel naar deze artikelen wordt verwe-

zen. De ondergetekende heeft in artikel 78, tweede lid, alsnog de artikelen 10 en 14 opgenomen.

40. De Raad van State acht het bevreemdend dat de Spoorwegwet (Stb. 1875, 67) en de Locaalspoor- en Tramwegwet (Stb. 1910, 118) niet bij de inwerkingtreding van de Wet Personenvervoer worden ingetrokken, terwijl blijkens de memorie van toelichting een dergelijke intrekking wel wordt beoogd.

De ondergetekende deelt mee dat wordt beoogd de Wet personenvervoer, de nog in voorbereiding zijnde Wet railwegen en een voorgenomen Wet goederenvervoer over de railweg tegelijkertijd in werking te doen treden en de intrekking van onder meer de Spoorwegwet en de Locaalspoor- en Tramwegwet te voorzien in de Wet railwegen.

De ondergetekende ziet er geen bezwaar in voorshands in het voorstel van de Wet personenvervoer op te nemen dat de Spoorwegwet en de Locaalspoor- en Tramwegwet worden ingetrokken voor zover de Wet personenvervoer voorziet in hetgeen in deze wetten is geregeld.

Het wetsvoorstel is in deze zin aangepast.

41. De Raad van State wijst er op dat in de overgangsbepaling in artikel 84, tweede lid, een soortgelijke regeling als voor autovervoer ontbreekt, indien een concessie ingevolge de Locaalspoor- en Tramwegwet wordt verleend. Een zelfde opmerking maakt de raad ten aanzien van artikel 85, waar de verlening van een vergunning naar aanleiding van een ingesteld beroep is geregeld. Het college acht het consequenter voor beide situaties alsnog in een regeling te voorzien, tenzij om bijzondere redenen voor de huidige opzet gekozen is.

De ondergetekende heeft voor beide situaties alsnog in een soortgelijke regeling voorzien.

42. De Raad van State geeft in overweging de tekst van artikel 86 en de memorie van toelichting beter op elkaar af te stemmen. Voorts wijst de Raad er op dat ingevolge de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek een verwijzing naar een bepaling die op haar beurt een verwijzing inhoudt, vermeden dient te worden.

De ondergetekende heeft aan de aanbevelingen van de Raad van State gevolg gegeven.

43. De Raad van State meent dat de overgangsbepaling in artikel 88 overbodig is voor degenen, die in het bezit zijn van een geldige vergunning voor autobusdiensten ingevolge de WAP, aangezien dezen vrijwel altijd een vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer zullen ontvangen.

De ondergetekende merkt op dat de verlening van een vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer los moet worden gezien van de verlening van een vergunning voor het verrichten van besloten busvervoer. Zou artikel 88 niet een voorziening bevatten ten behoeve van een houder van een geldige vergunning voor autobusdiensten ingevolge de WAP, dan zou hem overeenkomstig artikel 87 van het wetsvoorstel slechts een voorlopige vergunning voor het verrichten van besloten busvervoer kunnen worden verleend. De toelichting bij de artikelen 87 en 88 is in boven omschreven zin aangevuld.

44. De Raad van State wijst er op dat bij de regeling van strafbaarstelling gedurende de overgangstermijn in artikel 90 geen rekening is gehouden met een van toepassingsverklaring van de Wet van 26 mei 1937 tot reorganisatie van het spoorwegbedrijf, van de Spoorwegwet en van de Locaalspoor- en Tramwegwet. Indien het met betrekking tot de in deze wetten geregelde materie wenselijk wordt geacht in strafbaarstelling te voorzien gedurende de overgangstermijn, dient naar 's Raads oordeel een afzonderlijke bepaling te worden opgenomen.

De ondergetekende heeft de in artikel 90 opgenomen verwijzing naar artikel 82 uit het wetsvoorstel verwijderd.

In strafbaarstelling met betrekking tot de vantoepassingverklaring van de spoorwegwetgeving gedurende de overgangstermijn wordt thans voorzien door een, overeenkomstig de beantwoording onder punt 40, toevoeging in artikel 81 juncto het bepaalde in artikel 82, derde lid.

45. Het is de Raad opgevallen dat door toevoeging van een nieuw artikel 6a aan de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (WGB; Stb. 1951, 472), ingevolge artikel 99 van het wetsvoorstel, een dubblure ontstaat tussen artikel 6a, tweede lid, en artikel 11, eerste lid van de WGB, met dien verstande dat artikel 6a, tweede lid, bovendien de mogelijkheid van subdelegatie opent.

Het college geeft in overweging de dubblure te corrigeren en, indien voor subdelegatie wordt geopteerd, de reden daarvan aan te geven in de memorie van toelichting.

De ondergetekende heeft de wijziging van de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart, die beoogt een wettelijke basis te behouden voor de Commissie Vervoervergunningen, zodanig vorm gegeven dat een dubblure wordt voorkomen. Zij heeft er van afgezien bij deze gelegenheid de mogelijkheid van subdelegatie voor te stellen.

46. De Raad van State merkt op dat niet is voorzien in de situatie dat het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking zal treden dan de te wijzigen Wet Autovervoer Goederen (kamerstukken II 1980/1981, 16822). In dat geval zal immers aan het bestaan en het functioneren van de Commissie Vervoervergunningen, ingesteld ingevolge artikel 10 WAP, iedere wettelijke basis ontbreken. De Raad wijst erop dat, indien zulks zich zal voordoen, alsnog hierin zal moeten worden voorzien.

De ondergetekende gaat er van uit dat de te wijzigen Wet Autovervoer Goederen eerder in werking zal treden dan het onderhavige wetsvoorstel. Mocht het omgekeerde het geval blijken te zijn, dan zal in een nota van wijzigingen met betrekking tot het voorstel van de Wet personenvervoer een soortgelijke bepaling voor de Wet Autovervoer Goederen als voor de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart worden ingevoegd.

47. De Raad van State vestigt er de aandacht op dat in een aantal artikelen in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geopend tot nadere regelgeving krachtens algemene maatregel van bestuur. De Raad is van oordeel dat in de memorie van toelichting gemotiveerd dient te worden om welke reden in deze gevallen voor subdelegatie wordt geopteerd.

Ondergetekende heeft, naast de reeds naar aanleiding van eerder gemaakte opmerkingen van de Raad van State aangebrachte wijzigingen ten aanzien van de delegatiebepalingen in de artikelen 28 en 54, de overige in het wetsvoorstel voorkomende delegatiebepalingen heroverwogen. In de artikelen 2, tweede lid, 12, 20 en 28 is alsnog afgezien van de mogelijkheid tot subdelegatie. Voorzover ondergetekende subdelegatie gezien de aard van de betreffende

materie noodzakelijk acht, heeft zij daar een toelichting op gegeven.

48. De Raad van State spreekt uit dat in het wetsvoorstel dient te worden bepaald dat de krachtens de Wet personenvervoer tot stand te brengen ministeriële regelingen in de Nederlandse Staatscourant worden gepubliceerd.

De ondergetekende deelt mee dat in paragraaf 1 van het hoofdstuk «Overige bepalingen» van het wetsvoorstel een artikel is opgenomen dat de door de Raad van State bedoelde bepaling bevat.

49. Het is de Raad van State opgevallen dat de in artikel 42 opgenomen mogelijkheid dat aan het openbaar lichaam van een gemeenschappelijke regeling of aan een ander openbaar lichaam een financiële bijdrage voor investeringen in infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer wordt verleend, geen vermelding heeft gevonden in paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting. Het verdient naar het oordeel van de Raad aanbeveling de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

De ondergetekende heeft de door de Raad van State aanbevolen aanvulling van de memorie van toelichting aangebracht in paragraaf 5.3.

50. De Raad van State gaat naar aanleiding van het gestelde in de memorie van toelichting (paragraaf 5.6, bladzijde 46) nader in op de in artikel 45 van het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid dat een vergunning voor het verrichten van besloten busvervoer onder beperkingen betreffende de aard van het te verrichten vervoer kan worden verleend.

De Raad vraagt zich af hoe de positie is van een groep gehandicapten, die zelf met een door bij voorbeeld de gemeente gefinancierde bus in eigen vervoer naar en van een sociale werkplaats en andere voorzieningen voorziet.

De ondergetekende deelt mee dat, met het oog op de mogelijkheden van controle, alle besloten busvervoer vergunningplichtig zal zijn. Voor bepaalde soorten van besloten busvervoer die een ander karakter dragen dan het normale commerciële besloten busvervoer, zal in het Besluit personenvervoer worden geregeld, dat een vergunning onder beperkingen kan worden verleend en dat de Wet personenvervoer niet van toepassing

is voor zover het gaat om eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. Dit geldt, behalve voor busvervoer voor particuliere doeleinden, met name voor vervoer dat een geringe weerslag heeft op de vervoermarkt en dat voor niet-commerciële doeleinden wordt verricht of wordt verricht als nevenactiviteit van een hoofdactiviteit die niet bestaat uit het vervoer van personen. Uitgewerkt komt dat er op neer dat een bijzondere positie wordt gegeven aan: a) het vervoer van eigen werknemers tussen woon- en werkplaatsen en tussen werkplaatsen onderling; b) het vervoer van patiënten van verpleeginrichtingen of psychiatrische instellingen door de instellingen zelf; en c) vervoer dat voldoet aan de drie volgende criteria: het vervoer heeft een geringe weerslag op de vervoermarkt, het betreft een gering aantal bussen en, ten slotte, de specifieke eisen die aan het vervoer en aan de inrichting van het voertuig worden gesteld door de aard van het vervoer wijken sterk af van hetgeen op de markt geboden wordt.

In het door de Raad van State gegeven voorbeeld kan alleen een bijzondere regeling gelden indien de bus een ten behoeve van de gehandicapten aangepaste inrichting heeft of indien de sociale werkplaats als vervoerder kan worden aangemerkt en dus eigen werknemers vervoert.

51. De Raad van State vraagt zich af wat de strekking is van de volzin «Daar waar het in het voorstel voorziene instrumentarium afstemming behoeft op elders geregelde instrumenten is er voor gekozen de normvoorschriften zo beperkt mogelijk te houden dan wel geheel weg te laten» (paragraaf 9 van de memorie van toelichting, «Toetsing aan dereguleringscriteria», bladzijde 63, vierde alinea).

De ondergetekende deelt mee dat bedoeld is te zeggen dat bij de opstelling van het wetsvoorstel een zodanige aansluiting op elders geregelde instrumenten is nagestreefd dat wrijfpunten en coördinatielasten om deze wrijfpunten op te lossen, zijn vermeden. De door de Raad aangehaalde volzin is vervangen door een mededeling in deze zin.

52. De Raad van State is van oordeel dat de redactie van artikel 23 niet toelaat dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld dat het aan het beleid van de minister wordt overgelaten voor bijzondere gevallen af te zien van zijn vaststellingsbe-

voegdigheden, zoals in de toelichting op dit artikel is vermeld. In de uitzonderingsregeling zullen deze gevallen met zoveel woorden dienen te worden aangegeven.

De ondergetekende onderkent dat in het Besluit personenvervoer de gevallen zullen moeten worden aangegeven waarin de minister kan afzien van de vaststelling van de tarieven en modellen van vervoerbewijzen voor het openbaar vervoer. De toelichting op artikel 23 is in deze zin aangepast.

53. De Raad van State beveelt aan de toelichting op artikel 59 in overeenstemming te brengen met artikel 40. De ondergetekende heeft de toelichting op artikel 59 in deze zin gewijzigd dat daar wordt gesproken over de mogelijkheid van beroep terzake van de verlening, weigering, wijziging en beëindiging van een door het Rijk verleende financiële bijdrage van exploitatie van openbaar vervoer.

54. De Raad van State acht het juist om in de toelichting bij de artikelen 59 en 60 te spreken van toetsing door de burgerlijke rechter naar aanleiding van een vordering ingesteld op grond van artikel 1401 BW dan, zoals wordt gedaan, van toetsing op strijd met de wet of algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ter voorkoming van misverstand ware de redactie van deze volzin te herzien.

Tevens wijst de Raad er op dat in dit verband met te grote absoluutheid wordt gesteld dat, ingeval het College van Beroep voor het bedrijfsleven niet aangewezen is, men zich tot de burgerlijke rechter kan wenden. Het is echter mogelijk dat nog een andere rechterlijke instantie competent moet worden geacht. In overweging ware te geven een voorzichtige formulering te kiezen.

De ondergetekende heeft de laatste alinea van de toelichting bij de artikelen 59 en 60 in de door de Raad van State aanbevolen bewoordingen verrat. Zij is van mening dat de hier gedane mededeling, ook in de gewijzigde vorm, de door de Raad voorziene mogelijkheid dat nog een andere rechtelijke instantie competent moet worden geacht, niet uitsluit.

55. De redactionele kanttekeningen die de Raad van State in een bij het advies behorende bijlage heeft verrat, zijn door ondergetekende overgenomen.

Ik veroorloof mij u in overweging te geven het voorstel van de Wet personenvervoer en de daarbij behorende memorie van toelichting, zoals die naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State zijn gewijzigd, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan te bieden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes