

Vergaderjaar 1986–1987 Nr. 39b

18985

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 januari 1987

INHOUD

| | Blz. |
|--|-----------|
| I. ALGEMEEN | 2 |
| § 1 Algemene inleiding | 2 |
| § 2 Deregulering en decentralisatie | 2 |
| § 3 Financiering van het openbaar vervoer | 6 |
| § 4 Ontwikkeling van het openbaar vervoer | 11 |
| § 5 Totstandkoming van de dienstregeling | 12 |
| § 6 Experimenten in het interlokaal openbaar vervoer | 13 |
| § 7 Diverse onderwerpen | 15 |
| II. ARTIKELEN | 16 |

I. ALGEMEEN

§ 1. Algemene inleiding

Ik stel het op hoge prijs dat de leden van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Eerste Kamer zo snel na de ontvangst van het voorstel van de Wet personenvervoer het voorlopig verslag inzake het wetsvoorstel hebben vastgesteld. Daarmee blijft een inwerkingtreding van Wet en Besluit personenvervoer per 1 januari 1988 in zicht.

De leden van de vaste commissie stellen over het voorstel van de Wet personenvervoer een aantal kritische vragen.

Twee onderwerpen krijgen van de kant van de leden van de fracties van het C.D.A. en de P.v.d.A. bijzondere aandacht: de mate van deregulering en decentralisatie die in het wetsvoorstel is vervat en de financiering van het openbaar vervoer met daaraan onlosmakelijk verbonden het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer. In het algemene gedeelte van deze memorie van antwoord geef ik allereerst een uiteenzetting over deze twee belangrijke onderwerpen, alvorens op meer toegespitste vragen in te gaan.

§ 2. Deregulering en decentralisatie

Hoewel de leden van de C.D.A.-fractie uitspreken in beginsel te kunnen instemmen met de nieuwe wetgeving met betrekking tot het personenvervoer, vernemen zij gaarne nogmaals of deze wetgeving wel voldoet aan het regeringsstreven naar deregulering en decentralisatie.

Zij vragen de minister zo concreet mogelijk aan te geven:

- wat nu gedereguleerd wordt, respectievelijk waar nieuwe regelgeving ontstaat, daarbij inbegrepen uiteraard het concept-Besluit personenvervoer;
- welke bevoegdheden nu gedecentraliseerd zijn en waar de minister nieuwe bevoegdheden vraagt.

Deregulering

Allereerst ga ik in op de vraag in hoeverre het wetsvoorstel past in het regeringsstreven naar deregulering.

Daarbij zal een vergelijking moeten worden getrokken tussen enerzijds de Wet personenvervoer en het concept-Besluit personenvervoer en anderzijds de Wet Autovervoer Personen (WAP), gedeeltes van de Spoorwegwet en de Lokaalspoor- en Tramwegwet (voor het openbaar vervoer per trein, metro en tram), de Wet vervoersvoorwaarden openbaar vervoer, de daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur, alsmede de naast deze wetgeving tot stand gekomen financiële regelingen voor de negen gemeenten met een eigen vervoerbedrijf en de negenendertig gemeenten die lokaal openbaar vervoer laten verzorgen door streekvervoerondernemingen.

Meteen valt daarbij al in het oog dat het voor vervoerders, reizigers en bestuurders voordelen biedt een regeling van het personenvervoer te vinden in een enkele Wet personenvervoer en een daarbij behorend Besluit personenvervoer in plaats van in het bestaande conglomeraat van regelingen waarin de samenhang moeilijk valt te ontdekken.

Bij het opzetten van de nieuwe regelgeving voor het personenvervoer zijn alle bestaande regels inzake dit vervoer op hun noodzaak getoetst. Daarbij is ook het minder opvallend regelbestand in ministeriële regelingen, ministeriële circulaire, in gemeentelijke verordeningen en circulaire en in standaardvoorwaarden van de vervoerders betrokken.

In het concept-Besluit personenvervoer zijn juist ook, noodzakelijk gebleken, regels opgenomen over de totstandkoming van dienstregelingen, over tariefvaststelling, de vervoerovereenkomst en de financiering van het

openbaar vervoer ten einde de aanwas van nadere regelgeving op deze punten de pas af te snijden. Voor vervoerders, reizigers en bestuurders ontstaat daarbij tegelijkertijd winst aan doorzichtigheid van regelgeving, rechtszekerheid en rechtsbescherming.

Naast deze beperking en vereenvoudiging van het algehele regelbestand met betrekking tot het personenvervoer zijn de in de WAP gegeven marktordening, alsmede procedures en criteria van vergunningverlening vereenvoudigd en opnieuw opgezet naar de behoefte van de huidige praktijk.

Voor het streekvervoer betekent het voorstel van de Wet personenvervoer in concreto dat een enkel orgaan, de Minister van Verkeer en Waterstaat, wordt aangewezen voor de nauw met elkaar samenhangende vergunningverlening, goedkeuring van de dienstregeling, tariefvaststelling en financiering in de plaats van een verdeling van deze bevoegdheden over Commissie Vervoervergunningen, rijkshoofdinspecteurs van het Verkeer en minister.

Ook voor de financiering van lokaal openbaar vervoer en interlokaal openbaar vervoer, verzorgd door streekvervoerondernemingen, wordt in het voorstel deregulering bereikt. In plaats van vaststelling van financiële bijdragen ieder jaar weer opnieuw door middel van onderhandelingen per gemeente en vervoerder zoals in het verleden, voorzien van omvangrijk papierwerk, zal een doorzichtig financieringssysteem werken dat een vaste berekeningswijze van de jaarlijkse financiële bijdrage biedt.

Beschrijving van de kernpunten van deze bijdragevaststelling in wetsvoorstel en concept-besluit is noodzakelijk ten behoeve van de rechtszekerheid van vervoerder en gemeente en voorwaarde voor een betekenisvolle rechtsbescherming.

De voorwaarde in de oude financiële regeling dat gemeenten voor het verkrijgen van een bijdrage voor openbaar vervoer een verkeerscirculatieplan moeten opstellen, wordt in het wetsvoorstel niet meer gesteld.

Deregulering is eveneens te herkennen in de marktordening van het personenvervoer. De Wet Autovervoer Personen onderscheidt het besloten vervoer in groepsvervoer, ongeregeld vervoer, toerwageningen en taxi's en onderwerpt ze aan even zovele verschillende wettelijke regelingen. Het voorstel van de Wet personenvervoer kent daartegenover slechts besloten busvervoer en taxivervoer.

Bij de vergunningverlening voor het besloten busvervoer zullen de voorkeursregel (ten behoeve van het openbaar vervoer) en de voorrangregel (ten behoeve van vergunninghoudende ondernemers) vervallen. Voor het besloten busvervoer worden ritoestemmingen niet meer vereist.

Besloten busvervoer en taxivervoer volgens een dienstregeling (het groepsvervoer krachtens de WAP) worden niet meer afzonderlijk onderscheiden en daarmee vervallen tegelijkertijd vereisten van trajectvergunningen, van goedkeuring dienstregelingen en tarieven.

Een deregulerend effect heeft het voorschrift dat vergunningen voor het openbaar vervoer, het besloten busvervoer – na de voorziening van artikel 53 van het wetsvoorstel – en voor het taxivervoer nog slechts voor onbepaalde tijd worden afgegeven. Deze vergunningen hebben het karakter van een bedrijfsvergunning die een maal voor toegang tot de markt wordt verleend.

Een vergunning voor het verrichten van taxivervoer wordt niet meer verleend onder beperkingen betreffende de aard van het te verrichten vervoer en daarmee vervalt voor dit vervoer het onderscheid tussen onbeperkte en beperkte vergunningen.

Bij de vergunningverlening wordt voor taxivervoer niet meer de eis van kredietwaardigheid gesteld. Voorts vervalt de bepaling dat taxi's slechts aan het begin van de rit per zitplaats mogen worden verhuurd.

In antwoord op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie wat – naast deregulering – aan nieuwe regelingen in het voorstel van de Wet personenvervoer is te onderkennen, wijs ik er op dat zowel de rol van de provincies als de rol van de gemeenten in het interlokale openbaar vervoer is versterkt ten opzichte van de Wet Autovervoer Personen.

Artikel 20 van het wetsvoorstel betreft een provincie bij voorgenomen vergunningverlening, overdracht van bevoegdheden, goedkeuring van dienstregeling en een ingrijpende wijziging van de dienstregeling met betrekking tot het interlokale vervoer binnen deze provincie.

De minister heeft de verplichting over voornemens van die aard de betrokken provincie advies te vragen. In het concept-Besluit personenvervoer wordt deze zware adviesrol van de provincies nader uitgewerkt. Met deze regeling is mede tegemoet gekomen aan bijzondere wensen dienaangaande van de kant van de gezamenlijke provincies.

Nieuw is ook de in artikel 21 van het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid dat de minister de bevoegdheid tot verlening van een vergunning voor interlokaal openbaar vervoer vanuit of naar een gemeente kan overdragen aan burgemeester en wethouders van die gemeente.

De artikelen 24 en 25 regelen een soortgelijke overdracht voor het geval gemeenten ter behartiging van openbaar vervoer een gemeenschappelijke regeling hebben getroffen.

Beide voorzieningen, met uiteraard bepalingen die in het verlengde hiervan liggen, maken het mogelijk in stedelijke agglomeraties het lokaal en interlokaal openbaar vervoer in samenhang te besturen, ook in financiële zin. Daarmee wordt een bestuurlijk antwoord gegeven op een in de laatste jaren ontstaan vervoerspatroon van reizigers is stedelijke gebieden.

Nieuw ten opzichte van de Wet vervoersvoorwaarden openbaar vervoer, de Wet VOV, is dat de minister, naast de vaststelling van de tarieven voor het interlokaal vervoer per bus en het lokaal openbaar vervoer, kan volstaan met goedkeuring van de tarieven voor lokaal openbaar vervoer tegen een algemene tariefhoogte die niet meer dan tien procent afwijkt van de tariefhoogte die zou gelden bij toepassing van de door de minister vastgestelde tarieven. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan wensen van gemeenten de vrijheid te hebben tariefdifferentiatie toe te kunnen passen.

Voor het besloten busvervoer is op verzoek van het bedrijfsleven een nieuw element in het wetsvoorstel opgenomen dat ten doel heeft, bij de in het wetsvoorstel voorziene eenvoudige toetreding tot de markt, nieuwkomers in de beginperiode te toetsen op bonafide ondernemerschap (artikel 53 van het wetsvoorstel). Nieuwkomers krijgen eerst een voorlopige vergunning voor een periode van twee jaren; na een gunstige uitkomst van de toetsing wordt hun een vergunning voor onbepaalde tijd verleend.

Nieuw voor het besloten busvervoer is ook, eveneens op verzoek van het bedrijfsleven, van werkgevers- en werknemersorganisaties gezamenlijk, het bij amendement door de Tweede Kamer ingevoegde artikel 56. Hierin wordt het de vervoerder, op enkele genoemde uitzonderingen na, verboden besloten busvervoer te verrichten met chauffeurs die niet bij hem in dienstbetrekking zijn. De bedoeling van deze bepaling is concurrentievervalsing door ongebreidelde inschakeling van voor de vervoerder goedkope tijdelijke krachten te voorkomen.

Een nieuwe bepaling is voorts vervat in artikel 45 van het wetsvoorstel. De strekking daarvan is te voorkomen dat vervoerders die een financiële bijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer ontvangen, onderbiedingen doen op de markt van het besloten busvervoer en het taxivervoer.

Voor het taxivervoer zijn nieuw de vergroting van de vervoergebieden en in verband daarmee de aanwijzing van gedeputeerde staten als vergunningverlenend orgaan, maar bespreking daarvan past beter bij de toetsing van het wetsvoorstel aan het regeringsstreven naar decentralisatie. Nieuw voor het taxivervoer is eveneens de verplichtstelling van de taxameter en het gebruik van tarieflijsten.

Voor alle beroepspersonenvervoer bevat artikel 91 van het wetsvoorstel een nieuw element: het orgaan dat een vergunning heeft verleend, kan de vergunning wijzigen of intrekken indien een vervoerder de verplichtingen voortvloeiende uit de reeds voor hem geldende collectieve arbeids-overeenkomst niet nakomt.

Het voorstel van de Wet personenvervoer en het concept-Besluit personenvervoer bevatten overigens verscheidene nieuwe elementen die niet zozeer door politiek beleid bepaald zijn, maar die voortspruiten uit nieuwe ontwikkelingen van bestuursrecht (eisen van inspraak, advies, rechtszekerheid en rechtsbescherming) en wetstechniek.

Pro memorie noem ik hier nog de bij amendement door de Tweede Kamer ingebrachte bepalingen in de artikelen 2, derde lid, 3, 4, 66 en 71.

Decentralisatie

In de nieuwe regeling voor het taxivervoer – ik stipte het al even aan – worden de vergunningverlening en de overige bestuurlijke bevoegdheden toegeedeeld aan gedeputeerde staten in plaats van aan burgemeester en wethouders, zoals in de Wet Autovervoer Personen is voorzien. Dat is weliswaar geen decentralisatie, maar het verdraagt zich wel met de invulling van het decentralisatiestreven van de regering. Nimmer heeft de regering decentralisatie als doel op zichzelf gesteld, maar steeds daar het voorbehoud bij gemaakt dat het niet ten koste zou mogen gaan van de doelmatigheid. Bij de toegenomen regionale betekenis van taxivervoer, zowel in landelijke gebieden als in stedelijke agglomeraties, zijn gemeentelijke bevoegdheden een steeds minder passende bestuurlijke schaal gaan vormen. Een vervoerder die een regionale rit heeft uitgevoerd mag thans op de terugweg buiten zijn gemeente van vestiging niet iemand opnemen. Voor de vervoerder is dat niet doelmatig, voor de reiziger onbegrijpelijk. De reiziger begrijpt evenmin waarom in vele gevallen voor een rit binnen een gemeente een ander tarief geldt dan voor een even lange regionale rit. Ondoorzichtigheid van tarieven schrikt de reiziger af van taxivervoer, zo is gebleken.

Deze en soortgelijke overwegingen zijn voor de Commissie Taxivervoer onder voorzitterschap van mr. E. A. G. Brautigam aanleiding geweest in oktober 1983 in haar eindrapport «Met de taxi onderweg» te adviseren tot schaalvergroting in het taxivervoer.

De verlening van taxivergunningen zou niet meer per gemeente door burgemeester en wethouders dienen te geschieden, maar door het provinciaal bestuur voor het gehele gebied van de provincie of voor verschillende vervoergebieden binnen de provincie.

Aangezien in de Commissie Taxivervoer alle bij het taxivervoer betrokken groeperingen vertegenwoordigd waren, was het advies van de commissie voor mij zwaar wegend en het was dan ook richtinggevend voor de regeling van het taxivervoer in het wetsvoorstel.

Mèt de Commissie Taxivervoer verwacht ik hiervan dat het taxivervoer aan doelmatigheid en aan aantrekkelijkheid voor de reiziger wint.

Ik wijs er op dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat gedeputeerden hun bevoegdheden inzake het taxivervoer overdragen aan gemeenten die een gemeenschappelijke regeling treffen voor de uitoefening van de bevoegdheden inzake het taxivervoer.

Met betrekking tot het lokaal openbaar vervoer volgt het voorstel van de Wet personenvervoer de toedeling van de bevoegdheden zoals is voorzien in de Wet Autovervoer Personen en de Wet Vervoersvoorwaarden openbaar vervoer, zij het dat het voorstel thans ruimte biedt tot gemeentelijke tariefdifferentiatie. Daarnaast is duidelijk decentralisatie bereikt in het voorgestelde systeem van financiering van het openbaar vervoer ten opzichte van de indertijd naast de Wet Autovervoer Personen getroffen regelingen. De gemeenten kunnen de ieder jaar voor hen vastgestelde financiële bijdragen geheel naar eigen inzicht besteden aan het openbaar vervoer.

Voor het streekvervoer zijn – evenals voor het lokale openbaar vervoer – de bestuurlijke bevoegdheden en de financiële verantwoordelijkheden in de zelfde hand gelegd. De vergunningverlening is van de Commissie Vervoervergunningen (CVV) naar de minister gebracht, de goedkeuring van de dienstregelingen van de Rijkshoofdinspecteurs van het Verkeer (RHI's) eveneens naar de minister die verantwoordelijk is voor de financiering van het streekvervoer. Hier is geen sprake van centralisatie in die zin dat bevoegdheden van een lagere overheid naar een hogere zijn gegaan. Een voor vervoerder en reiziger ondoorzichtige bevoegdhedenverdeling over gedeconcentreerde rijksdiensten, de RHI's, een centraal zelfstandig bestuursorgaan, de CVV, die niet rechtstreeks onder democratische controle staan, en een minister die financiële verantwoordelijkheden draagt, is geconcentreerd in de minister, die duidelijk voor iedereen politiek verantwoordelijk is voor het beleid inzake het streekvervoer als geheel.

Daarmee wil ik niet tevens als superdirecteur van het streekvervoer fungeren. Om die reden heb ik dan ook samen met de organisatie van het streekvervoer, de Vereniging van Exploitanten van Streekvervoerondernemingen (ESO), de opzet van een beheersstructuur voor het streekvervoer in gang gezet die het streekvervoer in de bedrijfssfeer een zelfstandige verantwoordelijkheid geeft ten opzichte van het ministerie.

Ook voor de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van het besloten busvervoer is, ter wille van de doorzichtigheid en de democratische controle, gekozen voor de minister boven een gedeelde verantwoordelijkheid van minister en Commissie Vervoervergunningen.

Bedacht moet worden dat met name voor het internationale autobusdienstvervoer en het internationale groepsvervoer het de minister is die is aangewezen voor het internationale overleg tussen overheden.

§ 3. Financiering van het openbaar vervoer

De leden van de fracties van C.D.A. en P.v.d.A. stellen een reeks van vragen over de financiering van het openbaar vervoer. Bij de leden van de fractie van het C.D.A. valt daarbij het accent op het vraagstuk van kostenbeheersing, de leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen vooral naar de verhouding tussen de in het kader van het wetsvoorstel in het vooruitzicht gestelde financiële zekerheid voor gemeenten en vervoerders en de aangekondigde bezuinigingen in het openbaar vervoer.

In zal proberen de verschillende vragen in een logisch verband te beantwoorden opdat een duidelijk beeld kan ontstaan over de diverse financiële aspecten van het openbaar vervoer.

Als vertrekpunt kies ik daarbij de vraag waarmee de leden van de fractie van de P.v.d.A. het onderwerp financiële zekerheid voor uitkeringsgerechtigden aansnijden. Deze vraag luidt:

«Zou de minister duidelijk kunnen en willen maken welke waarde en inhoud haar toezegging nog heeft dat het voorliggende wetsvoorstel financiële zekerheid verschafft aan de uitkeringsgerechtigden (gemeentelijke en interlokale openbare vervoerbedrijven) als voor die uitkeringsgerechtigden, als gevolg van bezuinigingen op de post openbaar vervoer in de rijksbegroting voor Verkeer en Waterstaat, de komende jaren in totaliteit steeds minder middelen beschikbaar worden gesteld en – gezien de uitspraak van de vorige Minister van Verkeer en Waterstaat in het door haar opgestelde testament voor de huidige, de minister niet geheel onbekende, opvolgster – «efficiencyverbetering van enige betekenis in het openbaar vervoer niet meer mogelijk is»?»

Allereerst beantwoord ik de vraag, welke financiële zekerheid het wetsvoorstel aan uitkeringsgerechtigden biedt.

Daarvoor dient een vergelijking te worden gemaakt met de voorgaande financiële regeling, waarbij de minister de financiële bijdragen vaststelde na een onderhandelingsproces met uitkeringsgerechtigden. Geen van de betrokkenen kon op voorhand voorspellen wat de uitkomst van dat onderhandelingsproces zou zijn en als eenmaal een bijdrage voor een jaar was vastgesteld, bleef voor alle betrokkenen nog onzekerheid bestaan over wat de uitkomst zou zijn van hernieuwd overleg over de nacalculatie over dat jaar. Onzekerheid voor de uitkeringsgerechtigden bestond daarbij over de vraag in hoeverre vergoeding zou kunnen worden ontvangen voor wijzigingen van kosten als gevolg van wijzigingen van het vervoergebruik, voor wijzigingen van loonkosten en prijzen, voor wijzigingen van kapitaallasten en voor nieuwe investeringen.

In de loop der tijd ontstonden over dergelijke financiële vragen wel afspraken tussen minister en uitkeringsgerechtigden, neergelegd in ministeriële circulaire en briefwisselingen, maar van een helder en samenhangend financieringssysteem was nauwelijks sprake.

In het kader van de totstandkoming van het voorstel van de Wet personenvervoer is na overleg tussen minister en uitkeringsgerechtigden een financieringssysteem ontworpen, waarvan de kernpunten zijn neergelegd in het wetsvoorstel en nadere uitwerkingen zijn vervat in het concept-Besluit personenvervoer. Iedere uitkeringsgerechtigde kan op basis van dit financieringssysteem en de hem bekende bedrijfscijfers tijdig voor het begin van een jaar een begroting maken van de te verwachten kosten en opbrengsten. Hij weet ook voor welke lopende het jaar ontstane kostenstijgingen vergoeding wordt ontvangen (zie artikel 46, tweede lid, van het wetsvoorstel) en voor welke mogelijke kostenwijzigingen hij zelf voorzieningen moet treffen.

Ook voor de minister is meer dan voorheen voorspelbaar welk bedrag voor een komend jaar beschikbaar zal moeten zijn voor het openbaar vervoer. Die kennis zal zij inbrengen bij het opstellen van de rijksbegroting.

De regering zal daarbij in aanmerking moeten nemen dat de vaststelling door de minister van de financiële bijdragen ten behoeve van de uitkeringsgerechtigden in overeenstemming zal moeten zijn met het in de wet neergelegde financieringssysteem. Het wetsvoorstel geeft de vervoerders op dit punt een beroepsmogelijkheid bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de gemeenten een Kroonberoep.

Het voorstel van de Wet personenvervoer biedt ook in andere zin financiële zekerheid. In artikel 43 wordt bepaald dat bij de vaststelling van de grondslag van de financiële bijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer wordt uitgegaan van het gebruik van het openbaar vervoer. Daarmee wordt aangegeven dat het financieringssysteem vraagafhankelijk is en dit betekent dat de verlening van financiële bijdragen in verhouding moet staan met het gebruik dat van het openbaar vervoer wordt gemaakt.

Ook bij ombuigingen wordt de financiële zekerheid van uitkeringsgerechtigden niet aangetast. Het wettelijke financieringssysteem blijft overeind. Is er minder geld beschikbaar dan het totaal dat aan financiële

bijdragen moet worden verleend, dan beslist de minister voorafgaande aan het jaar waarop deze bijdragen betrekking hebben zondig, na overleg met de uitkeringsgerechtigden, tot herverdeling van de beschikbare middelen, zo wordt in het concept-Besluit personenvervoer geregeld. Daarbij houdt de minister per uitkeringsgerechtigde rekening met de verhouding van vraag en aanbod, alsmede met het niveau van het geboden openbaar vervoer. Voor de N.V. Nederlandse Spoorwegen wordt een afzonderlijke regeling met dezelfde strekking getroffen. Iedere gemeente en iedere vervoerder weet dus, welk bedrag voor een jaar beschikbaar is en kan daarop het bedrijfsbeleid afstemmen.

Naast de financiële zekerheden die in het wetsvoorstel besloten liggen, geven financiële meerjarenafspraken binnen een regeerperiode een ander soort financiële zekerheid, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Ik ben steeds voorstander van zulke afspraken geweest. Eén en andermaal, ook voor deze regeerperiode, heb ik ze voor het openbaar vervoer tot stand gebracht. Het wetsvoorstel zelf kan immers niet voorzien in een garantie van budgettaire ruimte. Een dergelijke ruimte kan alleen in het kader van de rijksbegroting worden gereserveerd.

In dit verband past de beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie naar de betekenis van artikel 71, onderdeel c, van het wetsvoorstel, waarin wordt bepaald dat de Minister van Verkeer en Waterstaat jaarlijks ter gelegenheid van de aanbidding van de rijksbegroting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal doet toekomen een raming van de middelen, die voor de te verwachten ontwikkeling van het openbaar vervoer in de komende vijf jaar naar verwachting noodzakelijk en beschikbaar zijn. Hoe «hard» is zo'n meerjarenraming, dit met het oog op de mogelijke discontinuïteit in het politieke bedrijf, zo vragen deze leden. Is een volgend kabinet, met gewijzigde samenstelling of de betreffende minister in een volgende regeerperiode zonder meer gebonden aan deze meerjarenraming?

De aangehaalde bepaling in het wetsvoorstel is, over het geheel genomen, te beschouwen als een wettelijke basis voor het Meerjarenprogramma Personenvervoer (MPP), zoals dit de laatste jaren als onderdeel van de rijksbegroting wordt aangeboden.

Een per jaar voortschrijdende meerjarenraming, zoals die in het MPP wordt opgenomen en nu in het wetsvoorstel verplicht wordt gesteld, kan niet hard zijn in die zin dat de cijfers niet meer kunnen worden aangepast. Meerjarenramingen geven een doorkijk naar latere jaren, uitgaande van het bestaande beleid, met zo mogelijk inpassing van verwachte ontwikkelingen. Een kabinet kan zich er niet aan binden, evenmin het parlement, omdat er vele onzekere factoren in besloten liggen. Te minder is er reden een meerjarenraming als dictaat achter te laten voor een volgend kabinet of een nieuw gekozen parlement.

Wel geeft een meerjarenraming een trend aan en wijziging daarin zal moeten zijn voorzien van een op feiten gebaseerde argumentatie. Dat geeft het beleid enige bestendigheid en beperkt wisselvalligheid.

Meerjarenramingen hebben voor de individuele vervoerondernemer dus een beperkte waarde, is mijn antwoord op een aansluitende vraag van de leden van de CDA-fractie.

In enkele aansluitende vragen over het onderwerp van de financiële zekerheid stellen de leden van de PvdA-fractie de in het wetsvoorstel voorziene tariefvaststelling door de minister voor lokaal vervoer en streekvervoer en het tariefbeleid aan de orde.

De hier bedoelde tariefvaststelling is een voortzetting van zulk een voorziening in de Wet vervoersvoorwaarden openbaar vervoer en vormt dus geen nieuw element. De tariefvaststelling geschiedt overigens niet rauwelijks over de hoofden van gemeenten en vervoerders heen.

In artikel 27, vierde lid, van het wetsvoorstel – een soortgelijke bepaling als artikel 3, derde lid, van de Wet VOV – is bepaald dat de minister, voorafgaande aan de vaststelling van tarieven, overleg pleegt met vertegenwoordigingen van gemeenten die een dienstregeling voor lokaal openbaar vervoer vaststellen en met vertegenwoordigingen van vervoerders die openbaar vervoer verrichten.

Het is bepaald niet zo dat minister enerzijds en gemeenten en vervoerders anderzijds bij de tariefvaststelling tegengestelde belangen zouden hebben. Gemeenten en vervoerders weten heel goed dat de politieke bereidheid om jaarlijks een verhoging van de financiële bijdrage aan het openbaar vervoer te accepteren haar grens bereikt waar een verhoging niet meer in een redelijke verhouding staat tot een bevordering van het gebruik.

Betrokkenen zitten dicht bij de ministeriële tariefvaststelling en zij hebben daar grote invloed op. Hun inschattingen en hun berekeningen worden volledig in de beschouwingen betrokken.

Deze inbreng werkt bovendien door in het directe vervolg op de tariefvaststelling, de ministeriële vaststelling van de voor een jaar te verwachten, per gemeente toe te rekenen vervoeropbrengsten van openbaar vervoer. Ook over deze vervoeropbrengsten pleegt de minister overleg met gemeente en vervoerders, daaronder begrepen de verwachte wijziging in de vervoeropbrengsten als gevolg van vastgestelde en voorgenomen tariefwijzigingen, zo wordt in het concept-Besluit personenvervoer bepaald.

De vaststelling van de per gemeente toe te rekenen vervoeropbrengsten geschiedt voor de aanvang van het jaar waarop deze vervoeropbrengsten betrekking hebben, nodig voor de vaststelling van de financiële bijdrage eveneens voorafgaande aan het jaar waarvoor de bijdrage geldt.

Vervolgens hebben bij uitstek de gemeenten en de vervoerders het in de hand de toegerekende vervoeropbrengsten te realiseren.

Alles wat aan vervoeropbrengsten binnenkomt, wordt ten slotte volgens een in het concept-Besluit personenvervoer omschreven sleutel over de gemeenten en de vervoerders verdeeld.

Bij al deze regelingen zijn de onzekerheden over de te realiseren opbrengsten voor degenen die openbaar vervoer verrichten niet groter dan voor welke ondernemer ook.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie breng ik nog de gang van zaken rond de jongste tariefverhoging in het openbaar vervoer in herinnering.

Gegeven de afgesproken ombuiging van f 150 mln., over vier jaar gerekend, was er geen andere keus dan tussen aanpassing van het voorzieningenniveau, tariefsverhoging en efficiencyverbetering.

De vervoerbedrijven hebben de eerste twee genoemde alternatieven afgewezen en verdere efficiencyverbetering als een onmogelijkheid verklaard. Deze laatste stelling heb ik geaccepteerd. Liever dan aanpassing van het voorzieningenniveau heeft het kabinet besloten tot tariefsverhoging ten einde de kostendekking in het openbaar vervoer te verhogen en dat is door het parlement voor het jaar 1987 aanvaard.

Hieruit blijkt dat niet zonder meer tot tariefsverhoging is besloten. Andere oplossingen zijn gevraagd en blijven zeer welkom.

Indien de bezuiniging van f 150 mln. uitsluitend zou worden ingevuld door tariefsverhogingen, betekent dat vier maal 1,25 procent voor de NS

en vier maal 3 procent voor het stads- en streekvervoer. Voor 1987 is de invulling op die wijze geschied, met dien verstande dat de tariefsverhoging voor NS 1 procent per 1 januari 1987 bedroeg.

Voor de jaren 1988 en later heb ik graag ingestemd met een inspanning van gemeenten en openbaar-vervoerbedrijven om na te gaan of een haalbare aanpak kan worden gevonden die tariefsverhoging geheel of gedeeltelijk overbodig maakt.

Daarbij kom ik op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of steeds hogere tarieven voor het openbaar vervoer, bij teruglopende of blijvende reële inkomens, niet zullen leiden tot minder gebruik, geringere financiële bijdragen aan uitkeringsgerechtigden en aantasting van het voorzieningenniveau, omdat verdere efficiencyverbetering niet meer mogelijk is.

Op zichzelf genomen en bij extreme tariefsverhogingen zou de hier geschetste keten van oorzaak en gevolg zich kunnen voordoen. Maar ik ben niet van plan een dergelijke neergaande spiraal in gang te zetten, zoals uit mijn voorgaande betoog blijkt.

Op deze plaats geef ik samenvattend, mede in de richting van de leden van de C.D.A.-fractie, een antwoord op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of ik de aan betrokken gemeenten en openbaar-vervoerbedrijven toegezegde en uit het voorliggende wetsvoorstel in de praktijk voortvloeiende zekerheid nader zou willen uitleggen en onderbouwen.

Na wat ik daarover in het voorgaande reeds heb uiteengezet, kan ik omtrent de financiële zekerheid voor uitkeringsgerechtigden de volgende elementen uit het wetsvoorstel met betrekking tot de rijksbijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer puntsgewijs aanduiden:

- in het wetsvoorstel aangeduide gemeenten (de artikelen 38 en 102) ontvangen een financiële bijdrage indien het bieden van openbaar vervoer als lokale voorziening naar het oordeel van de minister doelmatig is en indien uit de exploitatie van openbaar vervoer een tekort voortvloeit (artikelen 36 en 37);

- de vervoerder die lokaal openbaar vervoer verricht voor een gemeente, ontvangt voor zover nodig de financiële middelen voor de uitvoering van de door burgemeester en wethouders vastgestelde dienstregeling (artikel 12 van het wetsvoorstel);

- vergunninghoudende vervoerders (artikel 16) die verplicht zijn een door de minister goedgekeurde dienstregeling van interlokaal openbaar vervoer uit te voeren (artikel 17), ontvangen een financiële bijdrage indien uit de exploitatie van dit vervoer een tekort voortvloeit (de artikelen 40 en 37);

- het financieringssysteem is vraagafhankelijk (artikel 43);

- het wetsvoorstel bepaalt welke elementen bij de vaststelling van de financiële bijdragen in aanmerking moeten worden genomen (artikel 44);

- de financiële bijdrage wordt jaarlijks vastgesteld voor de aanvang van het jaar waarop de bijdrage betrekking heeft (artikel 46);

- aanpassing van de voor een bepaald jaar vastgestelde bijdrage geschiedt in dat jaar slechts als gevolg van wijziging van loonkosten en prijzen (artikel 46);

- de minister neemt bij wijziging of beëindiging van de financiële bijdrage een redelijke termijn in acht (artikel 47, tweede lid);

- de gemeente of de vervoerder die door de ministeriële vaststelling van de financiële bijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer rechtstreeks in haar of zijn belang wordt getroffen, kan daartegen beroep instellen bij de Kroon of het College van Beroep voor het bedrijfsleven (de artikelen 65 en 66).

Nadere uitwerkingen van deze bepalingen in het concept-Besluit personenvervoer versterken nog de financiële garanties voor de uitkeringsgerechtigden.

Tot slot van deze paragraaf ga ik in op een door de leden van de C.D.A.-fractie gesignaleerd mogelijke effect van het vraagafhankelijke financieringssysteem. Indien een forse groei in het aantal passagiers ontstaat, stijgt dan niet het totaal van de rijksbijdragen en hoe verhoudt zich dat met de noodzaak van beheersing van de kostenontwikkeling, zo vragen zij zich af. Meer toegespitst vragen deze leden hoeveel het totaal van de rijksbijdragen zou moeten stijgen bij een toename van het openbaar vervoer binnen deze kabinetsperiode van tien, respectievelijk twintig procent.

Ook met de nadere specificatie is deze vraag nog van zo'n algemene aard dat het niet mogelijk is daar met een getal op te antwoorden.

Het effect van een toename van reizigers op de kosten-opbrengstenverhouding is namelijk afhankelijk van de aard van de toename.

Het is van belang te weten hoe een toename verdeeld is over het treinvervoer, het streekvervoer en het vervoer in onderscheiden gemeenten, hoe die is verdeeld over het jaar en de spitsuren en de daluren en hoe die is verdeeld over de kaartsoorten.

§4. Ontwikkeling van het openbaar vervoer

De leden van de fractie van het C.D.A. vragen welke toename van het openbaar vervoer is te verwachten voor de komende vier jaar, uitgaande van een gelijkblijvend voorzieningenniveau en tarief.

De mogelijke ontwikkeling van de mobiliteit is in het Meerjarenprogramma Personenvervoer (MPP) 1987-1991 bij de rijksbegroting voor 1987 vermeld. Daarbij is uitgegaan van de verwachting van het Centraal Economisch Plan 1986 ten aanzien van de economische ontwikkeling voor deze periode.

De aannames in het MPP zijn:

- een jaarlijkse groei van twee procent van het reëel nationaal inkomen;
- voor de benzineprijsontwikkeling zijn twee varianten gekozen:
 - ° in variant A blijft de benzineprijs reëel constant op een niveau van f 1,50,
 - ° in variant B is deze prijs vanaf 1987 reëel constant gedacht op f 1,90.
- de tarieven van het openbaar vervoer zijn in de planperiode reëel constant verondersteld.

De berekende mobiliteitsontwikkeling vanaf 1985 tot en met 1991 verdeeld naar vervoerwijze, is weergegeven in de volgende tabel:

Mogelijke ontwikkelingen in de planperiode (1985 = 100)

| | 1985 | 1991 | | | |
|---------------------|------|-------------------|----------|-------------------|----------|
| | | Laag ¹ | | Hoog ² | |
| | | A (1,50) | B (1,90) | A (1,50) | B (1,90) |
| Autobestuurder | 100 | 116 | 109 | 125 | 119 |
| Autopassagier | 100 | 112 | 106 | 116 | 109 |
| Trein | 100 | 96 | 102 | 99 | 105 |
| Streek ³ | 100 | 89 | 94 | 90 | 95 |
| Stad | 100 | 94 | 100 | 96 | 102 |
| Fiets | 100 | 89 | 94 | 89 | 94 |
| Totaal | 100 | 110 | 106 | 116 | 112 |

¹ Laag: reëel nationaal inkomen: + 1,25% p.j.

² Hoog: reëel nationaal inkomen: + 2,75% p.j.

³ Exclusief effect beleid scholen-concentratie
Min. O en W.

Voor het openbaar vervoer is de volgende toelichting te geven.

Het gebruik van de trein neemt bij een hoge benzineprijs licht toe.

In de lage economische variant met lage benzineprijzen daalt het gebruik van de trein enigszins. Bij het streekvervoer daalt het aantal passagiers in alle varianten, vooral als gevolg van de daling van het aantal scholieren.

Hierbij is evenwel geen rekening gehouden met een toenemende vraag naar vervoer in de streek als gevolg van de te verwachten concentratie van scholen.

Ook het stadsvervoer heeft in enkele varianten volgens deze prognose bij ongewijzigd beleid een dalende tendens.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of het wetgevingsbeleid zoals dit tot uitdrukking komt in het voorstel van de Wet personenvervoer op termijn nu is gericht op een landelijk en randstedelijk net van hoofdspooraders met als opvulling lokaal en interlokaal bus-, tram- en taxivervoer dan wel op een genuanceerdere benadering waarbij ook op het openbaar niet-railvervoer als een volwaardige tak van openbaar vervoer wordt beschouwd.

In het wetsvoorstel vinden de verschillende soorten van openbaar vervoer een gelijkwaardige benadering. Ook in mijn beleid worden trein-, streek- en stadsvervoer elk een volwaardige functie gegeven in de beantwoording van de vraag naar mobiliteit.

Uitgangspunt voor het voorzieningenniveau is steeds dat het vervoeraanbod wordt geënt op de vervoervraag. Daarbij wordt bijzondere aandacht gegeven aan een goede onderlinge afstemming van de verschillende vervoersystemen.

§ 5. Totstandkoming van de dienstregeling

De leden van de C.D.A.-fractie maken enkele opmerkingen over wat zij planningszaken op grond van de nieuwe wetgeving noemen, waaruit ik opmaak dat zij kennelijk in het bijzonder doelen op de procedure van de totstandkoming van de dienstregelingen van het interlokaal vervoer per bus, het streekvervoer. Zij vragen zich af of een en ander niet te gecompliceerd is opgezet om binnen redelijke tijd tot een verantwoord resultaat te komen.

In het wetsvoorstel zijn de bestuursrechtelijke momenten van de totstandkoming van dienstregelingen neergelegd. Bij de totstandkoming van de dienstregeling van het streekvervoer geeft het wetsvoorstel gedeputeerde staten een belangrijke adviserende bevoegdheid. Uit het wetsvoorstel is, met name voor de totstandkoming van de dienstregeling van het streekvervoer, de volgende procedure af te lezen, waarbij het concept-Besluit personenvervoer nadere invullingen biedt:

- de minister vraagt gedeputeerde staten advies ten behoeve van de voorbereiding van de door haar goed te keuren dienstregeling voor zover deze dienstregeling in de provincie wordt uitgevoerd (artikel 20, tweede lid);
- de streekvervoerder stelt belanghebbenden in de gelegenheid wens kenbaar te maken ten aanzien van de nieuwe dienstregeling (artikel 19, tweede lid);
- bij de voorbereiding van de dienstregeling betreft de vervoerder de via de minister ontvangen adviezen van gedeputeerde staten, de wens van belanghebbenden, uiteraard eigen vervoercijfers en andere bedrijfsgegevens, alsmede overeenkomstig nadere regelingen in het concept-Besluit personenvervoer het Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer en aanwijzingen van de minister met betrekking tot de dienstregeling;

- het concept-Besluit personenvervoer schrijft voor dat de vervoerder overleg dient te plegen met gedeputeerde staten over de nieuwe dienstregeling, waarbij de minister desgevraagd door gedeputeerde staten als intermediair kan optreden;
- de vervoerder legt het voorstel voor een dienstregeling ter goedkeuring voor aan de minister (artikel 19, eerste lid);
- ten slotte volgt goedkeuring door de minister (artikel 19, derde lid).

Het is aan bestuurders overgelaten een tijdschema voor deze procedure vast te stellen.

De procedure zal, op grond van ervaringen in de praktijk, toch gauw een jaar tot anderhalf jaar tijd vergen. Versnelling kan worden bereikt door bijvoorbeeld het contact met gedeputeerde staten gelijktijdig met de inspraak te laten verlopen.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen in dit verband of met belanghebbenden die wensen kenbaar kunnen maken ten aanzien van de dienstregeling, worden bedoeld de gebruikers van de vervoersvoorziening, respectievelijk de potentiële gebruikers van een openbare voorziening.

Inderdaad, beide groepen kunnen een belang hebben bij de voorbereiding van een nieuwe dienstregeling en hun wensen dienen daarom in overweging te worden genomen.

Ook rechtspersonen kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden voor zover uit hun doelstelling en feitelijke werkzaamheden blijkt dat zij voor de belangen van reizigers opkomen.

De term belanghebbende heeft overigens de ruime inhoud van «iedere natuurlijke of rechtspersoon die een belang ter zake kan aantonen». Ook het recht van bezwaar en beroep tegen de dienstregeling is aan belanghebbenden toegekend (de artikelen 67 en 68).

In antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie naar de betekenis van artikel 4 van het wetsvoorstel, vestig ik de aandacht op de verwijzing naar dit artikel bij de vaststelling en goedkeuring van de dienstregelingen, respectievelijk de artikel 14, eerste lid, en 19, derde lid.

In het algemeen kan worden gezegd dat artikel 4 in het kort samenvat wat onder andere over het openbaar-vervoerbeleid staat in het Structuurschema Verkeer en Vervoer.

Reeds eerder heb ik naar voren gebracht dat in de omvang van de financiering van het openbaar vervoer de erkenning besloten ligt van de voordelen van het openbaar vervoer voor de verkeersveiligheid, de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en het energiegebruik.

In feite formuleert artikel 4 nog eens het afwegingskader dat voortdurend ten grondslag ligt aan welke beslissing inzake het personenvervoer ook.

§ 6. Experimenten in het interlokaal openbaar vervoer

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen de vraag of de minister het voornemen heeft binnen de lopende kabinetsperiode gebruik te maken van de haar in artikel 3 gegeven bevoegdheid om een of meer experimenten te laten uitvoeren met betrekking tot het interlokaal openbaar vervoer.

Deze leden doen daarbij de suggestie bij wijze van experiment de provincies de zelfde bevoegdheden inzake het interlokale openbaar vervoer in de provincies te geven als de gemeenten inzake het lokale vervoer zijn toegekend.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen in feite de Wet personenvervoer op het stuk van het interlokale openbaar vervoer in de provincies niet in werking te laten treden en in de plaats daarvan op basis van artikel 3 een

ministeriële regeling vast te stellen die voorziet in een geheel andere bevoegdhedentoedeling terzake.

Indien ik op deze wijze invulling zou geven aan het bepaalde in artikel 3 zou ik mijn geloofwaardigheid verliezen – niet voor niets is het wetsvoorstel met een bepaalde bevoegdhedenverdeling ingediend.

Na grondige overweging heb ik voor het interlokale openbaar vervoer in de provincie er voor gekozen de bestuurlijke bevoegdheden en de financiële verantwoordelijkheden te leggen bij de minister, de provincies een belangrijke adviesfunctie te geven en de vervoerders eigen verantwoordelijkheden te laten voor de bedrijfsvoering en het tot stand brengen van voorstellen voor de dienstregeling. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en de daaropvolgende aan het parlement gezonden stukken heb ik uitvoerig de beweegredenen voor mijn keuze uiteengezet.

Ik breng daarvan de belangrijkste in herinnering. Het financiële draagvlak van de provincies is te klein om de financiële verantwoordelijkheden voor het streekvervoer invulling te geven op de zelfde wijze als voor de gemeenten is voorzien. Bevoegdheden bij de provincies zouden de overlegsituaties tussen bestuurders en vervoerders aanmerkelijk vermeerderen ten opzichte van de in het wetsvoorstel voorziene bevoegdhedenverdeling, doordat de grenzen van provincies en vervoergebieden sterk van elkaar afwijken.

De provincies zouden ieder ambtelijke apparaten voor het bestuur van het streekvervoer moeten opbouwen met extra kosten als gevolg.

Het decentralisatiestreven van de regering heeft het hier verloren van de eveneens door de regering gestelde doelen van bestuurlijke en financiële doorzichtigheid en doelmatigheid. Tot mijn genoegen heb ik kunnen ervaren dat ik de Tweede Kamer ten slotte van de juistheid van mijn keuze heb kunnen overtuigen.

Een verandering van de bevoegdhedenverdeling inzake het streekvervoer, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie zich voorstellen, kan overigens niet los worden gezien van het algehele systeem van het wetsvoorstel. Vragen die daarbij opnieuw moeten worden beantwoord zijn onder andere:

- hoe moet de verhouding tussen provincies en vervoerders worden gezien, zo afstandelijk als tussen minister of vervoerders of meer intens zoals in de gemeenten met eigen vervoerbedrijven; en in verband hiermee, moeten gedeputeerde staten de door de vervoerders voorgelegde voorstellen voor dienstregelingen goedkeuren zoals de minister of vaststellen zoals burgemeester en wethouders;
- hoe moet de verhouding tussen provincies en de gemeenten lokaal openbaar vervoer worden gezien bij de totstandkoming van dienstregelingen; moeten de gemeenten zelfstandig kunnen opereren als thans in het wetsvoorstel is voorzien of moeten de provincies meer grip op de gemeenten krijgen; en in verband hiermee rijst de vraag of er zoveel gemeenten als in het wetsvoorstel een eigen lokale openbaar-vervoervoorziening en een financiële bijdrage hiervoor moeten behouden of minder (denk bijvoorbeeld aan Zuid-Holland en Noord-Holland met respectievelijk acht en zes uitkeringsgerechtigde gemeenten);
- en ten slotte, wat moeten de consequenties zijn voor de in het wetsvoorstel voorziene overdracht van bevoegdheden inzake het interlokale vervoer aan gemeenten, de financieringssystemen inzake de exploitatie van openbaar vervoer en de infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer, alsmede de regelingen van bezwaar en beroep tegen dienstregelingen.

Na inwerkingtreding van de Wet personenvervoer zullen alle betrokkenen hun handen vol hebben in te spelen op de nieuwe verhoudingen. De provincies met name zullen vorm moeten geven aan hun adviesfunctie in

het interlokale openbaar vervoer, het overleg met vervoerders moeten structureren en de nieuwe taak inzake het taxivervoer moeten invullen. De wet zal een redelijke tijdspanne tot implementatie moeten worden gegeven en daarna zal de balans kunnen worden opgemaakt van wat goed loopt en van wat op een betere wijze kan worden geregeld. Tegen die tijd kunnen de mogelijkheden van het experimenteerartikel worden gebruikt om oplossingen voor gebleken knelpunten te beproeven.

Over de juridische mogelijkheden van artikel 3 moeten overigens geen overdreven voorstellingen worden gemaakt. De strekking van dit artikel kan, gemeten aan de aard van een wet, slechts beperkt zijn, zoals ook artikel 2, tweede lid, geen vrijbrief biedt om bij algemene maatregel van bestuur de systematiek van de wet en de hoofdlijnen van de bevoegdheidsverdeling naar willekeur ingrijpend te veranderen. Artikel 3 biedt wel mogelijkheden om met eerbiediging van de strekking van de wet in de bestuurspraktijk varianten toe te passen die weliswaar niet de gegeven bevoegdhedenverdeling en rechtsbescherming aantasten maar daar op een andere wijze invulling aan geven.

§ 7. Diverse onderwerpen

De leden van de C.D.A.-fractie vragen te worden geïnformeerd over mijn reactie op de aan mij gerichte brief van de Stichting museum streek- en stadsautobussen Amsterdam (MUSA) de dato 17 november 1986.

De brief van MUSA gaat in het bijzonder in op de bepaling in het concept-Besluit personenvervoer waarbij de wet niet van toepassing wordt verklaard op «vervoer met vervoermiddelen die in gebruik zijn als onderdeel gaan een historische verzameling, voor zover het niet commercieel van aard is dan wel een geringe weerslag heeft op de vervoermarkt».

MUSA is ingenomen met deze bepaling voor zover die het effect heeft dat voor haar activiteiten geen enkele vergunningplicht meer geldt – en dus evenmin eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid worden gesteld – in tegenstelling tot de regeling in artikel 2, onderdeel f, van het Uitvoeringsbesluit Autovervoer Personen (UAP) die slechts in een beperkte vrijstelling van de vergunningplicht voorziet. MUSA betreurt evenwel dat het niet van toepassing verklaren van de wet op in het concept-Besluit personenvervoer omschreven vervoer met museumbussen tevens het effect heeft dat voor deze bussen het in het concept-besluit opgenomen keuringsregiem niet geldt. Wel vallen deze bussen onder de in de Wegenverkeerswet geregelde algemene periodieke keuring (APK) die minder streng is dan de in het concept-besluit voorziene keuring.

Ik kan deze opvatting van MUSA niet delen. Het vervoer dat zij en soortgelijke instellingen verrichten, is incidenteel van karakter ten behoeve van speciaal geïnteresseerden en is dus van geheel andere aard dan het personenvervoer waarvoor een streng keuringsregiem vooralsnog is gehandhaafd. Ik acht daarom de veiligheid in voldoende mate gegarandeerd door de bepalingen van de Wegenverkeerswet.

Bestaat echter het voornemen om met museumbussen vervoervoorzieningen van commerciële aard te bieden dan geldt de Wet personenvervoer ten volle: hiervoor is een vergunning vereist en ook het keuringsregiem van het Besluit personenvervoer is dan van toepassing.

De controle hierop vormt geen bijzonder probleem. Als reizigers op de hoogte zijn van een vervoervoorziening, en dat moet wel, anders heeft die geen zin, dan zijn gespecialiseerde opsporingsambtenaren dat zeker.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar de wettelijke mogelijkheden om wat zij noemen voetbalvandalen uit het openbaar vervoer te weren.

Het voorstel van de Wet personenvervoer bevat in artikel 31 de bepaling dat het verboden is gebruik te maken van het openbaar vervoer en de daartoe behorende voorzieningen op zodanige wijze dat orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang wordt of kan worden verstoort. Artikel 33 sluit daarop aan met de bepaling dat de reiziger verplicht is de aanwijzingen betreffende de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang op te volgen, die door of vanwege de vervoerder, die openbaar vervoer verricht, duidelijk kenbaar zijn gemaakt. Op basis van artikel 34 wordt in het concept-Besluit personenvervoer omschreven wat onder verstoring van orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang wordt verstaan.

Als sluitstuk van deze bepalingen geeft artikel 90 politie-ambtenaren en andere met toezicht of opsporing belaste personen de bevoegdheid tot een tweetal maatregelen jegens een reiziger die handelt in strijd met de artikelen 30 tot en met 34, eerste lid, namelijk: intrekking van het vervoerbewijs en, zonedig met behulp van de sterke arm, ontzegging van het gebruik van het openbaar vervoer.

Het geheel van deze bepalingen biedt het maximum van wat een wettelijke regeling jegens ordeverstoorders vermag.

Indien reizigers die zich voor vervoer melden, zich zodanig gedragen dat de gerechtvaardigde vrees ontstaat dat zij de orde kunnen gaan verstoren, kan hun op grond van artikel 31 de toegang tot het station of de halte danwel het vervoermiddel worden ontzegd. De moeilijkheid in de praktijk is evenwel dat niet altijd op voorhand valt uit te maken of een groepje enthousiaste voetbalsupporters zich wel of niet als ordeverstoorders of vanden zal ontpoppen.

De in artikel 33 bedoelde aanwijzingen kunnen er toe strekken baldadige reizigers tot rust te manen, voetbalsupporters van concurrerende clubs naar verschillende rijtuigen of treinen te dirigeren of supporters die als zodanig kenbaar zijn naar speciale voetbaltreinen onder geleide van politie en getraind personeel te verwijzen.

II. ARTIKELEN

Artikel 2, derde lid

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie bevestig ik dat het juist is dat een taxi-organisatie commentaar heeft geleverd op artikel 2, derde lid.

De organisatie heeft daarbij gesteld dat zij, gelet op de geldende prijzen en kostenverhoudingen, bezorgd is over het effect van de in dit artikel vervatte regeling. Ze heeft overleg verzocht over de nadere uitwerking van dit artikel in het Besluit personenvervoer.

Ik deel de bezorgdheid van de taxi-organisatie niet. De nadere regeling in het besluit zal zodanig zijn verwoord, dat geen concurrentievervalsing kan ontstaan.

Een vrijwilligersorganisatie zal slechts niet vergunningplichtig zijn indien het voor autovervoer niet méér in rekening brengt dan de kosten van de auto en eventuele bijkomende kosten voor dat vervoer. In het besluit wordt nauwkeurig aangeduid wat onder kosten van de auto wordt begrepen: kosten van afschrijving, verzekering, motorrijtuigenbelasting en brandstof, alsmede onderhouds- en reparatiekosten. Ten aanzien van eventuele bijkomende kosten wordt in het besluit aangegeven dat deze onkostenvergoedingen voor vrijwilligers kunnen betreffen tot een door de Minister van Verkeer en Waterstaat te bepalen bedrag. De vaststelling van het bedrag door de minister wordt opgenomen om te voorkomen dat bij verkapte loonbetaling het vervoer niet vergunningplichtig zou zijn.

Over de hier weergegeven tekst van het concept-Besluit personenvervoer zal nog overleg worden gepleegd met de taxi-organisaties.

In antwoord op een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie merk ik op dat controle op de naleving van artikel 2, derde lid, van de wet en de hierop aansluitende bepalingen in het besluit kan geschieden door per bedrijf of instelling na te gaan in hoeverre de in rekening gebrachte vervoerprijzen in overeenstemming zijn met de in het besluit limitatief aangeduide kostenposten.

Wordt meer in rekening gebracht dan deze kostenposten rechtvaardigen, dan bestaat er vergunningplicht.

Artikel 56

De leden van de V.V.D.-fractie zien in het bij amendement ingevoegde artikel 56 het bezwaar dat het opvullen van personeelstekorten door middel van uitzendkrachten onmogelijk is geworden.

De in artikel 56 vervatte regeling vervult een wens van zowel werkgevers als werknemersorganisaties in het besloten busvervoer. De strekking van de regeling is gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen en garanties te bieden voor een veilige en kwalitatief goede vervoersprestatie.

De te waarden strekking van de regeling is niet op een andere wijze te realiseren, zodat er geen sprake is van overbodige regelgeving. Daar ook het bedrijfsleven deze regeling zelf heeft gewild, is er evenmin sprake van een door de overheid opgelegde knellende regelgeving. Gezien dit tweetal redenen staat de regeling naar mijn mening niet op gespannen voet met het regeringsstreven naar deregulering.

Het bepaalde in artikel 56 maakt het overigens niet volstrekt onmogelijk gebruik te maken van uitzendkrachten. In het derde lid van het artikel is de minister de bevoegdheid gegeven in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen van het in het eerste lid vervatte verbod.

De verlening van een dergelijke ontheffing is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het voorliggende geval. Ook kan gedacht worden aan bepaalde weer algemene situaties, waarin steeds een ontheffing kan worden verleend zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de bedoeling van het in artikel 56 bepaalde. Zoals het derde lid van artikel 56 voorschrijft, zal ik over het te voeren ontheffingenbeleid overleg plegen met organisaties van werkgevers en werknemers.

Artikel 92

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom in artikel 92 overtreding van artikel 69 is aangemerkt als een algemeen delict en niet als een overtreding in het kader van de Wet op de economische delicten.

Ook overtreding van artikel 60 van de Wet Autovervoer Personen, dat een soortgelijke strekking heeft als artikel 69 in het wetsvoorstel, geldt als een algemeen delict.

De reden om overtreding van artikel 60 van de WAP en thans ook overtreding van artikel 69 van het wetsvoorstel niet als economisch delict aan te merken, is dat de aard van de strafbare feiten die hier in het geding zijn, niet zo zeer als inbreuken op een sociaal-economische ordening kunnen worden gezien. Het bepaalde in artikel 69 richt zich vooral op de veiligheid en het gerief van passagiers en heeft dus raakvlakken met de Wegenverkeerswet waarop eveneens het gewone strafrecht van toepassing is.

Bovendien acht ik het zware sanctiepakket van de Wet op de economische delicten niet passend op overtreding van artikel 69. Aanmerking van deze overtreding als algemeen delict heeft het mogelijk gemaakt de maximum straf te beperken tot een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Artikel 110

De leden van de V.V.D.-fractie wijzen er op dat artikel 110 onder A, laatste regel, een misstelling bevat: na de komma ontbreekt het woord «zijn».

In het voorstel van de Wet personenvervoer, zoals dit aan de Staten-Generaal is aangeboden, ontbreekt het woord «zijn» niet. Het is kennelijk bij latere drukken weggevalen. Bij de eerstvolgende druk van het wetsvoorstel kan het woord «zijn» zonder meer worden ingevoegd.

Ook artikel 27, zevende lid, bevat een misstelling.

In plaats van «tarieven van vervoerbewijzen» moet worden gelezen «tarieven en vervoerbewijzen», overeenkomstig de oorspronkelijke tekst van het door de Tweede-Kamerleden Castricum, Hennekam en Jorritsma-Lebbink ingediende amendement nr. 52.

Bij de druk van dit amendement is de misstelling ingeslopen en bij invoeging van het aanvaarde amendement in het wetsvoorstel is die niet opgemerkt. Ook deze zetfout kan bij de eerstvolgende druk van het wetsvoorstel worden gecorrigeerd.

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