

Vergaderjaar 1996–1997

25 088

Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer

Nr. 2

NOTA

INHOUD

0. Samenvatting	3	4.2 Aanbestedingsprocedure: de keuze voor de EU-richtlijn diensten	60
1. Inleiding	12	4.3 Fasen in de aanbestedingsprocedure	62
1.1 Naar een effectiever en efficiënter stads- en streekvervoer	12	4.4 Aanbestedingsreglement	70
1.2 Het karakter van de implementatienota	15	4.5 Vervolg	71
1.3 De relatie met het IBO-onderzoek «Stads en streekvervoer»	16	5. Regels ten aanzien van marktordening en mededinging	73
1.4 De opzet van de implementatienota	16	5.0 Samenvatting	73
2. Implementatiestrategie	19	5.1 Inleiding	73
2.0 Samenvatting	19	5.2 Kenmerken van de huidige marktstructuur en marktmacht in het openbaar vervoer	76
2.1 Inleiding	21	5.3 Streefbeeld van de toekomstige aanbodstructuur	80
2.2 Vertrekpunten voor de implementatiestrategie	21	5.4 De betekenis van de nieuwe Mededingingswet voor het openbaar vervoer	80
2.2.1 Een beheerst en gefaseerd proces van invoering	21	5.5 Specifiek concurrentieregime regionaal openbaar vervoer	82
2.2.2 Invoeringsdoelstelling: 2005 als ijkpunt	22	5.6 Enkele specifieke punten van marktordening in het collectief personenvervoer	85
2.2.3 Gedifferentieerde bestuurlijke uitgangssituatie	23	5.7 Ongelijke concurrentieverhoudingen overheids-ondernemingen met neveninkomsten en particuliere ondernemingen	86
2.2.4 Aanbesteding van ontwikkeling en uitvoering: stapsgewijze invoering	24	5.8 De uitvoering van de motie Remkes inzake de VSN	87
2.3 De daadwerkelijke introductie van marktwerking	27	5.9 Marktordening in het openbaar vervoer	90
2.3.1 Regisseren	28	5.9.1 Inleiding	90
2.3.2 Faciliteren	33	5.9.2 Toegang tot het beroep: de vergunning collectief vervoer	90
2.3.3 Stimulerende maatregelen	36	5.9.3 Het wegnemen van drempels voor toetreding	92
2.3.4 Structurerende maatregelen	37	5.10 Vervolg	93
2.4 De periode heden tot en met 1-1-1999	38	6. Positie van de reiziger	94
2.5 Randvoorwaarden	39	6.0 Samenvatting	94
2.6 Praktijk	41	6.1 Inleiding	95
3. Concessiesystematiek	42	6.2 Huidig juridisch kader reizigersinvloed	97
3.0 Samenvatting	42	6.3 Uitwerking van de reizigersinvloed bij aanbesteding	98
3.1 Inleiding	43	6.3.1 Inleiding	98
3.2 Aard en inhoud van een concessie	44	6.3.2 De relatie overheid-reiziger	98
3.2.1 Voorwerp	44	6.3.3 De relatie reiziger-vervoerbedrijf	99
3.2.2 Exclusiviteit	47	6.4 Vervolg	102
3.2.3 Duur	49	7. Positie van de werknemer	103
3.3 Concessievoorwaarden	51	7.0 Samenvatting	103
3.4 Toetsing vervoeraanbod	55	7.1 Inleiding	104
3.5 Aanvullende contracten	57	7.2 Afwegingskader	105
3.6 Vervolg	57	7.3 Voorgestelde maatregelen	106
4. Aanbestedingssysteem	59		
4.0 Samenvatting	59		
4.1 Inleiding	59		

7.4	Vervolg	109	10. Verzelfstandiging gemeentelijke vervoerbedrijven	132
8. Tariefvrijheid en elektronisch kaartstelsysteem		110	10.0 Samenvatting	132
8.0	Samenvatting	110	10.1 Inleiding	133
8.1	Inleiding	111	10.1.1 Achtergronden	133
8.2	Tariefvrijheid	111	10.1.2 De motie over verzelfstandiging van de GVB's	134
8.2.1	Inleiding	111	10.1.3 Vraagstelling en opbouw van het hoofdstuk	135
8.2.2	Beleidskader ten aanzien van tariefvrijheid	112	10.2 Streefbeeld van een verzelfstandigd GVB	136
8.2.3	De gevolgen van deze maatregel	112	10.2.1 Gezonde uitgangspositie	137
8.2.4	Vervolg	113	10.2.2 Voldoende ontvlechting	137
8.3	Elektronisch kaartstelsysteem	114	10.2.3 Zakelijke contractrelatie	139
8.3.1	Inleiding	114	10.3 Stand van zaken per GVB	139
8.3.2	De Raad voor Verkeer en Waterstaat	114	10.3.1 Feitelijke stand van zaken per GVB	139
8.3.3	Beleidskader ten aanzien van het elektronisch kaartstelsysteem	115	10.3.2 Beoordeling van NIBConsult aan de hand van het geschetste streefbeeld	141
8.3.4	De OV-bedrijfstaking	117	10.3.3 Samenvatting knelpunten financiële problematiek	144
8.3.5	Stand van zaken van de technologie	119	10.3.4 Voorlopige conclusie ten aanzien van de haalbaarheid	145
8.3.6	Vervolg	119	10.4 Maatregelen van de zijde van de rijksoverheid	145
9. Bestuurlijke en financiële randvoorwaarden		122	10.4.1 Inleiding	145
9.0	Samenvatting	122	10.4.2 Verzelfstandiging in regelgeving	145
9.1	Inleiding	122	10.4.3 De overgangperiode voor invoering van aanbesteding bij de GVB's	146
9.2	De decentralisatie van bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden	122	10.4.4 Tram/metro-infrastructuur en materieel	148
9.2.1	Decentralisatie van het streekvervoer naar de provincies	122	10.4.5 Financiële maatregelen	149
9.2.2	BOV/BOS-structuur	123	10.5 Vervolg	151
9.2.3	Kaderwetgebieden en de Commissie Andriessen	123	11. Slotbeschouwing	151
9.2.4	Decentralisatie spoorvervoer	124	Bijlagenrapport¹	
9.3	Het nieuwe systeem van regiobekostiging	125	Bijlage 1 Implementatie verzelfstandiging GVB's en bijlagen, NIBconsult	
9.4	Financiële risico's	128	Bijlage 2 Advies van de Commissie Laan	
9.5	Deelaspecten van een bekostigingssysteem	129	Bijlage 3 Varianten op aanbesteding	
9.5.1	Een eerlijke verdeling van middelen	129	Bijlage 4 Verklarende woordenlijst	
9.5.2	Een bekostigingssysteem in relatie tot WROOV, chipkaart en tariefvrijheid	130		
9.5.3	Een nieuw systeem dat de vervoersgroei bevordert	130		
9.5.4	De garantie van een minimale sociale functie	131		

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

0. SAMENVATTING

1. Inleiding

In mei 1995 heeft het Kabinet een standpunt bij de adviezen van de Commissie Brokx (Tweede Kamer, 1994–1995, 23 465, nr. 2) aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin zijn de hoofdlijnen van de voorgestelde beleidskoers uiteengezet, terwijl tegelijkertijd is aangegeven dat in een vervolgens uit te brengen Implementatienota een plan van aanpak voor de realisatie van de beleidsvoornemens zal worden opgenomen. Bij het overleg met de Kamer is verder toegezegd in deze Implementatienota opnieuw stil te staan bij een aantal vraagpunten, zoals de concessieduur en de relatie met het regionaal spoorvervoer. Tevens is toegezegd te zullen reageren op de door de Kamer aanvaarde moties. Te weten:

- a. de zorg voor de sociale functie van het openbaar vervoer en het niveau van bekostiging;
- b. de gewenste snelle verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoersbedrijven en;
- c. de toekomstige positie van de VSN-groep.

De kern van de Implementatienota Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer is het antwoord op de vraag hoe het invoeringsproces van marktwerking in het stads- en streekvervoer vorm moet krijgen. Dit wordt in een aantal hoofdstukken uitgewerkt. Hierbij wordt niet alleen aangegeven hoe de architectuur van de herziene Wet personenvervoer er uit zal komen te zien, maar ook volgens welke stappen en randvoorwaarden de invoering tot 2005 kan plaatsvinden en wat dit zal vergen van decentrale overheden en vervoerbedrijven en op welke wijze de rijks-overheid dit wil regisseren en faciliteren.

Achtereenvolgens wordt in de nota ingegaan op de implementatiestrategie, waarin de wijze waarop het invoeringstraject wordt vormgegeven uiteengezet wordt, de concessiesystematiek, de aanbestedingssytematiek, regels ten aanzien marktordening en mededinging, de positie van de consument en de positie van de werknemer. Deze hoofdstukken geven de spelregels die bepalend zijn bij de vormgeving van marktwerking in het stads- en streekvervoer. Vervolgens wordt ingegaan op tariefvrijheid en het elektronisch kaartstelsel. Een elektronisch kaartstelsel maakt tariefdifferentiatie mogelijk en genereert informatie ten behoeve van de vervoerder en de aanbestedende overheid. Daarnaast wordt stilgestaan bij de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden. Ten slotte komt de verzelfstandiging van de GVB's aan de orde.

2. Implementatiestrategie

De invoering van marktwerking en aanbesteding in het openbaar vervoer staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een ingrijpend herstructureringsproces van de openbaar vervoerssector. In een periode van nu tot 2005 leidt dit tot een fundamenteel anders geordend en aangestuurd openbaar vervoer. De veranderingen vinden zowel bij de rijksoverheid, de decentrale overheid als bij de bedrijven plaats.

Een stapsgewijs, beheerst en zorgvuldig proces

De komende jaren zal het veranderingsproces stapsgewijs, beheerst en zorgvuldig worden doorlopen. De wijze van invoering zal aan betrokken partijen de ruimte bieden om van elkaars ervaringen en expertise te leren en zich voor te bereiden op de nieuwe situatie.

Uitgangspunt bij het vaststellen van het implementatietraject aanbesteding is de doelstelling die met betrekking tot aanbesteding gerealiseerd dient te worden. Deze specifieke doelstelling luidt:

In 2005 moet al het lokaal en interlokaal (bus)vervoer in concessiegebieden minimaal één keer zijn aanbesteed.

Rol van de rijksoverheid: regisseren, faciliteren, stimuleren en structureren

De uitvoering van de aanbesteding geschiedt door decentrale overheden. De rijksoverheid regisseert, faciliteert en stimuleert het invoeringstraject. Daarnaast worden maatregelen genomen die de markt structureren.

Regisseren

De rijksoverheid is regisseur van de invoering van marktwerking en aanbesteding in het openbaar vervoer. Het wettelijk kader is hiervan een centraal onderdeel.

Het wettelijk kader geeft het traject aan waarlangs aanbestedende overheden kunnen ingroeien van de uitgangssituatie naar een situatie van aanbesteding en marktwerking. Veronderstelling is dat uiterlijk 1-1-1999 de herziene Wet personenvervoer in het Staatsblad is gepubliceerd.

I Uiterlijk per 1-1-2000 moeten decentrale overheden het vervoer in hun beheersgebied laten verrichten op basis van concessies aan vervoerders.

Ter voorbereiding moeten de bevoegde decentrale overheden de concessiegebieden definiëren. De invoering van een concessiesystematiek is mogelijk vanaf 1-1-1999.

II Per 1-1-1999 kan de decentrale overheid niet aanbesteede concessies voor een bepaald concessiegebied eenzijdig opzeggen.

Deze bepaling creëert voor de decentrale overheid de mogelijkheid om vanaf 1-1-1999 een deel van het vervoer aan te besteden. Op deze wijze hebben de decentrale overheden de mogelijkheid om aanbesteding beheerst en gefaseerd in te voeren.

III Al het vervoer waarvoor tussen 1-1-2000 en 1-1-2005 de concessie afloopt moet worden aanbesteed.

Deze bepaling heeft tot doel om te voorkomen dat de bevoegde decentrale overheden, zonder aanbesteding de concessies met de zittende vervoerder verlengen.

IV Alle niet aanbesteede concessies vervallen uiterlijk 1-1-2003 tenzij minimaal 35% van het vervoer binnen het beheersgebied van de bevoegde decentrale overheid voor 1-1-2003 is aanbesteed.

Het opnemen van deze bepaling heeft tot doel te voorkomen dat alle decentrale overheden het aanbesteden van concessies uitstellen tot 1-1-2005. Uitstel tot 2005 is alleen mogelijk indien 35% van de omzet van het vervoer binnen het beheersgebied van de bevoegde decentrale overheid voor 1-1-2003 is aanbesteed.

V Uiterlijk in 1-1-2005 vervallen alle niet aanbesteede concessies.

Deze bepaling vormt de wettelijke vertaling van de invoeringsdoelstelling die luidt dat in 2005 al het openbaar vervoer minimaal één keer aanbesteed moet zijn.

Voor de GVB's geldt een aangepast traject dat in hoofdstuk 10 is uitgewerkt.

Faciliteren

In het convenant «Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal (VERDI)» zijn afspraken gemaakt over het faciliteren van het proces van decentralisatie en marktwerking. De afspraken hebben ondermeer betrekking op het instellen van het Forum OV. Het Forum OV krijgt tot taak een expertise-centrum in te richten inzake aanbestedingen. Kerntaak is het ontwikkelen van instrumenten ter uitvoering van de marktwerking in het openbaar vervoer. Daarnaast zal het centrum een eerste-lijnsfunctie en een beperkte advies- en helpdeskfunctie vervullen.

Stimuleren

De rijksoverheid wil door middel van stimulerende maatregelen bevorderen dat decentrale overheden tijdig starten met aanbesteding. De volgende instrumenten zullen worden ingezet:

- het (gedeeltelijk) vergoeden van de directe kosten voor decentrale overheden, die zijn gemoeid met de eerste aanbestedingsronde;
- het mogelijk maken dat decentrale overheden vanuit het exploitatie-budget openbaar vervoer (een deel) van door de vervoerders gemaakte onkosten van een offerte kunnen vergoeden.

Structureren

Voor een doeltreffende aanbesteding is het nodig dat potentiële knelpunten in de relatie tussen decentrale overheid en vervoerbedrijf worden weggenomen. Hiertoe wordt bijvoorbeeld voorgesteld, regulering met betrekking tot informatievoorziening en (mede-)gebruik van infrastructuur.

3. Concessiesystematiek

In het Kabinetsstandpunt Brox 2 wordt gekozen voor de introductie van een systeem van beheerste concurrentie om de weg. Om deze concurrentie te realiseren wordt een concessiesystematiek ingevoerd.

Concessies

Een concessie voor openbaar vervoer is het unieke recht, verleend door een bestuursorgaan, tot exploitatie van het openbaar vervoer door een onderneming. De concessieverlenende overheid heeft daarbij de vrijheid het gebied en de modaliteit van de concessie zelf te bepalen. Inbreuken op de exclusiviteit van een concessie moeten vooraf worden vastgelegd in de concessievoorwaarden.

De maximale wettelijk concessieduur bedraagt zes jaar. Daarnaast zullen een aantal voorschriften worden vastgelegd met betrekking tot de concessievoorwaarden:

- de verplichting aan de concessiehouder die de concessie heeft aanvaard om het vervoer ten behoeve van een ieder te verrichten;
- de verplichting aan de concessiehouder om binnen de aan de concessie gestelde voorwaarden andere vervoerders in hun concessiegebied te gedogen;
- verbod voor derden om een openbare vervoersdienst te exploiteren in het concessiegebied zonder een daartoe gesloten contract met de concessieverlenende overheid;
- de mogelijkheid tot gehele of gedeeltelijke overdracht van de feitelijke uitvoering van de concessie en de verantwoordelijkheid van de concessiehouder jegens de concessieverlener bij overdracht van de concessie;

- waarborg voor de instandhouding van een goede dienstverlening door de concessiehouder (bijvoorbeeld reizigersinformatie, toegankelijkheid, tariefstructuur, kaartintegratie);
- plicht tot bekendmaking aan het publiek van dienstregelingen, de algemene vervoersvoorwaarden en de bekendmakingstermijn;
- informatieverplichting aan de concessieverlener die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoering van de concessie;
- toezicht op het nakomen van de verplichtingen door de concessiehouder
- de bandbreedtes met betrekking tot tarieven.

De bevoegdheid om de dienstregeling vast te stellen/goed te keuren wordt geschrapt uit de Wet personenvervoer.

Aanvullende contracten

- de concessieverlenende overheid is bevoegd om in aanvulling op het concessionele vervoer aanvullende contracten te sluiten voor het verrichten van openbaar vervoer;
- aanvullende contracten moeten verplicht worden aanbesteed overeenkomstig de aanbestedingsregels van de openbaar vervoer concessie.

4. Aanbestedingssystematiek

De introductie van het instrument aanbesteding in het openbaar vervoer vereist een regeling in de Wet personenvervoer.

Aanbestedingsplicht

De wettelijke regeling zal, zo wordt voorgesteld, in ieder geval bevatten de verplichting tot aanbesteding van openbaar vervoer concessies en contracten volgens de EU-richtlijn diensten (1993). De EG-richtlijn diensten komt tegemoet aan de wens om te komen tot een vorm van openbare aanbesteding met heldere en eenduidige spelregels.

Aanbestedingsreglement

Een aanbestedingsreglement draagt bij aan een transparante aanbestedingsprocedure en een inzichtelijke en uniforme toepassing van de aanbestedingsregels. In de herziene Wet personenvervoer wordt het opstellen van een aanbestedingsreglement door de aanbestedende overheid, verplicht gesteld. De inhoud ervan zal niet bij of krachtens de wet worden bepaald. Het staat de aanbestedende overheden uiteraard vrij om tot uniformering van het reglement te komen.

5. Marktordening en mededinging

Effectieve marktwerking veronderstelt voldoende aanbieders bij aanbesteding. Deze aanbieders dienen te beschikken over voldoende concurrentiekracht om offertes uit te brengen en de uitvoering daarvan te realiseren.

De kaders van EU-regelgeving en de nieuwe Mededingingswet en een analyse van de huidige marktaandelen van OV-bedrijven geven aan dat het noodzakelijk is om te komen tot een sectorspecifiek concurrentieel regime en orderingsbeleid dat het mogelijk maakt een gelijkwaardige positie voor alle bedrijven te creëren die op de OV-markt willen opereren.

Om dit te realiseren zullen, behalve de EU-regels en de nieuwe Mededingingswet die per 1 januari 1998 in werking treedt, regels worden geformuleerd die een concurrentieel regime laten ontstaan waarbij sprake is van een betwistbare markt met een effectieve concurrentie. Daarom wordt regelgeving voorbereid die bepaalt dat per 2000 geen concessies en contracten meer kunnen worden gegund aan ondernemingen die op de markt door die gunning een marktaandeel van meer dan 50% verwerven. Bij uitbreiding in 2005 en 2010 van die relevante markt worden deze percentages 40% respectievelijk 35%. Het toezicht op de naleving van de regels zal in handen worden gelegd van een onafhankelijk toezicht-houdend orgaan.

Het tegengaan van internationale reciprociteit is op grond van EU-regelgeving niet mogelijk. Dit betekent dat buitenlandse bedrijven vrij kunnen toetreden tot de Nederlandse markt.

Door de hoofdtaak van de OV-bedrijven onder een concurrentieel regime te brengen wordt een meer gelijkwaardig concurrentieregime tot stand gebracht tussen overheidsbedrijven en particuliere ondernemingen.

Omdat noch de OV-vergunning noch de besloten vervoervergunning een capaciteitsregulerende intentie hebben zal de toekomstige vergunning geldig zijn voor beide sectoren.

Met betrekking tot de VSN-groep wordt via het inrichten van een concurrentieel regime uitvoering gegeven aan de motie Remkes. Met de VSN-groep zal overleg worden gestart over de mogelijke verandering van de doelstelling van de VSN-groep met het oog op de internationale concurrentie. Tevens zullen de mogelijkheden van privatisering worden onderzocht.

6. Positie reiziger

Er zijn twee argumenten om in het nieuwe beleid specifiek aandacht te besteden aan de positie van de reiziger. Ten eerste vindt er een herverdeling plaats van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de publieke en private sector, waarbij de vervoerbedrijven meer nog dan thans het geval is het aanspreekpunt zullen zijn voor de reiziger. Ten tweede zullen vervoerbedrijven ook in de toekomst gedurende de concessieduur in belangrijke mate monopolist zijn voor wat betreft het domein van de concessie. De volgende instrumenten worden in dit kader voorgesteld.

Inspraakmogelijkheden

Belanghebbenden, waaronder reizigersorganisaties krijgen overeenkomstig de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb via de planwet verkeer en vervoer recht op inspraak op beleidsvoornemens inzake het verkeers- en vervoersplan (op regionaal, provinciaal en gemeentelijk niveau) en door het wettelijk van toepassing verklaren van de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb op de aanbesteding van concessies kunnen belanghebbenden via de gebruikelijke inspraakprocedures hun mening en visie kenbaar maken over het programma van eisen (PvE) met betrekking tot aanbesteding van concessies.

Consumentenbescherming

Bezwaar en beroep is tegen de vaststelling van het verkeers- en vervoersplan en tegen het Programma van eisen mogelijk. Wettelijk zullen de onderwerpen worden benoemd die nadere uitwerking in de concessie-

voorwaarden verdienen. Het is verder wenselijk dat het werkveld van de Geschillencommissie Openbaar Vervoer door aansluiting van andere vervoerbedrijven wordt verbreed.

Verder is wenselijk dat de bedrijven in het stads- en streekvervoer in overleg met reizigersorganisaties, komen tot de ontwikkeling van een handvest (vrijwillige normalisatie). Indien de handvesten zo niet totstandkomen, zal naar analogie met het spoorvervoer tijdig voor 1 januari 1999 worden gezien of alsnog wettelijke voorschriften terzake noodzakelijk zijn.

Ten slotte is het wenselijk dat vertegenwoordigers van het stads- en streekvervoer participeren in het overleg tussen reizigersorganisaties, spoorwegvervoerder(s) en rijksoverheid, waarvoor momenteel door de projectorganisatie consumentenbescherming railvervoer een structuur wordt ontwikkeld.

7. Positie werknemer

Aan de sociale partners, verenigd in de Commissie Laan, is gevraagd om de in november 1995 gemaakte afspraken met betrekking tot de personele gevolgen bij aanbesteding van openbaar vervoer-concessies voor het stad- en streekvervoer nader uit te werken. Naar mijn opvatting betreft het advies een doeltreffende uitwerking van de gemaakte afspraken. Het hanteren van het advies zal het in de praktijk mogelijk maken dat en marktwerking plaatsvindt en tegelijkertijd wordt voldaan aan de criteria met betrekking tot sociale aanvaardbaarheid, praktische hanteerbaarheid en het ten tijde van de aanbesteding niet concurreren op arbeidsvoorwaarden. Juist in een periode van het openstellen van een markt acht ik het van groot belang in deze te handelen volgens heldere spelregels. Op basis van dit advies ben ik tot een nadere uitwerking gekomen van de te nemen maatregelen ten aanzien van de positie van de werknemer bij marktwerking.

Bij de bepaling van mijn standpunt over het advies van de Commissie Laan zijn door mij diverse overwegingen betrokken. Centraal daarbij staat dat de maatregelen sociaal aanvaardbaar en praktisch hanteerbaar moeten zijn en anderzijds geen onnodige drempel opwerpen tegen marktwerking. Kernpunt is verder dat ten tijde van aanbesteding geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden dient plaats te hebben.

Op basis van de genoemde overwegingen en het advies van de Commissie Laan stel ik het volgende voor.

- Artikel 7A: 1639 aa e.v. BW wordt per wet van toepassing verklaard op personeel van vervoersbedrijven met de ambtelijke status voor een periode van tien jaar, de tijdshorizon waarbinnen wordt verondersteld dat de GVB's verzelfstandigd zijn. Na 2005 is deze regeling niet meer nodig, omdat bij juridische verzelfstandiging de werknemers automatisch onder de rechtsbescherming van het genoemde artikel vallen.

- Een werknemer in dienst van een vervoerbedrijf blijft bij overgang van een concessie naar een andere onderneming zijn geldende arbeidsvoorwaarden behouden. Na expiratie van de betreffende CAO volgt de werknemer de arbeidsvoorwaarden van een van de in het openbaar vervoer gangbare CAO's. Dit is een gevolg van het algemeen verbindend verklaren van de CAO-OV.

- In de wet wordt een regeling opgenomen die de overgang van pensioen- en vutrechten waarborgt, mede naar analogie met voorbeelden van een expliciete (bovenwettelijke) regeling van de overdracht van pensioen- en vutrechten bij verzelfstandiging en privatisering van onderdelen van het Rijk.

- Bij het voorstel om bij overgang van de concessie de nieuwe concessionaris te verplichten een afzonderlijke entiteit op te richten voor personeel dat is overgegaan geef ik er om redenen van praktische aard de

voorkeur aan dat hiervoor door middel van zelfregulering een adequate oplossing voor wordt gezocht.

– Voor wat betreft de omvang van het personeel dat overgaat concludeer ik uit de jurisprudentie inzake artikel 7A: 1639 aa e.v. BW en de EG-richtlijn 77/187 die van toepassing zijn dat deze voldoende waarborgen bieden voor het directe uitvoerende personeel en een deel van het indirecte personeel.

– Artikel 7A: 1639 aa e.v. BW zijn van toepassing op het bij het betrokken onderdeel werkzame uitvoerend personeel. Niettemin is het mogelijk dat omvang en structuur van de werkgelegenheid niet rechtstreeks leidt tot een invulling daarvan op het niveau van de individuele werknemer. Het genoemde artikel geeft geen grond aan betrokken vervoerbedrijven om nadere selectiecriteria te stellen. Additionele regelgeving lijkt niet nodig. Het voorstel van de Commissie Laan lijkt goed hanteerbaar voor sociale partners om deze problemen te voorkomen. Wel wil ik dit zorgvuldig monitoren en zondig op enig moment herbezien of additionele maatregelen nodig zijn.

– In de wet wordt een basis gelegd voor informatievoorziening ten behoeve van marktpartijen en de inzet van een onafhankelijk accountants-onderzoek bij de aanbestedingsprocedure.

– Afspraken over overleg en arbitrage worden niet wettelijk geregeld. Naar mijn oordeel ligt het meer voor de hand om hierover desgewenst door middel van zelfregulering nadere afspraken te maken.

8. Tariefvrijheid en elektronisch kaartstelsel

In het kabinetsstandpunt Brokx is het verlenen van tariefvrijheid afhankelijk gesteld van de invoering van een elektronisch kaartstelsel.

Tariefvrijheid

Ten aanzien van de tarieven voor het stads- en streekvervoer wordt ernaar gestreefd een grote mate van verantwoordelijkheid bij de vervoerders te leggen, binnen door de politiek vastgestelde bandbreedtes. In de Wet personenvervoer zal worden neergelegd dat de minister van Verkeer en Waterstaat de tarieven kan vaststellen c.q. goedkeuren. Daarmee wordt, anders dan nu het geval, een discretionaire bevoegdheid inzake tarieven geïntroduceerd. Van deze bevoegdheid zal zodra aan de randvoorwaarden van tariefvrijheid is voldaan, geen gebruik meer worden gemaakt. Het ligt voor de hand dat na deze beëindiging van bevoegdheden, de decentrale bestuurslagen die de bevoegdheid tot het vaststellen van de concessievoorwaarden hebben, daarin ook voorwaarden met betrekking tot de tarieven zullen opnemen. Verder zal in de herziene Wet personenvervoer zal een delegatie-artikel worden opgenomen op grond waarvan nadere regels worden gesteld.

Elektronisch kaartstelsel

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft momenteel de bevoegdheid om de modellen van de vervoerbewijzen vast te stellen. Er is voor gekozen om tezamen met de betrokkenen in de bedrijfstaking de mogelijkheden van introductie van een elektronisch kaartstelsel in het openbaar vervoer te verkennen. De technische mogelijkheden die een elektronisch kaartstelsel biedt, houden de belofte in van een combinatie van gedifferentieerde tarieven en nationale kaartintegratie.

De ontwikkeling van een elektronisch betaal- en registratiesysteem is in principe een taak is voor de bedrijfstaking. In juni van dit jaar heeft de OV-bedrijfstaking, verenigd in SAMOVE, de «Definitiestudie OV-Reiskaart» gepresenteerd. Het betreft hier een voorstel van de OV-bedrijfstaking dat een

eindbeeld schetst dat aan alle beleidswensen kan voldoen. Tevens geeft de definitiestudie aan langs welke weg het beoogde eindbeeld bereikt kan worden. Met het oog op de huidige stand van de techniek stelt de Definitiestudie voor om in vier stappen tot het einddoel te komen.

a. In de eerste stap wordt de «gewone» elektronische betaalfunctie (dus nog geen vervoerbewijs) ook binnen het openbaar vervoer geïntroduceerd.

b. Een vervolgstap is om de betaalfunctie uit te breiden naar een nog beperkt toegepaste OV-functie: naast het feit dat er elektronisch betaald kan worden, wordt daar waar dat mogelijk is, het vervoerbewijs elektronisch vastgelegd in de kaart.

c. De derde fase is in principe een uitbreiding van de vorige, hetzij in verticale zin (per vervoerbedrijf) of in horizontale zin over de gehele bedrijfstak.

d. De Definitiestudie voorziet dat tot en met de derde fase gebruik gemaakt wordt van contacthoudende techniek. Bij de implementatie van fase vier wordt deze vervangen door contactloze techniek.

Naar aanleiding van deze definitiestudie heeft overleg plaatsgevonden tussen de bedrijfstak en het ministerie. Op basis van deze gesprekken is een procedureel vervolgtraject afgesproken.

Momenteel is de OV-bedrijfstak bezig een helder beeld te schetsen van de kosten en baten van elk van de tussenfasen op weg naar het eindbeeld. Voordat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een toezegging kan doen ten aanzien van de eigen inzet in de verschillende fasen, moet het produkt alsmede de kosten en de baten van elke fase glashelder zijn. Pas daarna kunnen in een contract tussen bedrijfstak en het ministerie van Verkeer en Waterstaat afspraken gemaakt worden t.a.v. de wederzijdse verplichtingen en toezeggingen.

9. Bestuurlijke en financiële randvoorwaarden

Bestuurlijke decentralisatie van bevoegdheden en vormgeving van een hierop toegesneden nieuw bekostigingssysteem zijn essentiële voorwaarden voor een goede invoering van marktwerking in het openbaar vervoer.

De decentralisatie zal de komende jaren zo zijn voortgeschreden dat decentrale overheden, met de taken en verantwoordelijkheden die zij krijgen en met behulp van een helder en duidelijk bekostigingssysteem, in staat zijn om aan te besteden. In dit hoofdstuk wordt de laatste stand van zaken geschetst van zowel de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de overheden als van de ontwikkeling van een nieuw systeem van bekostiging van het openbaar vervoer.

Het te introduceren bekostigingssysteem zal een sterke incentive bevatten voor het maximeren van de vervoerprestatie en de rol van het openbaar vervoer. Gegeven het bekostigingssysteem zijn decentrale overheden verantwoordelijk voor de aanbesteding van de ontwikkelings- en uitvoeringsfunctie en voor de bandbreedtes van de tariefdifferentiatie. De opbrengst- en kostenverantwoordelijkheid is neergelegd bij de bedrijven.

10. GVB's

Verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven is een belangrijk deel van de beleidskoers gericht op ontvlechting en verzakelijking in het openbaar vervoer. Ten aanzien van de GVB's stel ik de volgende beleidskoers voor:

– Indirect wordt verzelfstandiging gestimuleerd door eisen te stellen aan met name de concessie- en aanbestedingssystematiek.

– De regelgeving voor het openbaar vervoer in BOV-gemeenten sluit zoveel mogelijk aan bij de generieke regelgeving. Zo wordt evenals voor overige overheden met ingang van uiterlijk 1-1-2000 gewerkt met de concessiesystematiek.

– Specifiek is met name de instelling van een overgangsperiode. In dit kader worden vijf wettelijke maatregelen voorgesteld.

I Uiterlijk in 2005 moet deel van het bus-vervoer zijn aanbesteed.

II Alle niet-aanbestede GVB-concessies vervallen uiterlijk per 1-1-2009 tenzij minimaal 35% van het vervoer uitgevoerd door GVB's voor 1-1-2009 is aanbesteed.

III Uiterlijk per 1-1-2011 dient al het GVB-busvervoer eenmaal te zijn aanbesteed.

IV Aanbestedende overheden kunnen voor 1-1-2004 aan de minister van Verkeer en Waterstaat om verlenging van de overgangsperiode voor tram/metro-vervoer vragen.

V Zolang het openbaar vervoer-aandeel van de GVB's niet door middel van aanbesteding wordt gegund, mogen GVB's niet meedingen naar concessies die wel worden aanbesteed.

Om de GVB's gelijdelijk te kans te geven om in de aanbestedings-systematiek in te groeien worden twee maatregelen voorgesteld:

a. Er mag maximaal 50% meer vervoer in omzet (opbrengsten) worden gecontracteerd buiten het eigen gebied als voor aanbesteding wordt vrijgegeven in het eigen gebied.

b. Het GVB mag vanaf het moment dat de aankondiging van opdracht voor het «eigen gebied» in het Supplement op het EU-Publikatieblad (zie hoofdstuk 4) verschijnt mee gaan dingen naar andere concessies met een maximum van 1,5 jaar voorafgaand aan het aflopen van de niet-aanbestede concessie.

Verder zal zeer binnenkort tezamen met het ministerie van Financiën een werkgroep worden ingesteld, voorzover nodig aangevuld met bancaire expertise, die de brede opdracht krijgt de mogelijke financiële ondersteuning door het rijk nader voor te bereiden.

1. INLEIDING

1.1 Naar een effectiever en efficiënter stads- en streekvervoer

In de beleidsnota «Samen Werken aan Bereikbaarheid» wordt aan het openbaar vervoer een niet te onderschatten rol toebedacht ten aanzien van de bereikbaarheid in Nederland. De ontwikkelingen in het stads- en streekvervoer wijzen er echter op dat vraag en aanbod in onvoldoende mate op elkaar worden afgestemd. De dalende vervoersomvang baart mij zorgen. Het gevolg is dat het openbaar vervoer niet in staat is een groter aandeel van de totale mobiliteit voor zijn rekening te nemen.

In het beleid gericht op het versterken van de rol van het openbaar vervoer zijn marktwerking, verzelfstandiging en ontvlechting kernbegrippen. Marktwerking zal een belangrijke impuls zijn voor het openbaar vervoer om te komen tot een efficiënter en effectiever vervoersaanbod, zodat het realiseren van de dubbeldoelstelling wordt bereikt.

In het najaar van 1995 is uitvoerig met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de invoering van marktwerking in het stads- en streekvervoer. Daarbij is de Tweede Kamer op hoofdlijnen akkoord gegaan met mijn voorstellen, mits in een implementatienota een overtuigende uitwerking zou kunnen worden gegeven van deze voorstellen. Tevens gaf de Tweede Kamer door middel van een drietal moties aan langs welke lijnen een aantal onderwerpen verder dient te worden uitgewerkt. Het betreft moties met betrekking tot a. de zorg voor de sociale functie van het openbaar vervoer en het niveau van bekostiging; b. de gewenste snelle verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven en; c. de toekomstige positie van de VSN-groep.

De invoering van marktwerking en aanbesteding staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een ingrijpend herstructureringsproces van de openbaar vervoersector. Dit betekent dat er nauwe samenhang bestaat tussen de invoering van marktwerking door aanbesteding en een groot aantal aanverwante beleidstrajecten zoals de decentralisatie van de openbaar vervoer-bevoegdheden, de invoering van een nieuw bekostigingssysteem, de verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven, de invoering van tariefvrijheid en het elektronisch kaartstelsel. Verder is er een directe samenhang met de invoering van het Kabinetstandpunt «Naar een sterker stads- en streekvervoer» (Commissie De Boer), met daarin maatregelen zoals de efficiencyverbetering, produkt-rationalisatie, een extra investeringsimpuls, prijsbeleid, gematigd tariefbeleid en flankerend beleid (parkeerbeleid, vervoermanagement), omdat dit in belangrijke mate de condities bepaalt waarbinnen de herstructurering zich zal voltrekken.

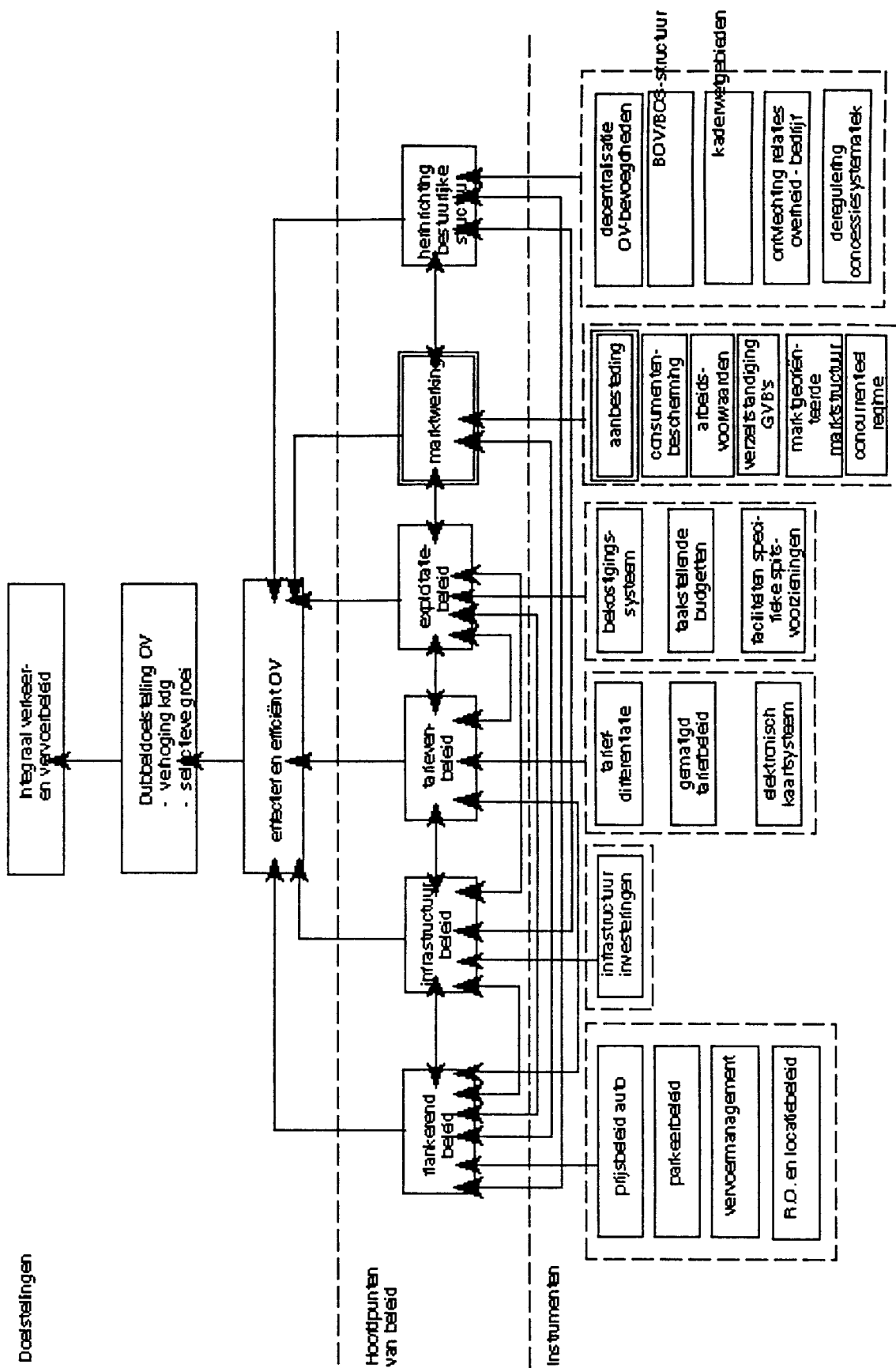
In het schema op de volgende pagina wordt aangegeven hoe de introductie van marktwerking binnen het geheel van het openbaar vervoerbeleid geïmplementeerd kan worden.

Vanuit dat samenhangend perspectief zijn met name de beleidsmatige uitgangspunten met betrekking tot de dubbeldoelstelling, de marktwerking en de decentralisatie van belang.

Dubbeldoelstelling

Het kabinetstandpunt bij de adviezen van de commissie-Broekx stelt dat marktwerking meer impulsen moet geven aan de vervoerbedrijven om te komen tot een meer op de reiziger afgestemd vervoeraanbod. Hierdoor moet het openbaar vervoer een aantrekkelijk alternatief worden voor de

auto. De maatregelen uit het kabinetsstandpunt De Boer, met een accent op de vergroting van de snelheid en doorstromingsmaatregelen moeten de concurrentiepositie van het openbaar vervoer versterken. Eén en ander moet resulteren in het realiseren van een ambitieuze groeidoelstelling, die overigens niet eenvoudig binnen handbereik ligt.



Tegelijkertijd is het kabinetsbeleid gericht op verhoging van de kostendekkingsgraad binnen afzienbare tijd tot tenminste gemiddeld 50%. Maar ten aanzien van de kostendekkingsgraad is een regionaal gedifferentieerde uitwerking mogelijk.

In het kader van de dialoog wordt met bestuurlijke partners nagegaan of de condities waaronder en het tempo waarin is voorzien in het bereiken van de dubbeldoelstelling daadwerkelijk haalbaar is.

Decentralisatie van de bevoegdheden

Een belangrijk aanpalend beleidstraject betreft de, op grond van de Kaderwet en het VERDI-convenant, decentralisatie van taken en bevoegdheden voor het openbaar vervoer naar de lagere overheden. Decentrale bekostiging en op termijn tariefvrijheid horen daarbij. Het rijk blijft verantwoordelijk voor het nationale verkeers- en vervoersbeleid en de kaderstellende regelgeving. Voor het openbaar vervoerbeleid geeft het rijk dit vorm door medefinanciering van OV-infrastructuur, bekostiging van het stads- en streekvervoer en regelgeving met betrekking tot marktordening en mededinging.

Marktwerking door aanbesteding

Bij marktwerking gaat het om concurrentie om de weg. Het ontstaan van daadwerkelijk concurrentie wordt beschouwd als een kritische succesfactor. Ten aanzien van marktwerking zijn marktstructuur (aantal aanbieders, toetredingsdrempels, spelregels) en bedrijvenstructuur (de verzelfstandiging van de GVB's en de positie van de VSN-groep) van belang. De aanbesteding betreft in principe concurrentie op de ontwikkelingsfunctie en de uitvoeringsfunctie, zij het dat in de beginfase gestart kan worden met de aanbesteding van de uitvoering alleen of het management.

Een implementatiestrategie marktwerking tegen een complex decor

Dit beleidsmatig decor betekent dat er sprake is van een complex veranderingsproces dat veel vergt van bestuurlijke partijen en vervoerbedrijven. Daarom is het van groot belang dat er sprake is van een implementatiestrategie voor de invoering van marktwerking die aangeeft welke stappen, maatregelen en randvoorwaarden moeten maar ook kunnen worden gezet. De invoering van de voorstellen gaat uit van een aantal kernbegrippen: de invoering zal beheerst en stapsgewijs plaatsvinden door middel van gezamenlijke inzet van alle betrokken partijen.

1.2 Het karakter van de implementatienota

In mei 1995 heeft het kabinet een standpunt bij de adviezen van de Commissie Brox 2 (Tweede Kamer, 1994-1995, 23 465, nr. 2) aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin zijn de hoofdlijnen van de voorgestelde beleidskoers uiteengezet, terwijl tegelijkertijd is aangegeven dat in een vervolg uit te brengen Implementatienota een plan van aanpak voor de realisatie van de beleidsvoornemens zal worden beschreven. Bij het overleg met de Kamer is verder toegezegd in deze Implementatienota opnieuw stil te staan bij een aantal vraagpunten, zoals de concessieduur en de relatie met het regionaal spoorvervoer. Tevens is toegezegd te zullen reageren op de door de Kamer aanvaarde moties.

De kern van deze Implementatienota is het antwoord op de vraag hoe naar mijn oordeel het invoeringsproces van marktwerking in het stads- en

streekvervoer vorm zal moeten krijgen. Dit wordt in een aantal hoofdstukken uitgewerkt. Hierbij wordt niet alleen aangegeven hoe de architectuur van de herziene Wet personenvervoer er naar mijn mening uit zal moeten zien, maar ook wordt aangegeven volgens welke stappen en randvoorwaarden de invoering tot 2005 kan plaatsvinden en wat dit zal vergen van decentrale overheden en vervoerbedrijven. Tevens wordt aangegeven op welke wijze de rijksoverheid dit wil regisseren en faciliteren.

Voor een deel van de onderwerpen, te weten hoofdstukken over tariefvrijheid en elektronisch kaartsysteem, decentralisatie en bekostiging en een deel van het hoofdstuk over de verzelfstandiging van de Gemeentelijke Vervoerbedrijven, is de inhoud meer procesmatig van aard. Hier wordt vooral aangegeven onder welke condities en langs welke weg de rijksoverheid en/of de bedrijfstak/decentrale overheden de komende jaren tot het gewenste resultaat wensen te komen.

1.3 De relatie met het IBO-onderzoek «Stads en streekvervoer»

Sinds september van dit jaar vindt in het kader van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) een onderzoek plaats onder leiding van prof. dr. D.J. Wolfson naar het stads- en streekvervoer. De doelstellingen van de rijksoverheid omtrent de precieze positionering van het stads- en streekvervoer ten opzichte van andere modaliteiten zijn onder andere te vinden in het SVV II en de kabinetsstandpunten Brocx 1/2 en De Boer. Voortbouwend op de rapporten van de bovengenoemde Commissies, de daarop gebaseerde kabinetsstandpunten en de uitwerking daarvan in de Implementatienota «Marktwerving in het regionaal openbaar vervoer» zal binnen het interdepartementale beleidsonderzoek de hoofdonderzoeksvraag aan de orde komen langs welke weg deze geformuleerde doelstellingen het beste kunnen worden gerealiseerd. Het onderzoek zal zich toespitsen op drie elementen, te weten de inrichting van een nieuw (exploitatie-)bekostigingsmodel, de samenhang tussen dit model en de voorgenomen aanbesteding in het stads- en streekvervoer en de relatie tussen aanbesteding en de verzelfstandiging van de GVB's. Dit is geen onderzoek «ins blaue hinein». De beleidsinstrumenten die voorhanden zijn, zijn immers alle al eerder uitvoerig in de genoemde rapporten en kabinetsstandpunten beschreven. De beleidsinstrumenten waar het om gaat zijn: a. het introduceren van marktwerving; b. decentralisatie, in het verband van dit IBO op te vatten als de geografische vormgeving van de bestuurlijke ordening. Dit IBO zal zich richten op de vraag naar maatvoering, inrichting en onderlinge samenhang van de instrumenten. Naar verwachting zal het onderzoeksrapport in maart 1997 verschijnen.

1.4 De opzet van de implementatienota

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de wijze waarop de introductie van marktwerving zal plaatsvinden; de implementatiestrategie. Vervolgens worden de concessiesystematiek (hoofdstuk 3), de aanbestedings-systematiek (hoofdstuk 4) en de marktordenings- en mededingingsregels (hoofdstuk 5) uit de doeken gedaan. Deze onderwerpen vormen gezamenlijk de spelregels voor de aanbesteding van concessies.

Belangrijke randvoorwaarden bij de introductie van marktwerving in het openbaar vervoer zijn de positie van de reiziger en de positie van de werknemer. Deze twee randvoorwaarden komen in respectievelijk hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 aan de orde.

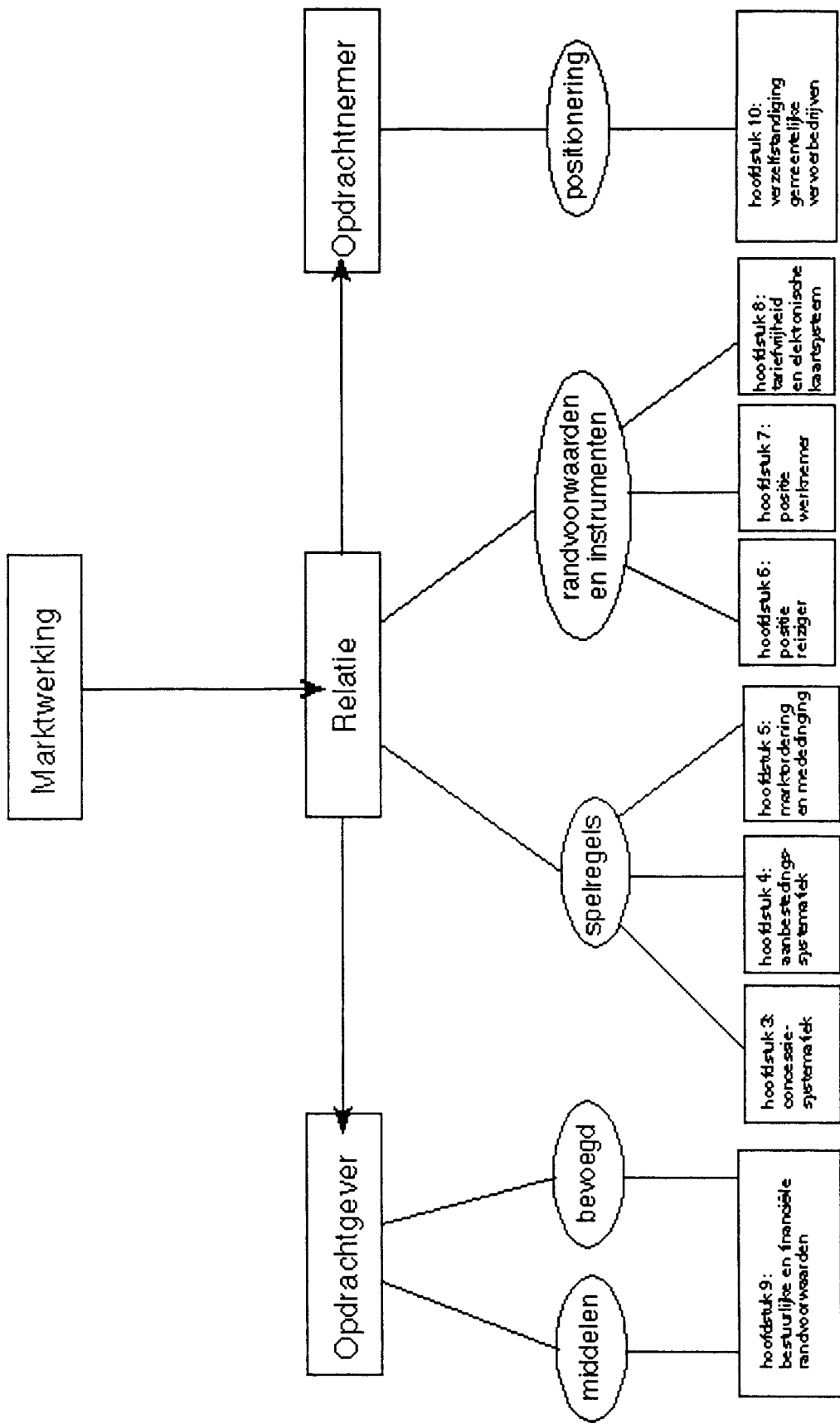
Een instrument om decentrale overheden en vervoerbedrijven de benodigde informatie te verschaffen en tariefdifferentiatie mogelijk te

maken is de introductie van een elektronisch kaartsysteem. Wat de stand van zaken is met betrekking tot de introductie van een elektronisch kaartsysteem en daarmee samenhangend de tariefvrijheid, komt aan de orde in hoofdstuk 8.

In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de decentralisatie van het streekvervoer naar de provincies en de toekomst van de BOS-gemeenten. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de bekostigings-systematiek op korte en op lange termijn zal worden ingericht. Met andere woorden: hoofdstuk 9 behandelt de competente regionale besturen.

De positie van de vervoerbedrijven en in het bijzonder de gemeentelijk vervoerbedrijven (GVB's) komt aan de orde in hoofdstuk 10. Voor de GVB's wordt, gezien de uitgangspositie, een uitzondering gemaakt voor de termijn waarop het openbaar vervoer moet zijn aanbesteed.

De nota wordt afgesloten met een slotbeschouwing.



2. IMPLEMENTATIESTRATEGIE

2.0 Samenvatting

De invoering van marktwerking en aanbesteding in het openbaar vervoer staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een ingrijpend herstructureringsproces van de openbaar vervoersector. In een periode van nu tot 2005 leidt dit tot een fundamenteel anders geordend en aangestuurd openbaar vervoer. De veranderingen vinden plaats bij zowel de rijksoverheid, de decentrale overheid als bij de vervoerbedrijven.

Een stapsgewijs, beheerst en zorgvuldig proces

De komende jaren zal het veranderingsproces stapsgewijs, beheerst en zorgvuldig worden doorlopen. De wijze van invoering zal aan betrokken partijen de ruimte bieden om van elkaars ervaringen en expertise te leren en zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. Tegelijkertijd vergt het proces zorgvuldige regie en toegesneden faciliteiten. De periode tussen nu en 2005 staat beschreven in de implementatiestrategie.

Uitgangspunt bij het vaststellen van het implementatietraject aanbesteding is de doelstelling die met betrekking tot aanbesteding gerealiseerd dient te worden. Deze specifieke doelstelling luidt:

In 2005 moet al het lokaal en interlokaal (bus)vervoer in concessiegebieden minimaal één keer zijn aanbesteed.

Rol van de rijksoverheid: regisseren, faciliteren, stimuleren en structureren

De introductie van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer zal ter hand worden genomen door decentrale overheden en vervoerbedrijven. De rijksoverheid regisseert, faciliteert en stimuleert het invoeringstraject. Daarnaast worden maatregelen genomen die de markt structureren.

Regisseren

De rijksoverheid is regisseur van de invoering van marktwerking en aanbesteding in het openbaar vervoer. De rol van regisseur wordt inhoud gegeven door het opstellen van spelregels, overleg en communicatie alsmede evaluatie en monitoring. Het wettelijk kader wordt onderstaand nader toegelicht.

Het wettelijk kader geeft het traject aan waarlangs aanbestedende overheden kunnen ingroeien van de uitgangssituatie naar een situatie van aanbesteding en marktwerking. Veronderstelling is dat uiterlijk 1-1-1999 de herziene Wet personenvervoer in het Staatsblad is gepubliceerd.

I Uiterlijk per 1-1-2000 moeten decentrale overheden het vervoer in hun beheersgebied alleen laten verrichten op basis van concessies aan vervoerders.

De eerste bepaling houdt in dat lopende overeenkomsten met vervoerders voor 1-1-2000 moeten worden omgezet in concessies en vanaf dat moment nieuwe overeenkomsten met vervoerders alleen nog op basis van concessies kunnen worden aangegaan. Ter voorbereiding moeten de bevoegde decentrale overheden de concessiegebieden definiëren. De invoering van een concessiesystematiek is mogelijk vanaf 1-1-1999.

II Per 1-1-1999 kan de decentrale overheid niet aanbestede concessies voor een bepaald concessiegebied eenzijdig opzeggen.

Deze bepaling creëert voor de decentrale overheid de mogelijkheid om vanaf 1-1-1999 een deel van het vervoer, overeenkomstig één van de stappen van het stappenplan, aan te besteden. Zo kan voor een deel van het beheersgebied begonnen worden met aanbesteding, terwijl de zittende vervoerder het contract, en vanaf 1-1-2000 de concessie(s), voor de overige delen behoudt. Op deze wijze hebben de aanbestedende overheden de mogelijkheid om aanbesteding beheerst en gefaseerd in te voeren.

III Al het vervoer waarvoor tussen 1-1-2000 en 1-1-2005 de concessie afloopt moet worden aanbesteed.

Deze bepaling heeft tot doel om te voorkomen dat de bevoegde decentrale overheden, zonder aanbesteding de concessies met de zittende vervoerder verlengen.

IV Alle niet aanbestede concessies vervallen uiterlijk 1-1-2003, tenzij minimaal 35% van het vervoer binnen het beheersgebied van de bevoegde decentrale overheid voor 1-1-2003 is aanbesteed.

Het opnemen van deze bepaling heeft tot doel te voorkomen dat alle decentrale overheden het aanbesteden van concessies uitstellen tot 1-1-2005. Uitstel tot 2005 is alleen mogelijk indien 35% van de omzet van het vervoer binnen het beheersgebied van de bevoegde decentrale overheid voor 1-1-2003 is aanbesteed. Hiertoe kan de decentrale overheid gebruik maken van de mogelijkheid om vanaf 1-1-1999 eenzijdig lopende contracten, en vanaf 1-1-2000 concessies op te zeggen. De bepaling bevordert bovendien dat decentrale overheden gefaseerd invoeren.

V Uiterlijk in 1-1-2005 vervallen alle niet aanbestede concessies.

Deze bepaling vormt de wettelijke vertaling van de invoeringsdoelstelling die luidt dat in 2005 al het openbaar vervoer minimaal één keer aanbesteed moet zijn.

Voor de GVB's geldt een aangepast traject.

Faciliteren

In het convenant «Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal (VERDI)» tussen de minister van Verkeer en Waterstaat, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zijn afspraken gemaakt over het faciliteren van het proces van decentralisatie en marktwerking. De afspraken hebben betrekking op:

- de personele consequenties van de decentralisatie;
- het starten van het implementatieproject Decentralisatie Verkeer en Vervoer;
- het door het ministerie van Verkeer en Waterstaat ter beschikking stellen van de kennisverzameling en kennisverspreiding van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer aan decentrale overheden;
- het instellen van het Forum OV Over de eerste drie onderwerpen hebben reeds in het kader van VERDI uitwerkingen plaatsgevonden. In de implementatienota wordt de opzet van het Forum OV nader uitgewerkt.

Het Forum OV krijgt tot taak een expertise-centrum in te richten inzake aanbestedingen. Kerntaak is het ontwikkelen van instrumenten ter uitvoering van de marktwerking in het openbaar vervoer. Daarnaast zal het centrum een eerste-lijnsfunctie en een beperkte advies- en helpdesk-functie vervullen.

Stimuleren

Naast wettelijke kaders en het bieden van faciliteiten wil het Rijk door middel van stimulerende maatregelen bevorderen dat decentrale overheden tijdig starten met aanbesteding. De volgende instrumenten zullen worden ingezet:

- het (gedeeltelijk) vergoeden van de directe kosten voor decentrale overheden, die zijn gemoeid met de eerste aanbestedingsronde;
- het mogelijk maken dat decentrale overheden vanuit het exploitatiebudget openbaar vervoer (een deel) van door de vervoerders gemaakte onkosten van een offerte kunnen vergoeden.

Structureren

Voor een doeltreffende aanbesteding is het nodig dat potentiële knelpunten in de relatie tussen decentrale overheid en vervoerbedrijf worden weggenomen. Hiertoe wordt een aantal structurerende maatregelen voorgesteld, zoals bijvoorbeeld regelgeving met betrekking tot informatievoorziening en (mede-)gebruik van infrastructuur.

2.1 Inleiding

Zoals in de inleiding aan de orde geweest, staat de invoering van marktwerking en aanbesteding niet op zichzelf, maar maakt het deel uit van een ingrijpend herstructureringsproces van de openbaar vervoersector. In een periode van nu tot 2005 leidt dit tot een fundamenteel anders geordend en aangestuurd openbaar vervoer. De veranderingen vinden zowel bij de rijksoverheid, de decentrale overheden als bij de bedrijven plaats.

De komende jaren zal het veranderingsproces stapsgewijs, beheerst en zorgvuldig worden doorlopen. De wijze van invoering zal aan betrokken partijen de ruimte bieden om te leren van elkaars ervaringen en expertise en de gelegenheid bieden zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. Daarvoor is van essentieel belang de bereidheid naar elkaar te luisteren en desgewenst gezamenlijk bij te sturen. Tegelijkertijd vergt het proces een zorgvuldige regie en toegesneden faciliteiten en is er ruimte voor tussentijdse aanpassingen. Kortom: het is een gezamenlijk proces, waarbij van alle betrokken partijen een forse inspanning wordt verwacht. Het invoeringsprogramma tussen nu en 2005 staat beschreven in dit hoofdstuk. Voor de Gemeentelijke Vervoerbedrijven (GVB's) is sprake van een doorkijk naar 2010 en verder.

Achtereenvolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vertrekpunten voor de implementatiestrategie (paragraaf twee), de daadwerkelijke introductie van marktwerking (paragraaf drie), de periode tussen nu en het moment waarop de nieuwe regelgeving in werking treedt (paragraaf 4) en de condities voor de introductie van marktwerking en concurrentie (paragraaf vijf). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concretisering van de effecten van de maatregelen en condities voor decentrale overheden en welke stappen tussen nu en 2005 kunnen dan wel moeten worden gezet.

2.2 Vertrekpunten voor de implementatiestrategie

2.2.1 Een beheerst en gefaseerd proces van invoering

De introductie van marktwerking in het openbaar vervoer betekent dat zowel de spelers als de spelregels in het openbaar vervoer gaan wijzigen. In een periode van vijf tot tien jaar leidt dit uiteindelijk tot een funda-

menteel anders geordend en aangestuurd openbaar vervoer. De weg daar naar toe dient naar mijn opvatting gezamenlijk en zorgvuldig te worden afgelopen. Alle partijen zijn er bij gebaat dat we op cruciale momenten kunnen vaststellen of het proces nog steeds de goede kant opgaat dan wel dat er, gegeven gewijzigde omstandigheden of optredende effecten, redenen zijn wijzigingen aan te brengen. Daarom zullen tijdens het invoeringsproces op onderdelen nog go-no go beslissingen aan de orde zijn.

In het kabinetsstandpunt Brokx 2 zijn drie belangrijke succesvoorwaarden genoemd voor de daadwerkelijke introductie van marktwerking: a. heldere spelregels inzake aanbesteding van concessies en contracten; b. perspectief op daadwerkelijke concurrentie en c. competente decentrale besturen. Cruciaal markeringspunt voor het realiseren van deze succesvoorwaarden is of de hiervoor noodzakelijke regelgeving is aanvaard. De aanvaarding door de Tweede en Eerste Kamer van het wetsontwerp decentralisatie van het streekvervoer is voor de laatste succesvoorwaarde een belangrijke volgende stap. Met de ambitie om de regelgeving met betrekking tot de concessie- en aanbestedings-systematiek per 1 januari 1999 te publiceren wordt een tweede ijkpunt gemarkeerd. Een derde ijkpunt is de invoering van een concurrentieel regime per 1-1-2000. Vanaf dat moment zijn de nieuwe spelregels voor alle spelers, oud en nieuw, helder. Bovendien zal op dat moment het streefbeeld wat de tijdpaden betreft wettelijk zijn vastgelegd.

Dit betekent niet dat daar op gewacht behoeft te worden. Het veranderingsproces van de afgelopen jaren is niet een proces op papier geweest. Uit verschillende hoofdstukken van deze nota blijkt dat reeds tal van initiatieven zijn genomen die naadloos passen in het gewenste veranderingsproces. Het is van groot belang dat ook in de periode tot de totstandkoming van de nieuwe wetgeving deze processen worden voortgezet. Nieuwe initiatieven worden genomen en zo wordt gaande weg ervaring opgedaan die zonodig nog kan worden benut voor de inrichting van de regelgeving.

Om een beheerst en gefaseerd proces mogelijk te maken dient naar mijn oordeel een helder tijdspectief te worden geschetst (paragraaf 2.2.2) waarbij in ieder geval rekening wordt gehouden met de verschillen in bestuurlijke uitgangssituatie (paragraaf 2.2.3). Een beheerst invoeringsproces vraagt tevens om een gefaseerdheid in moeilijkheidsgraad van aanbesteding (paragraaf 2.2.4).

2.2.2 Invoeringsdoelstelling: 2005 als ijkpunt

Naar mijn opvatting is het gewenst, maar ook mogelijk, om de volgende doelstelling voor het invoeringstraject «introduktie marktwerking» vast te stellen:

In 2005 is al het openbaar vervoer, met uitzondering van het lokaal openbaar vervoer uitgevoerd door gemeentelijke vervoerbedrijven, minimaal één keer aanbesteed.

Bij de keuze van het jaar 2005 is overwogen dat met deze implementatietermijn van 8 jaar (rekenend vanaf 1-1-1997, vanaf welk moment de voorbereidingen kunnen starten) alle decentrale overheden een reële mogelijkheid geboden wordt gefaseerd en op een verantwoorde manier «in te groeien» in de richting van het gewenste eindbeeld. Bovendien geeft deze tijdshorizon voldoende ruimte aan decentrale overheden, bedrijfstak en rijksoverheid om de noodzakelijke kritische succesfactoren, zoals bijvoorbeeld een adequaat bekostigingssysteem, het ontwikkelen van het voor aanbesteding benodigde instrumentarium tijdig te reali-

seren. Verder betekent deze implementatietermijn dat van elk van de betrokken partijen een beheersbare omvang en fasering van aanbestedingen kan plaatsvinden. Ten slotte betekent de lengte van de periode tegelijkertijd een garantie dat het implementatieproces door betrokkenen op een voortvarende wijze ter hand zal worden genomen.

2.2.3 Gedifferentieerde bestuurlijke uitgangssituatie

De uitgangssituatie van de 35 à 45 aanbestedende overheden per 2000 is in een aantal opzichten vergelijkbaar. Omdat een deel van deze overheden pas sinds kort (Kaderwetgebieden, drie noordelijke provincies) bevoegd zijn, dan wel binnenkort (provincies) bevoegd worden voor het openbaar vervoer, is een gemeenschappelijk uitgangspunt dat de ervaring en expertise met betrekking tot aanbesteding van het openbaar vervoer extra aandacht verdient. Immers, er is nu veelal sprake van een niet op aanbesteding ingerichte (contract)relatie met de (zittende) vervoerder en een informatieniveau dat te beperkt is om tot aanbesteding te kunnen overgaan. Naast deze «nieuwe» bevoegde decentrale overheden is sprake van overheden die reeds langer deze bevoegdheden hebben en deze ook behouden (merendeel van de BOS-steden en enkele BOV-steden), maar ook daar zal de nieuwe wijze van besturing van het openbaar vervoer andere eisen stellen aan het bestuur en de ambtelijke diensten. Hoewel de toekomst van de Kaderwetgebieden nog onzeker is zal dit naar mijn oordeel zo tijdig worden weggenomen dat hieruit geen gedifferentieerd invoeringstraject uit behoefte voort te vloeien.

Naast een zekere mate van gelijkheid in uitgangspositie zijn er tevens een groot aantal verschillen te ontdekken die elk voor zich van invloed (kunnen) zijn op het te doorlopen implementatietraject. Als belangrijkste differentiërende factoren met betrekking tot de uitgangssituatie beschouw ik:

- de huidige relatie met het zittende vervoerbedrijf (gemeentelijk vervoerbedrijf, verzelfstandigd vervoerbedrijf, contractrelatie, relatie op basis van subsidiebeschikking, relatie op basis van een concessie);
- mate waarin expertise ten aanzien van beleidsvoerings- en ontwikkelingsfunctie voorhanden is;
- mate van complexiteit van het bestaande vervoerkundig netwerk;
- de aanwezigheid van railsystemen (metro, tram);
- hoogte van de kostendeckingsgraad.

Naar mijn oordeel rechtvaardigen twee van deze factoren, namelijk de situatie van een relatie met een gemeentelijk vervoerbedrijf en de aanwezigheid van railsystemen (metro, tram) een gedifferentieerd invoeringstraject. De fasering worden verder uitgewerkt in paragraaf 2.4.

Gedifferentieerde bestuurlijke uitgangssituatie nader uitgewerkt

Bij de invoering van aanbesteding vormen de bestaande relaties tussen vervoerder en aanbestedende overheden het vertrekpunt. De uitgangssituatie voor de decentrale overheden is sterk verschillend. Een onderscheid kan gemaakt worden naar:

- BOS-steden;
- BOV-steden;
- Provincies en Kaderwetgebieden.

De BOS<-steden hebben allen een contractrelatie met een (streek)vervoerbedrijf. Deze contracten verschillen wat betreft termijn en zijn tevens op verschillende tijdstippen afgesloten.

Deze contracten lopen af voordat de uiterste wettelijke termijnen inzake aanbesteding van toepassing zijn. Noodzakelijke voorwaarde voor de invoering van aanbesteding is dat contracten in concessies worden omgezet. De planning is dat de wetgeving op dit punt per 1-1-1999 zal zijn aangepast zodat dit per 1-1-2000 kan geschieden.

Binnen de categorie BOV-steden is de uitgangssituatie sterk gedifferentieerd. De verschillen hangen vooral samen met de stand van zaken met betrekking tot het proces van verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven. Verzelfstandiging kan worden gezien als een belangrijke randvoorwaarde voor de invoering van aanbesteding in BOV-steden. BOV-steden met een reeds verzelfstandigd GVB (i.c. Maastricht en Groningen) hebben wel een eigen vervoerbedrijf, maar hebben binnen korte tijd een uitgangssituatie die in beginsel vergelijkbaar is met de BOS-steden. Een tweede differentiërende factor vormt de aanwezigheid van railinfrastructuur en materieel (tram, metro). Om deze reden wordt de positie van de BOV-steden die over railgebonden openbaar vervoer beschikken (i.c. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) apart behandeld.

Voor de provincies en Kaderwetgebieden geldt eveneens dat de uitgangssituatie – wanneer het gaat om de relatie provincie/vervoerbedrijf(-ven) c.q. kaderwetgebied/vervoerbedrijf(-ven) – gedifferentieerd is. Deze differentiatie is vooral het gevolg van de uiteenlopende tempi met betrekking tot de overdracht van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden naar decentrale overheden. Voor de Kaderwetgebieden die reeds bevoegd zijn ten aanzien van het «inliggende» regionale openbaar vervoer (en die daarmee in de plaats zijn gekomen van «voormalige» BOV- en/of BOS-steden) geldt bovendien dat veelal reeds bestaande contractrelaties zijn overgenomen.

Het merendeel van de provincies (alle provincies met uitzondering van de drie noordelijke provincies) hebben nog geen relatie met de (zittende) streekvervoerder. Deze provincies kunnen op het moment dat zij exploitatiebevoegdheden ontvangen (per 1-1-1997 danwel per 1-1-1998) in beginsel contracten met vervoerders afsluiten. Indien de provincies voor een contractrelatie kiezen, is in het VERDI-convenant afgesproken dat deze contracten de invoering van aanbesteding niet mogen belemmeren. Contracten kunnen tot uiterlijk 1-1-2005 worden aangegaan. Zie voor een verdere uitwerking hiervan het wettelijk kader, zoals omschreven in paragraaf 2.3.

Naar verwachting zullen de provincies per 1-1-1997/1-1-1998 bovendien bevoegd worden ten aanzien van het lokale openbaar vervoer van die BOS-steden die in beginsel hun BOS-status verliezen. Met de overdracht van bevoegdheden en middelen kunnen ook de bestaande contracten overgenomen. Daarmee komen de provincies ook in een contractrelatie met zittende streekvervoerders te staan.

2.2.4 Aanbesteding van ontwikkeling en uitvoering: stapsgewijze invoering

In het kabinetsstandpunt Brox 2 maakt het kabinet een keuze voor een aanbestedingsmodel, namelijk de aanbesteding van ontwikkeling en uitvoering van openbaar vervoer als eindmodel. Dit betekent dat naar het oordeel van het kabinet zowel de ontwikkelingsfunctie als de uitvoeringsfunctie bij de particuliere sector dienen komen te liggen. De productie- en

afzetrisico's die aan de realisatie zijn verbonden komen voor rekening en risico van de onderneming die de concessie wint. Dit behoeft overigens niet te betekenen dat de concessiehouder de gehele realisatie zelf verzorgt. Een bepaald deel van de concessie of een bepaalde modaliteit kan in onderaanneming worden uitgegeven. Maar ook dan is en blijft de concessiehouder de risicodragende partij. Tegelijkertijd is in deze nota aangegeven dat het in de overgangsfase naar het eindmodel waarbij niet altijd zeker is of er in alle gevallen sprake kan zijn van concurrentie om de ontwikkelingsfunctie en de uitvoeringsfunctie niet in één hand te houden.

Beleidsvoerings-, ontwikkelings- en uitvoeringsfunctie

In het kabinetsstandpunt Brox 2 wordt, in navolging van hetgeen de Commissie Brox op dat punt voorstelde, een onderscheid gemaakt tussen de beleidsvoerings-, ontwikkelings- en uitvoerings- (of realisatie-) functie. In het streefbeeld wordt de eerst genoemde functie een verantwoordelijkheid van de regionale overheid. Deze keuze is helder en onomstreden. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringsfunctie: dit is en blijft een verantwoordelijkheid van de bedrijven. Moeilijker is dit waar het de ontwikkelingsfunctie betreft: deze is niet exact te onderscheiden van de beleidsvoeringsfunctie. Van de Velde en Van Reeve geven in het rapport «Perspectief op aanbesteding in het openbaar vervoer» een nadere invulling van de beleids-, ontwikkelings- en uitvoeringsfunctie. Zij gebruiken hiervoor de bedrijfs-economische termen strategisch, tactisch en operationeel.

Strategisch – Algemene doelstellingen

- Gebied*
- Doelgroepen*
- Algemene produktenmerken*

Tactisch – Tarieven

- Lijnvoering*
- Dienstregeling*
- Voertuigtype*

Operationeel – Voertuigomlopen

- Personeelsinzetplan*
- Personeelsmanagement*
- Onderhoud*

Stapsgewijze invoering van aanbesteding

Voor een ingrijpend veranderingsproces, zoals is voorgesteld, is het nodig dat decentrale overheden stapsgewijs kunnen ingroeien richting aanbesteding van uitvoering en ontwikkeling. Dit heeft in de eerste plaats het voordeel dat de stappen kunnen worden gezet van «eenvoudig naar ingewikkeld». Tevens kan bij de aanbesteding van de uitvoering met uitvoeringsprijkkels gestart worden bij het huidige niveau van de voorzieningen. Verder is het mogelijk dat de selectiecriteria eenvoudiger en eenduidiger zijn te formuleren dan bij een volledige aanbesteding van de ontwikkelingsfunctie. Tegen deze achtergrond zijn de volgende stappen in het invoeringsproces van de decentrale overheden denkbaar:

Stap 1 Voorbereiding

Stap 2 Aanbesteding van de uitvoering; al dan niet met ontwikkelingsprijkkels

Stap 3 Aanbesteding van de ontwikkeling en de uitvoering

Stap 1: Voorbereiding

Voordat met aanbesteding kan worden begonnen, ongeacht welke vorm, moet een aantal zaken zijn voorbereid. Dit betreft minimale randvoorwaarden van organisatorische en praktische aard, zonder welke aanbesteding niet zinvol kan worden uitgevoerd. Tijdens de voorbereidingsperiode kan de decentrale overheid in het kader van de contracten met huidige vervoerders, ter bevordering van marktwerking al aansturen op het deels verplicht openbaar onderaanbesteden van het vervoer, dan wel schaduwdraaien (de procedure doorlopen zonder over te gaan tot daadwerkelijke aanbesteding), zoals in de noordelijke provincies wordt overwogen.

Stap 2: Aanbesteding van uitvoering; al dan niet met ontwikkelingsprijken

Door middel van aanbesteding van de uitvoering doen aanbestedende overheden in de praktijk ervaring op, waarmee de kennis en expertise wordt opgebouwd die benodigd is om meer complexe aanbestedingen, bijvoorbeeld aanbesteding van uitvoering én ontwikkeling, te kunnen uitvoeren. Wenselijk is het echter om zo snel mogelijk de uitvoering met ontwikkelingsprijken aan te besteden. De ontwikkelingsprijken kunnen in beginsel alle mogelijke elementen van de ontwikkelingsfunctie betreffen. Aanbesteding van de uitvoering met ontwikkelingsprijken bevordert dat bedrijven gestimuleerd worden om het netwerk en de diensten te innoveren gedurende de concessieperiode.

Stap 3: Aanbesteding van ontwikkeling en uitvoering

Bij deze stap komt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en uitvoering bij de particuliere sector te liggen. De aanbestedende overheid blijft verantwoordelijk voor de beleidsvoeringsfunctie. Open is dan nog de vraag of uitvoering en ontwikkeling separaat of gecombineerd moeten worden aanbesteed. Voor beide benaderingen is op voorhand wel iets te zeggen. Voordeel van het separaat aanbesteden is dat recht wordt gedaan aan het markant verschillende karakter van beide activiteiten. Bij de uitvoering gaat het vooral om efficiëntie, zodat bij aanbesteding de kosten centraal staan; bij ontwikkeling gaat het vooral om klantgerichte innovatie en staan dus ook meer kwalitatieve criteria voorop. In het eindbeeld worden uitvoering en ontwikkeling beide door vervoerders uitgevoerd.

Risico's van alleen aanbesteding van de uitvoering

In de tijd gezien leggen de stappen geen strikte regelmaat op: decentrale overheden kunnen, binnen het wettelijk aangegeven kader, zelf beslissen wanneer welke stap van aanbesteding wordt gezet. Dit zal mede afhankelijk zijn van regio-specifieke factoren. De drie stappen geven een algemeen kader aan waarbinnen tot bepaalde vormen van aanbesteding kan worden gekomen.

Het louter aanbesteden van de uitvoering draagt risico's in zich in die zin dat in tegenstelling tot de huidige praktijk aanbestedende overheden zich intensiever bezig moeten gaan houden met de ontwikkelingssfunctie. Indien het eindbeeld van aanbesteding van ontwikkeling en uitvoering niet snel wordt bereikt dan zou het ongewenste gevolg kunnen zijn dat, in tegenstelling tot wat wordt beoogd met het kabinetsbeleid voor vervoersondernemingen de mogelijkheden voor innovaties, flexibiliteit en vraaggerichte veranderingen verminderen in plaats van toenemen. Buitenlandse voorbeelden laten ook zien dat in een dergelijke situatie de aanbesteding wel leidt tot efficiencyverbetering maar vrijwel geen

initiatieven tot effectiviteitsverbetering tot gevolg hebben. Ik heb daarom een voorkeur voor het zoveel mogelijk te starten met het aanbesteden van de uitvoering met ontwikkelingsprikkel. Immers, het is gewenst een stap voorwaarts te zetten. Ervaringen in het buitenland, zie bijvoorbeeld Helsingborg, laten zien dat aanbesteding van uitvoering met ontwikkelingsprikkel succesvol kan zijn. Ik stel voor dat bij de nadere uitwerking van het implementatietraject met bestuurlijke partijen en bedrijfstak (in casu de nieuwe brancheorganisatie) zonnig een set van gedragsregels wordt ontwikkeld om dit door alle partijen ongewenste effect te vermijden.

Aanbesteding van uitvoering met ontwikkelingsprikkel: Helsingborg

Helsingborg is een middelgrote gemeente in Zuid Zweden. Helsingborg is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in haar gemeente. Tot 1991 werden de door de gemeente geplande diensten uitgevoerd door het gemeentelijk vervoerbedrijf. Sinds 1991 wordt het openbaar vervoer in Helsingborg aanbesteed. De selectie van de vervoerder heeft primair plaatsgevonden op basis van prijs. Offerende bedrijven moesten aangeven voor welk bedrag zij de exploitatie konden uitvoeren van het door gemeente ontworpen stedelijk openbaar-vervoernetwerk.

In Helsingborg is tot nu toe nog geen vervoerder op basis van de kwaliteit van het netwerk ontwerp geselecteerd; de diensten worden immers door de gemeenten ontworpen en deze diensten vormen de basis voor de aanbesteding. In het huidige contract zijn echter na 2½ jaar, door middel van een aanvullend contract, prikkels toegevoegd om de vervoerder te stimuleren de kwaliteit van de diensten te verbeteren. Een voorbeeld van een dergelijke prikkel is dat elke verbetering van het financiële resultaat van de exploitatie, bijvoorbeeld als gevolg van een verandering in de diensten, gedurende drie jaar voor de helft aan de exploitant ten goede komt. Deze afspraak is vastgelegd in een aanvullend contract. Reden hiervoor is het voorkomen dat innoverend gedrag van de exploitant voor het einde van het contract ophoudt. De doelstelling van het aanvullende contract tussen de gemeente en de vervoerder is de geleidelijke overdracht van ontwikkelingsbevoegdheden aan de vervoerder.

Naar het zich laat aanzien zullen de kwaliteitsprikkel, bij de tweede aanbestedingsronde in 1998, deel uitmaken van het basiscontract.

Eén van de meest opvallende ontwikkelingen in de resultaten van het openbaar vervoernetwerk van Helsingborg is de spectaculaire ontwikkeling van de kostendekkingsgraad van het netwerk. Bij een aanbod van buskilometers dat ongeveer gelijk is gebleven en een verhoging van de tarieven met een percentage dat iets hoger lag dan de inflatie steeg de kostendekkingsgraad van 30% in 1990 tot 80% in 1995. Gedurende de contractperiode van Swebus is het aantal reizigers met gemiddeld 2% per jaar toegenomen.

Bron: drs. D.M. van de Velde en P.A. van Reeve, Perspectief op aanbesteding in het openbaar vervoer, Erasmus Universiteit Rotterdam, Augustus 1996.

2.3 De daadwerkelijke introductie van marktwerking

Zoals gezegd is de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer een complex proces, waarbij sprake is van veel samenhangende veranderingen met veel actoren. Om de invoering van marktwerking in

het openbaar vervoer te bereiken is niet alleen een zorgvuldige regie nodig maar dienen ook de voorwaarden te worden vervuld voor decentrale overheden en bedrijfstak om daadwerkelijk tot aanbesteding te kunnen overgaan. In deze paragraaf wordt uiteengezet op welke wijze de regie, de facilitering en de experimenten worden vormgegeven. Daarnaast is aandacht voor structurerende en stimulerende maatregelen. Deze zaken zijn nodig om de implementatie van de voorstellen beheerst en stapsgewijs door te voeren.

2.3.1 Regisseren

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil ten behoeve van het invoeringsproces een regisserende rol op zich nemen. De belangrijkste instrumenten die door de rijksoverheid zullen worden ingezet om het invoeringsproces te regisseren zijn:

1. het opstellen van een wettelijk kader met een gefaseerde invoering;
2. overleg en communicatie;
3. evaluatie en monitoring.

2.3.1.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader geeft het traject aan waarlangs aanbestedende overheden kunnen ingroeien van de uitgangssituatie naar een situatie van aanbesteding en marktwerking. Veronderstelling is dat uiterlijk 1-1-1999 de herziene Wet personenvervoer in het Staatsblad is gepubliceerd. Gezien de gedifferentieerde uitgangssituatie van Kaderwetgebieden, provincies en BOS-gemeenten enerzijds en gemeenten met een eigen vervoerbedrijf anderzijds, wordt naast generieke regelgeving, specifieke op de positie van de GVB's toegesneden regelgeving voorgesteld. Ook wordt afzonderlijk ingegaan op de positie van het regionaal spoor en het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer. Overigens zal het wettelijk kader niet alleen betrekking hebben op de spelregels voor de aanbesteding, maar ook zaken met betrekking tot de concessievoorwaarden en onderwerpen die om kwaliteitsredenen minimaal geregeld moeten worden.

I Generieke regelgeving (met uitzondering van GVB's)

De eerste stap die wettelijk wordt vastgelegd is het moment waarop de concessiesystematiek moet worden ingevoerd. De concessiesystematiek komt in plaats van contracten en eenzijdige beschikkingen op basis waarvan de huidige relatie overheid-vervoerder is ingericht. In hoofdstuk 3 wordt de concessiesystematiek uitgewerkt.

I Uiterlijk per 1-1-2000 moeten decentrale overheden het vervoer in hun beheersgebied alleen laten verrichten op basis van concessies aan vervoerders.

Toelichting

De eerste bepaling houdt in dat lopende overeenkomsten met vervoerders voor 1-1-2000 moeten worden omgezet in concessies en vanaf dat moment nieuwe overeenkomsten met vervoerders alleen nog op basis van concessies kunnen worden aangegaan. Ter voorbereiding moeten de bevoegde decentrale overheden de concessiegebieden definiëren. De invoering van een concessiesystematiek is mogelijk vanaf 1-1-1999.

II Per 1-1-1999 kan de decentrale overheid niet aanbestede concessies voor een bepaald concessiegebied eenzijdig opzeggen.

Toelichting

Deze bepaling creëert voor de decentrale overheid de mogelijkheid om vanaf 1-1-1999 een deel van het vervoer, overeenkomstig één van de stappen van het stappenplan, aan te besteden. Zo kan voor een deel van het beheersgebied begonnen worden met aanbesteding, terwijl de zittende vervoerder het contract, en vanaf 1-1-2000 de concessie(s), voor de overige delen behoudt. Op deze wijze hebben de aanbestedende overheden de mogelijkheid om aanbesteding beheerst en gefaseerd in te voeren.

III Al het vervoer waarvoor tussen 1-1-2000 en 1-1-2005 de concessie afloopt moet worden aanbesteed (zie hoofdstuk 4 over de aanbestedings-systematiek).

Toelichting

Deze bepaling heeft tot doel om te voorkomen dat de bevoegde decentrale overheden, zonder aanbesteding de concessies met de zittende vervoerder verlengen.

IV Alle niet aanbestede concessies vervallen uiterlijk 1-1-2003, tenzij minimaal 35% van het vervoer binnen het beheersgebied van de bevoegde decentrale overheid voor 1-1-2003 is aanbesteed.

Toelichting

Het opnemen van deze bepaling heeft tot doel te voorkomen dat alle decentrale overheden het aanbesteden van concessies uitstellen tot 1-1-2005. Uitstel tot 2005 is alleen mogelijk indien 35% van de omzet van het vervoer binnen het beheersgebied van de bevoegde decentrale overheid voor 1-1-2003 is aanbesteed. Hiertoe kan de decentrale overheid gebruik maken van de mogelijkheid om vanaf 1-1-1999 eenzijdig lopende contracten, en vanaf 1-1-2000 concessies op te zeggen. De bepaling bevordert bovendien dat decentrale overheden gefaseerd invoeren.

V Uiterlijk in 1-1-2005 vervallen alle niet aanbestede concessies.

Toelichting

Deze bepaling vormt de wettelijke vertaling van de invoeringsdoelstelling die luidt dat in 2005 al het openbaar vervoer, met uitzondering van het lokaal openbaar vervoer uitgevoerd door gemeentelijke vervoerbedrijven, minimaal één keer aanbesteed moet zijn.

Uitwerking wettelijke bepalingen

Het geschetste wettelijk kader biedt de decentrale overheden de mogelijkheid om beheerst en gefaseerd in te groeien vanuit de uitgangssituatie naar een situatie van marktwerking en aanbesteding. In het wettelijk kader zijn twee ijkpunten in het invoeringsproces geformuleerd; in 2003 moet minimaal een deel (35%) van het beheersgebied in de vorm van concessies zijn aanbesteed en in 2005 het gehele beheersgebied. De decentrale overheden zijn verder vrij om de concessiegebieden te formuleren en de aanbestedingen te faseren. Ter illustratie wordt hieronder het voorbeeld uitgewerkt van een provincie met een contract met de zittende vervoerder tot 2003.

Ter voorbereiding op de invoering van de concessie- en aanbestedings-systematiek definieert de provincie twee concessiegebieden. De provincie wil deze gebieden gespreid aanbesteden. Met de vervoerder is een contract aangegaan tot 1-1-2003. Om niet in 2003 beide concessiegebieden in één keer te moeten aanbesteden, maakt de provincie gebruik van de mogelijkheid om in 2001 voor één concessiegebied de concessie

op te zeggen. Op deze manier bestaat een fasering in de aanbesteding. Om ervaring op te doen met aanbesteden start de provincie met aanbesteding van uitvoering met ontwikkelingsprijken. Tijdens de tweede ronde kan de opgedane kennis en expertise gebruikt worden voor een aanbesteding van uitvoering en ontwikkeling.

Collectief Vraagafhankelijk Openbaar Vervoer (CVV)

In een wijziging van het Besluit Personenvervoer, dat nu voor advies bij de Raad van State ligt, is een juridische grondslag voor het CVV gelegd, die het mogelijk moet maken dit per 1-1-1997 aan te kunnen bieden. Het CVV moet op basis van Europese richtlijnen worden aanbesteed.

Trolley Arnhem en de SUN-lijn

De generieke regelgeving is van toepassing op al het openbaar vervoer, waarbij een tijdelijke overgangperiode mogelijk is voor de GVB's. Naast de tram en metro bij de grote GVB's en de spoorwegen, bestaat het openbaar vervoer bijna geheel uit busvervoer. Er zijn twee uitzonderingen, te weten het trolley-netwerk in Arnhem en de sneltram tussen Utrecht en Nieuwegein/IJsselstein (de SUN-lijn).

Trolley-vervoer

Het eigendom van de infrastructuur van het trolley-netwerk in Arnhem is in handen van de gemeente Arnhem. De opdrachtgeversrol ten aanzien van trolleyvervoer ligt per 1 januari 1996 bij het Knooppunt Arnhem Nijmegen (KAN). De exploitatie wordt verzorgd door GVM. Het trolley-materieel is eigendom van GVM. Er is reeds een scheiding aangebracht tussen infrastructuur en exploitatie, zodat het trolley-vervoer volgens de de generieke regelgeving kan worden aanbesteed.

SUN-lijn

Het eigendom van de infrastructuur van de SUN-lijn is in handen van de Nederlandse Spoorwegen. De opdrachtgeversrol ten aanzien van de SUN-lijn-vervoer ligt bij BRU. De exploitatie wordt verzorgd door Midnet. Het SUN-lijn-materieel is eigendom van Midnet. Er is reeds een scheiding aangebracht tussen infrastructuur en exploitatie, zodat het SUN-lijn-vervoer volgens de de generieke regelgeving kan worden aanbesteed.

Materieel

Om toetredingsdrempels te verlagen op het gebied van het trolley- en SUN-lijnvervoer is het wenselijk dat ook het materieel toegankelijk is voor mogelijke toetreders. Ook op dit punt is geen nadere regelgeving nodig, aangezien dit kan worden meegenomen in de concessievoorwaarden. In deze voorwaarden zal in ieder geval worden geregeld dat in het geval dat een dergelijke concessie overgaat naar een andere vervoerder, deze gebruik kan maken van het materieel tegen redelijke voorwaarden (bijvoorbeeld via overname tegen boekwaarde en/of lease tegen reële tarieven). Deze voorwaarden dienen in het programma van eisen bij de aanbesteding te worden opgenomen, maar ook reeds in de concessie-overeenkomst bij omzetting van contracten in concessies (zie I)..

II Specifieke regelgeving (GVB's)

De regelgeving voor het openbaar vervoer uitgevoerd door gemeentelijk vervoerbedrijven sluit zoveel mogelijk aan bij de generieke regelgeving. Zo wordt, evenals voor overige overheden, met ingang van uiterlijk 1-1-2000 gewerkt met de concessiesystematiek. Specifiek is de instelling van een langere overgangperiode en een uitzonderingsbepaling voor tram en metro. In plaats van uiterlijk per 1-1-2005 vervallen

de concessies uiterlijk per 1-1-2011. Dit resulteert in vijf specifieke wettelijke maatregelen.

I Uiterlijk in 2005 moet een deel van het bus-vervoer zijn aanbesteed.

II Alle niet-aanbestede GVB-concessies vervallen uiterlijk per 1-1-2009 tenzij minimaal 35% van het vervoer uitgevoerd door GVB's voor 1-1-2009 is aanbesteed.

III Uiterlijk per 1-1-2011 dient al het GVB-busvervoer eenmaal te zijn aanbesteed.

Toelichting

Voor de introductie van de aanbestedingssytematiek voor het busvervoer dat thans wordt uitgevoerd door een GVB wordt een overgangperiode ingesteld. Introductie van aanbesteding GVB-busvervoer vindt op gelijke wijze plaats als bij de andere overheden, zij het met een eventuele vertraging tot uiterlijk 2005. Vanaf dat moment moet aanbesteding geleidelijk worden ingevoerd. Per 1-1-2009 vervallen alle niet aanbestede GVB-concessies, tenzij voor die tijd minimaal 35% van het GVB-netwerk is aanbesteed. Uiterlijk 1-1-2011 moeten alle GVB-busconcessies zijn aanbesteed.

IV Aanbestedende overheden kunnen voor 1-1-2004 aan de minister van Verkeer en Waterstaat om verlenging van de overgangperiode voor tram/metro-vervoer vragen.

Toelichting

Voor de introductie van de aanbestedingssytematiek voor tram/metrovervoer geldt dezelfde overgangperiode als voor het busvervoer, met dit verschil dat tijdelijk uitstel kan worden gevraagd. Ik zal uitstel verlenen wanneer kan worden aangetoond dat er dwingende redenen zijn voor dit uitstel. Voorwaarde is tevens dat een plan wordt ingediend om ook voor het tram/metro-vervoer zo spoedig mogelijk de aanbestedingssytematiek te introduceren.

V Zolang het openbaar vervoer-aandeel van de GVB's niet door middel van aanbesteding wordt gegund, mogen GVB's niet meedingen naar concessies die wel worden aanbesteed.

Toelichting

Het zogenaamde reciprociteitsbeginsel is van toepassing op de GVB's. Het reciprociteitsbeginsel betekent dat, zolang het openbaar vervoer-aandeel van de GVB's wordt gemonopoliseerd en dus niet door middel van aanbesteding wordt gegund, de GVB's ook niet mogen meedingen naar concessies die wel worden aanbesteed. Om de GVB's geleidelijk de kans te geven om in de aanbestedingssytematiek in te groeien, worden twee maatregelen voorgesteld.

a. Er mag maximaal 50% meer vervoer in omzet (opbrengsten) worden gecontracteerd buiten het eigen gebied als voor aanbesteding wordt vrijgegeven in het eigen gebied.

b. Het GVB mag vanaf het moment dat de aankondiging van opdracht voor het «eigen gebied» in het Supplement op het EU-Publikatieblad (zie hoofdstuk 4) verschijnt mee gaan dingen naar andere concessies met een maximum van 1,5 jaar voorafgaand aan het aflopen van de niet aanbestede concessie.

De regelgeving met betrekking tot de gemeentelijke vervoerbedrijven wordt nader uitgewerkt en toegelicht in hoofdstuk 10.

2.3.1.2 Overleg en communicatie

De vormgeving van de regisserende rol van het rijk uit zich in wettelijke kaders, maar ook in overleg en communicatie. Overleg met de bestuurlijke partners in het LOVV en de Stuurgroep Decentralisatie. Overleg met de bedrijfstak, met de recent opgerichte nieuwe branche-organisatie, op verschillende manieren en tijdstippen. Maar ook eventueel een makelaar/regisseur-rol om op nationaal niveau tussen decentrale overheden, bedrijfstak en rijksoverheid tot afspraken te komen die noodzakelijk zijn voor de bevordering van de kwaliteit van het openbaar vervoer op nationaal niveau. In dit overleg kunnen monitoring van het proces en eventuele bijstelling van het gehele proces aan de orde komen.

Zoals bedoeld, betekent de decentralisatie van de bevoegdheden voor het stads- en streekvervoer naar de Kaderwetgebieden en de provincies dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit voor het openbaar vervoer in die gebieden de verantwoordelijkheid wordt van de decentrale overheden. Dit betekent bij de introductie van marktwerking dat er een zakelijker relatie tussen de decentrale overheid en vervoerbedrijven tot stand komt.

Tegelijkertijd onderken ik ook dat er voor de bevordering van de kwaliteit en de stimulering van innovatie in het openbaar vervoer zaken tot stand moeten worden gebracht die de afzonderlijke concessierelatie tussen de decentrale overheden en de vervoerbedrijven te boven (kunnen) gaan. Op dit moment valt daarbij te denken aan voorbeelden zoals de ontwikkeling van de chipcard, de ontwikkeling van een nieuwe tariefstructuur, de collectieve contacten op nationaal niveau, OVR etc. Zowel met het oog op een kwalitatief goed openbaar vervoer in Nederland als geheel, als binnen het gebied van de afzonderlijke decentrale overheden, is het van belang dat zulke zaken op nationale schaal tot stand worden gebracht. Ik stel me in deze zaken de volgende rolverdeling voor:

- de bedrijfstak initieert en ontwikkelt;
- de rijksoverheid regisseert en vormt het bestuurlijke aanspreekpunt;
- de rijksoverheid organiseert de besluitvorming met de decentrale overheden en bedrijfstak op nationaal niveau.

Voor sommige onderwerpen is het denkbaar dat de conclusies niet alleen via zelfbinding, maar ook in overleg met partijen via regelgeving dienen te worden vastgelegd. De herziene Wet personenvervoer zal in een kapstokartikel voorzien.

2.3.1.3 Evaluatie en monitoring

Evaluatie-onderzoek en monitoring hebben enerzijds de functie van «ijkpunt», het tussentijds vaststellen in welke mate geformuleerde doelstellingen zijn bereikt, en in de tweede plaats het genereren van leerervaringen op basis waarvan bijstelling van het beleid kan plaatsvinden. Daarnaast kunnen de uitkomsten van evaluatie-onderzoek een belangrijke communicatieve functie hebben. De resultaten van onderzoek kunnen een motiverende werking hebben wanneer blijkt dat aanbesteding als instrument «werkt».

Gedurende de komende jaren zal een complex proces van maatregelen worden gerealiseerd. Dit proces vereist de nodige zorg en begeleiding. Om te leren van de opgedane ervaringen en om de effecten van het gevoerde beleid in kaart te brengen zal respectievelijk procesonderzoek en effectenonderzoek worden uitgevoerd.

Ik stel voor de procesevaluatie van de implementatie van marktwerking in het openbaar vervoer te laten plaatsvinden op basis van een regulier overleg met vertegenwoordigers van alle bij het invoeringstraject betrokken partijen. Door een periodiek overleg kunnen de ervaringen worden getoetst en kan zonodig het beleid worden aangepast.

Op bepaalde meetmomenten in het implementatietraject zal ik de effecten van mijn beleid evalueren. De doelen van mijn beleid zullen worden geoperationaliseerd naar effecten en indicatoren die kunnen worden gemeten met behulp van onderzoek. Doelstellingen die ik hierin wil betrekken zijn bijvoorbeeld vervoergroei, efficiëntieverbetering, de tevredenheid van de reiziger, de kwaliteit van het netwerk en de onderlinge afstemming. Dit effect-onderzoek zal in de loop van de jaren regelmatig worden uitgevoerd.

Voor zowel de proces- als de effect-evaluatie zal in de loop van 1997 een concreet plan worden uitgewerkt. Dit plan in combinatie met de in dit hoofdstuk uiteengezette implementatiestrategie bieden mijns inziens voldoende waarborg voor een gefaseerde en beheerste invoering van marktwerking in het openbaar vervoer.

Ik spreek de verwachting uit dat alle betrokkenen bereid zijn van de ervaringen te leren en zo mogelijk bijstellingen plegen.

2.3.2 Faciliteren

Om het voorgestelde traject daar waar mogelijk te ondersteunen wordt een aantal faciliteiten ingezet, die afzonderlijk en in samenhang tot doel hebben decentrale overheden te ondersteunen bij de introductie van aanbesteding en marktwerking.

In het convenant «Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal (VERDI)» tussen de minister van Verkeer en Waterstaat, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zijn reeds afspraken gemaakt over het faciliteren van het proces van decentralisatie en marktwerking. De afspraken hebben betrekking op:

- de personele consequenties van de decentralisatie;
- het starten van het implementatieproject Decentralisatie Verkeer en Vervoer;
- het door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ter beschikking stellen van de kennisverzameling en kennisverspreiding van AVV aan decentrale overheden;
- het instellen van het Forum OV.

Over de eerste drie onderwerpen hebben reeds in het kader van VERDI uitwerkingen plaatsgevonden. De opzet van het Forum OV wordt hier nader uitgewerkt.

Afspraken VERDI met betrekking tot facilitering van marktwerking en decentralisatie

Personele consequenties

In het VERDI-convenant zijn afspraken vastgelegd over de personele overdracht inzake taken en bevoegdheden op het gebied van verkeer en vervoer. Met een beleidsvoornemen en een sociaal statuut wordt invulling gegeven aan de personele paragraaf van het convenant.

Het bureau Berenschot heeft onderzoek verricht naar deze personele consequenties. Tijdens het Bestuurlijk Overleg op 9 juli jl. zijn het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het IPO, het VNG en de Kaderwet-

gebieden akkoord gegaan met de aanbevelingen van het Berenschot-onderzoek. Dit betekent grofweg dat per 1 januari 1997 150 formatieplaatsen (fte's) van Verkeer en Waterstaat aan de provincies, gemeenten en Kaderwetgebieden worden overgedragen. Van deze 150 fte's worden ongeveer 60 fte's in menskracht en de overige fte's in geld overgedragen, inclusief de daaraan gekoppelde overhead. Voor de financiering van de 90 fte's heeft de minister toegezegd zich sterk te maken.

De noodzaak van een verdere verhoging van het aantal over te dragen fte's voor een hoger te bereiken ambitieniveau bij de lagere overheden zal moeten blijken uit een evaluatie over enkele jaren.

Implementatieproject Decentralisatie Verkeer en Vervoer (IDEVV)

In het convenant hebben partijen afgesproken gezamenlijk de verantwoordelijkheid te nemen voor het implementeren van de in het convenant overeengekomen afspraken. Daartoe is een gezamenlijk «Implementatieproject Decentralisatie Verkeer en Vervoer (IDEVV)» opgesteld. Het IDEVV richt zich daarbij speciaal op activiteiten gericht op kennisoverdracht en kennisopbouw, samenwerking en afstemming tussen de betreffende overheden, onderzoek en voorbeeldprojecten, ondersteuning, voorlichting en communicatie op het hele terrein van infrastructuur en verkeer en vervoer. Daarbij is overeengekomen dat uitvoering van het IDEVV in handen is van IPO en VNG terwijl het ministerie van Verkeer en Waterstaat de uitvoering mogelijk maakt door zowel middelen als menskracht hiervoor vrij te maken. Inmiddels is overeengekomen dat hiervoor 5 fte's beschikbaar komen, waarvan 1 voor de Kaderwetgebieden, 2 voor het IPO en 2 voor de VNG. Jaarlijks wordt voor de periode 1996–1999 f 0,2 miljoen voor IPO en VNG elk vrijgemaakt.

Kenniscentrum AVV

Daarnaast heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de kennisverzameling en kennisverspreiding van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) ter beschikking gesteld van de uitvoering van het SVV-beleid door de decentrale overheden. Een tripartite werkgroep doet concrete voorstellen om aansturing van een deel van de AVV-activiteiten te realiseren. Beoogd wordt met deze voorstellen invulling te geven aan het gewenste Kenniscentrum Verkeer en Vervoer.

Denkbaar onderzoek

Naast meer specifieke vragen en knelpunten die van geval tot geval zullen verschillen, zullen zich rondom de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer ook meer «generieke» vragen voordoen, dat wil zeggen vragen die zich (in enigerlei vorm) bij elke aanbesteding zullen voordoen. Deze vragen kunnen gerangschikt worden rondom twee thema's, te weten vervoerkundige netwerkoptimalisatie en organisatie-ontwikkeling.

Onderzoek naar modellen voor vervoerkundige netwerkoptimalisatie

Om te stimuleren dat aanbesteding inderdaad zal leiden tot een verbetering van het OV-produkt (in de vorm van een geoptimaliseerd netwerk) is het cruciaal dat de latente mogelijkheden om tot verbetering van het bestaande netwerk zichtbaar worden gemaakt. Afhankelijk van de fase in het implementatietraject en de wijze waarop de ontwikkelingsfunctie ingevuld wordt, kunnen dergelijke inzichten voor zowel overheden als vervoerbedrijven een prikkelende functie vervullen. Omdat dergelijke inzichten nog slechts sporadisch beschikbaar zijn, is nader, zo mogelijk regio-specifiek, onderzoek naar concrete mogelijkheden voor vervoer-

kundige netwerk-optimalisatie gewenst. Dergelijk onderzoek zal door Forum OV worden gefaciliteerd.

Onderzoek naar modellen voor organisatie-ontwikkeling in het kader van functiescheiding

Ontvlechting van de huidige relaties tussen decentrale overheid en vervoerbedrijf, respectievelijk het bewerkstelligen van de gewenste functiescheiding zullen in de praktijk (zeer) complexe trajecten blijken te zijn. Het Forum OV zal hierbij een faciliterende rol vervullen door modellen te ontwikkelen en uit te werken die als leidraad kunnen dienen in de stapsgewijze ontwikkeling van nieuwe verhoudingen.

In het VERDI-convenant is door bestuurlijke partijen besloten tot de instelling van een Forum voor Vernieuwing in het Openbaar Vervoer. Dit Forum krijgt tot taak een expertise centrum in te richten om, inzake aanbestedingen, inhoud te geven aan de implementatie van het Kabinetsstandpunt Brox 1 en 2. Daarbij wordt onder andere gedacht aan het ondersteunen van belangrijke projecten. Dit kan de vorm krijgen van tijdelijke personele ondersteuning of het (laten) verrichten van onderzoek. Daarbij is het een voorwaarde dat het Forum onafhankelijke adviezen kan verstrekken. Het Forum OV treedt niet in plaats van het Kenniscentrum Verkeer en Vervoer dan wel IDEVV, maar in aanvulling daarop om met name de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer te ondersteunen.

Deskundigheid op hoofdlijnen wordt in het kabinetsstandpunt als een belangrijke voorwaarde gezien om als decentrale overheid doeltreffend de beleidsvoornemens in te kunnen voeren. Een gezamenlijk traject tot kennisverwerving en kennisoverdracht ligt om effectiviteits- en efficiency-redenen voor de hand.

Om invulling hieraan te geven, kunnen drie soorten activiteiten worden onderscheiden.

a. De zgn. voorveld-activiteiten houden het verkrijgen en toetsen van nieuwe denkbeelden en oplossingen, het verwerven van draagvlak en het creëren van een gezamenlijke wil tot uitvoering van de oplossingen in. Pilots kunnen een voorbeeldfunctie vervullen.

b. De ontwikkeling van concreet toepasbare praktijkinstrumenten, zoals een programma van eisen, voorbeeldcontract, bestekuitvragen, modellen van aanbestedingsreglementen, informatieprofielen, voorbeelden van klachtenregelingen en criteriatoeepassing.

c. Het hanteren van deze concrete instrumenten in de praktijk zoals het onderhandelen en het contracteren valt onder de toepassingsactiviteiten (een help-desk dan wel adviesfunctie).

Vooralsnog stel ik voor de concrete invulling van de doelstelling en activiteiten, zoals onder b en c genoemd, via een Centrum-OV in te vullen, waarbij het programma wordt bepaald door de bestuurlijke participerende partijen.

Het Centrum-OV zal naast een eerste-lijnsfunctie een beperkte advies- en helpdesk-functie vervullen waar het gaat om de toepassing van de ontwikkelde instrumenten.

Ten aanzien van het opereren van een Centrum-OV stel ik voor om wat betreft de werkwijze en de organisatie aan de sluiten bij het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water-, en Wegenbouw en de Verkeerstechiek (C.R.O.W.). Kern van de werkwijze is dat een beperkt secretariaat voor bepaalde tijd er voor zorgt dat producten ontstaan die

breed worden gedragen. Voor de ontwikkeling van producten wordt externe expertise ingehuurd.

Ik stel voor om het secretariaat onder te brengen bij het C.R.O.W, het (jaarlijkse) werkplan te laten vaststellen door een programmaraad bestaande uit vertegenwoordigers van de bestuurlijke partners (rijk, IPO, VNG, BOS, BON, BOV) en de ontwikkeling van een concreet product te laten begeleiden door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de bestuurlijke partijen en de bedrijfstak (gezamenlijk de gebruikers van het instrument) en de mogelijke ontwikkelaars van dergelijke instrumenten. Voordeel van deze keuze is dat wordt aangesloten bij een bestaande ondersteuningsinfrastructuur.

Resultaat dient te zijn dat de instrumenten die worden ontwikkeld transparant en toegankelijk zijn voor de betrokkenen bij marktwerking in brede zin. Het Centrum-OV verzorgt een zogenaamde eerste lijnsorg voor de gebruikers: een toelichting op het gebruik van het ontwikkelde instrument.

Gezien de verwachte grote hoeveelheid aan ontwikkelactiviteiten, zal het Centrum OV een financieel kader moeten krijgen. Voor personele en operationele kosten van Centrum OV is een reservering van maximaal f 2 miljoen per jaar voor de komende vier jaar gemaakt. Nadien dient het onderhoud van de instrumenten zichzelf te financieren.

Over de organisatie van de zogenaamde voorveldfunctie wil ik nog nader overleggen met de bestuurlijke partijen en de nieuw opgerichte branche-organisatie Mobis.

2.3.3 Stimulerende maatregelen

Naast wettelijke kaders en het bieden van faciliteiten wil ik bevorderen dat decentrale overheden tijdig starten met aanbesteding. De volgende maatregelen zullen daarvoor worden ingezet:

- Vergoeding onkosten organisatie eerste aanbestedingsronde
- Onkostenvergoeding offerte

Vergoeding onkosten organisatie eerste aanbestedingsronde (aanbestedende overheden)

Met het gedeeltelijk vergoeden van de directe kosten die zijn gemoeid met de eerste aanbestedingsronde (ontwikkeling van het programma van eisen, organisatie aanbestedingsprocedure, advertentiekosten, externe ondersteuning etc.) worden overheden gestimuleerd om te starten met het proces van aanbesteding. Decentrale overheden die voor 1 januari 2002 starten ontvangen een vergoeding van f 200 000. Deze vergoeding is gebaseerd op 1 extra formatieplaats (f 100 000), een halve formatieplaats voor de juridische begeleiding van het aanbestedingsproces (f 50 000) en f 50 000 voor een procesevaluatie van de eerste aanbestedingsronde. Decentrale overheden die tussen 1 januari 2002 en 1 januari 2004 de eerste tranche van het netwerk aanbesteden ontvangen een vergoeding van f 100 000. Hiervoor zal in de periode 2000-2005, afhankelijk van het aantal bestuurlijke eenheden en het tempo van invoering, ongeveer f 5,5 miljoen worden gereserveerd.

Onkostenvergoeding offerte (vervoerbedrijven)

Uit de evaluatie van de aanbesteding in Zuid-Limburg en Noord-Beveland is gebleken dat de kosten die gemoeid zijn met het opstellen van een offerte voor potentiële toetreders een beletsel kunnen zijn om

daadwerkelijk mee te dingen. Dit geldt met name voor kleinere vervoerbedrijven (besloten vervoerders, taxibedrijven) die willen meedingen naar een concessie. Om de concurrentie aan de aanbodzijde te stimuleren wordt het mogelijk gemaakt aan decentrale overheden om vanuit het exploitatiebudget OV om vervoerbedrijven (een deel) van de onkosten te «vergoeden» die worden gemaakt bij het opstellen van de offerte; de decentrale overheid kan daarmee het aantal potentiële toetreders bevorderen.

2.3.4 Structureerende maatregelen

Voor een doeltreffende aanbesteding is het nodig dat potentiële knelpunten in de relatie tussen decentrale overheid en vervoerbedrijf worden weggenomen. De volgende structureerende maatregelen worden voorgesteld:

- Regelgeving informatievoorziening
- Ontwerp-regeling (mede-)gebruik infrastructuur

Regelgeving informatievoorziening

Op dit moment is een belangrijk deel van de informatie ten aanzien van de exploitatie van OV (informatie over de uitvoeringsaspecten, markt-informatie etc.) vrijwel exclusief in handen van de zittende vervoerder. Om tot aanbesteding te kunnen overgaan is het allereerst noodzakelijk dat de aanbestedende overheid zich (minimaal) op hetzelfde informatieniveau bevindt als de zittende vervoerder (hierin voorziet het zogenaamde informatieprofiel); daarnaast is het essentieel dat ook potentiële toetreders over de informatie beschikken die nodig is om een concurrerende offerte te kunnen opstellen.

Ervaringen bij de proefaanbestedingen in Zuid-Limburg en Noord-Beveland leren dat een ongelijk informatieniveau een belangrijk obstakel is in het aanbestedingsproces en dat aanvullende regelgeving ten aanzien van de beschikbaarheid van WROOV-gegevens noodzakelijk is om deze ongelijkheid recht te trekken. Regelgeving ten aanzien van de informatievoorziening dient te voorzien in het ter beschikking komen van de minimaal noodzakelijke informatie en daarmee te voorkomen dat een serieuze toetredingsdrempel ontstaat (Voor de uitwerking zie hoofdstuk 3).

Voorbeeld-regeling (mede-)gebruik infrastructuur en voorzieningen

In het kader van een aanbestedingsprocedure zullen met toetreders afspraken gemaakt moeten worden over het gebruik van (OV-)infrastructuur en «overige» voorzieningen, zoals haltevoorzieningen. Beide typen voorzieningen zijn op dit moment (vrijwel) uitsluitend in gebruik en veelal in eigendom van de «zittende» vervoerder(s). Deze zullen – bij verlies van een contract of concessie – niet automatisch bereid zijn genoemde voorzieningen te delen met een concurrerend vervoerbedrijf. Met name bij OV-infrastructuur is veelal sprake van gecompliceerde eigendoms-, beheers- en gebruiksrelaties die een beletsel kunnen vormen bij de implementatie van aanbesteding. Bezien kan worden of een voorbeeld-regeling over het (mede-)gebruik van OV-infrastructuur en voorzieningen binnen concurrentie-verhoudingen inderdaad een oplossing kan betekenen voor de gesignaleerde knelpunten die zich in de praktijk kunnen gaan voordoen.

2.4 De periode heden tot en met 1-1-1999

In de paragrafen 2.1 tot en met 2.3 is een implementatiestrategie geformuleerd met als vertrekpunt het tot stand komen van een nieuw wettelijk kader. Maar daarvoor kan ook reeds veel geschieden.

De voorziene invoering van de herziene Wet personenvervoer op 1 januari 1999 en het daarin geschetste wettelijk kader verplicht decentrale overheden om vanaf 1 januari 2000 gefaseerd te starten met aanbesteding van concessies. In deze paragraaf wordt ingegaan op de initiatieven en werkzaamheden die door alle betrokkenen kunnen worden opgezet en gestart in de periode tot en met 1-1-1999.

De Wet personenvervoer biedt op dit moment al voldoende basis en aanknopingspunten voor decentrale overheden om desgewenst initiatieven te ontplooiën in de richting van introductie van marktwerking. Deze initiatieven kunnen zijn:

- a. pilotprojecten;
- b. het bedenken en opzetten van uitvoeringsplannen aanbesteding;
- c. de verdere planvorming bij de verzelfstandiging van de Gemeentelijke Vervoerbedrijven;
- d. de mogelijkheden van de regiobekostiging;

Met andere woorden, willen decentrale overheden en bedrijven vooruitlopen op het voorgestelde stappenplan en wettelijk kader dan zullen deze initiatieven weinig beleidsmatige en wettelijke hindernissen kennen.

a. Pilotprojecten

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in 1994 een aanbesteding van het interlokaal openbaar vervoer per bus uitgevoerd in Zeeland en Limburg. Doel was om ervaring op te doen met het toen voor het OV nog nieuwe instrument aanbesteding. Naar mijn oordeel is het wenselijk de komende jaren reeds te experimenteren in verschillende situaties. In bijvoorbeeld een landelijk gebied, een BOS-stad en een stedelijk gebied, om ervaring op te doen met aanbesteden in verschillende situaties. Experimenteren kan ook betrekking hebben op «droog-oefenen», zoals in de noordelijke provincies is voorzien. Van deze ervaringen kan ook door anderen worden geleerd. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil deze experimenten faciliteren en ondersteunen, zodat de leerervaringen verder kunnen worden overgedragen en omdat de leerervaringen kunnen worden gebruikt bij de verdere opstelling van wet- en regelgeving.

b. Uitvoeringsplannen aanbesteding

Als overheden beslissen bijvoorbeeld per 1-1-1999 te beginnen met aanbesteding dan kunnen in de jaren daaraan voorafgaand de te nemen stappen worden voorbereid. Op deze manier kunnen overheden en bedrijven in onderling overleg goed voorbereid hun ideeën en plannen uitwerken.

Zo is het op basis van de nu bekende beleidslijnen op dit moment al mogelijk om over te gaan tot het opstellen van verkeers- en vervoersplannen. Zodra het verkeers- en vervoerbeleid uitgekristalliseerd is, is het ook mogelijk om de voorwaarden en eisen van aanbesteding te formuleren.

c. De verdere planvorming rond de verzelfstandiging van de Gemeentelijke Vervoerbedrijven

De verzelfstandiging van de GVB's is niet afhankelijk van de invoering van de nieuwe wetgeving.

In het kader van de verzelfstandiging van de GVB's kunnen door alle betrokkenen de nodige acties in gang worden gezet. De betrokkenen zijn in dit geval de GVB's zelf, de gemeenten, de Kaderwetgebieden en de rijksoverheid.

Ontvlechting, verzakelijking en verzelfstandiging zijn de kernbegrippen voor het beleid ten aanzien van de GVB's voor de komende jaren. Omdat de verschillende GVB's allemaal hun eigen verzelfstandigingstraject (kunnen) afleggen, is er in algemene zin geen exacte activiteiten- en tijdplanning te geven.

d. De mogelijkheden van de regiobekostiging

Het is van groot belang, dat de bestuurlijke structuur van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zoals in het VERDI-convenant afgesproken, en wat het openbaar vervoer betreft in het wetsvoorstel Decentralisatie vervat, zo snel mogelijk wordt ingevoerd. Daarmee doen de verantwoordelijke overheden ervaring op met het beleid inzake openbaar vervoer. Vanuit die ervaring vallen de vernieuwingsoperaties, waaronder ontvlechting en marktwerking in een vruchtbare bodem. In relatie met de decentralisatie wordt door mij in overleg met de bestuurlijke partners een bekostigingssystematiek voor de middellange termijn ontwikkeld.

2.5 Randvoorwaarden

Bij de implementatie van aanbesteding kan een groot aantal randvoorwaarden worden onderscheiden die van invloed zijn op de effectiviteit van het instrument aanbesteding.

Een deel van de condities betreft min of meer zelfstandige, aan aanbesteding verwante beleidstrajecten. Het gaat dan om beleidstrajecten (zoals de invoering van een nieuw bekostigingssysteem) die ook zonder aanbesteding zouden kunnen worden uitgevoerd en zelfstandig gevolgen hebben voor het openbaar vervoer-beleid.

Het gaat dan om:

- a. heldere bestuurlijke verantwoordelijkheden
- b. bekostigingssystematiek met opbrengstenprikkel
- c. spelregels ten aanzien van marktordening en mededinging
- d. tariefvrijheid en elektronisch kaartstelsel
- e. positie reiziger
- f. positie werknemer

a. Heldere verantwoordelijkheden

Hoewel met de decentralisatie flinke vooruitgang is geboekt, zijn deze op het gebied van (vervoerkundige) afstemming, bestuurlijke samenwerking, doordecentralisatie en de nieuwe bestuurlijke verhoudingen nog niet volledig uitgekristalliseerd.

Per 1 januari 1997 danwel 1 januari 1998 krijgen de provincies de bevoegdheid voor het interlokaal openbaar vervoer en het lokaal openbaar vervoer overgedragen. De Kaderwetgebieden en de drie noordelijke provincies beschikken sinds 1 januari 1996 over deze bevoegdheden en de middelen.

In de loop van 1997 komt vast te staan welke BOV-/BOS-gemeenten hun bevoegdheid ten aanzien van het openbaar vervoer zullen behouden.

Per 1 januari 1998 liggen daarmee de bestuurlijke verhoudingen ten aanzien van het openbaar vervoer definitief vast. Uitzondering vormen de Kaderwetgebieden, waarover naar verwachting in de loop van 1998 duidelijkheid ontstaat.

b. Bekostigingssystematiek met opbrengstenprijkkels

De nieuwe bekostigingssystematiek met een vorm van opbrengst-suppletie, sluit in beginsel goed aan op aanbesteding van de ontwikkeling en aanbesteding met ontwikkelingsprijkkels. In lijn met het voorgestelde zal een nieuw bekostigingssysteem (met opbrengstenprijkkels) naar verwachting per 1-1-1998 beschikbaar zijn.

De bestuurlijke verantwoordelijkheden en de bekostigingssystematiek worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 9.

c. Spelregels voor marktordening en mededinging

Met de introductie van aanbesteding in het openbaar vervoer, gaat het openbaar vervoer in de toekomst van een door overheidsinterventie gereguleerde markt naar een vrijere markt met beheerste mededinging. In een overgangsfase en ook bij een beheerste mededinging is het echter nodig dat de overheid definieert wat zij maatschappelijk acceptabele mededinging acht. Een visie op acceptabele mededinging leidt tot voorstellen voor mededingings- en ordeningsregels. In hoofdstuk 5 worden deze mededingings- en ordeningsregels nader uitgewerkt.

d. Tariefvrijheid en elektronisch kaartstelsel

In het kabinetsstandpunt «Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer» spreekt het Kabinet zich uit voor de wenselijkheid van mogelijkheden tot tariefdifferentiatie. Door middel van dit tariefinstrument ontstaan mogelijkheden om een optimale verhouding tussen kosten en opbrengsten te bereiken, maar ook om beleidsmatige doelstellingen ten aanzien van bereikbaarheid en leefbaarheid te verwezenlijken.

Tariefdifferentiatie met de huidige kaart- en tariefstructuur zal al snel leiden tot een voor de klanten te grote verscheidenheid aan kaartsoorten. Om tariefvrijheid te realiseren en kaartintegratie te behouden streeft het kabinet naar de introductie van een elektronisch kaartstelsel.

Naast de functie van betaalmiddel, vervoerbewijs, het genereren van informatie om opbrengsten per bedrijf en per beheersgebied te kunnen vaststellen kan een elektronisch kaartstelsel ook de functie van het verantwoorden van de geleverde diensten aan de aanbestedende overheid hebben.

Kortom: tariefdifferentiatie geeft vervoerders een instrument om een optimale verhouding tussen kosten en opbrengsten te realiseren en elektronisch kaartstelsel genereert marktinformatie waardoor de transparantie van de markt toeneemt.

In hoofdstuk 8 worden Tariefdifferentiatie en Elektronisch kaartstelsel nader uitgewerkt.

e. Positie reiziger

Introductie van aanbesteding van concessies heeft tot gevolg dat tijdelijke regionale vervoermonopolies ontstaan. Dit gegeven gecombineerd met het verzelfstandigingsproces van de gemeentelijk vervoerb企业n vereist een andere invulling van de betrokkenheid van de consument. Consumentenbescherming is onderwerp van hoofdstuk 6.

f. Positie werknemer

De onderbelichting van de personele aspecten in de Kabinetsstandpunten van de Commissie Brokx leidde tot de instelling van de Commissie «Personele Gevolgen Commissie Brokx» (Commissie Laan I). De Commissie had de opdracht om voorstellen te doen gericht op een sociaal aanvaardbaar en werkbare beheersing van de personele gevolgen, met inachtneming van het streven naar marktwerking in het openbaar vervoer. Het advies van de Commissie is opgenomen in de bijlagen en mijn standpunt wordt verwoord in hoofdstuk 7.

2.6 Praktijk

Het wettelijk kader kan worden beschouwd als het invoeringstraject dat doorlopen moet worden om in 2005 het einddoel ten aanzien van de introductie van aanbesteding te bereiken. Binnen het wettelijke kader bepaalt de decentrale overheid de fasering en het tempo waarin aanbesteding in de concrete provinciale, regionale of lokale context geïmplementeerd zal worden. Uit het overzicht blijkt dat vanaf 1998 aan alle condities voor een beheerste, gefaseerde en verantwoorde invoering van aanbesteding is voldaan. Bovendien zijn de faciliterende en stimulerende instrumenten beschikbaar of worden ontwikkeld.

3. CONCESSIONSYSTEMATIEK

3.0 Samenvatting

In het Kabinetsstandpunt Brox 2 wordt gekozen voor de introductie van een systeem van beheerste concurrentie om de weg. Om deze concurrentie te realiseren wordt een concessiesystematiek ingevoerd.

Concessies

Een concessie voor openbaar vervoer is het unieke recht, verleend door een bestuursorgaan, tot exploitatie van het openbaar vervoer door een onderneming.

Decentrale overheden bepalen op welke wijze het domein van de concessie wordt gedefinieerd. De concessieverlenende overheid heeft daarbij de vrijheid het gebied en de modaliteit van de concessie zelf te bepalen. Inbreuken op de exclusiviteit van een concessie moeten vooraf worden vastgelegd in de concessievoorwaarden.

De maximale wettelijk concessieduur bedraagt zes jaar.

Wettelijk zullen in ieder geval de volgende voorschriften met betrekking tot de concessievoorwaarden worden vastgelegd:

- de verplichting aan de concessiehouder die de concessie heeft aanvaard om het vervoer ten behoeve van een ieder te verrichten;
- de verplichting aan de concessiehouder om binnen de aan de concessie gestelde voorwaarden andere vervoerders in zijn concessiegebied te gedogen;
- verbod voor derden om een openbare vervoersdienst te exploiteren in het concessiegebied zonder een daartoe gesloten contract met de concessieverlenende overheid;
- de mogelijkheid van gehele of gedeeltelijke overdracht van de feitelijke uitvoering van de concessie en de verantwoordelijkheid van de concessiehouder jegens de concessieverlener bij overdracht van de concessie;
- waarborg voor de instandhouding van een goede dienstverlening door de concessiehouder (bijvoorbeeld reizigersinformatie, toegankelijkheid, tariefstructuur, kaartintegratie);
- plicht tot bekendmaking aan het publiek van dienstregelingen, de algemene vervoersvoorwaarden en de bekendmakingstermijn;
- informatieverplichting aan de concessieverlener die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoering van de concessie;
- toezicht op het nakomen van de verplichtingen door de concessiehouder;
- de bandbreedtes met betrekking tot tarieven (zie hoofdstuk 8).

De bevoegdheid om de dienstregeling vast te stellen/goed te keuren wordt geschrapt uit de Wet personenvervoer

Aanvullende contracten

- de concessieverlenende overheid is bevoegd om in aanvulling op het concessionele vervoer aanvullende contracten te sluiten voor het verrichten van openbaar vervoer;
- aanvullende contracten moeten verplicht worden aanbesteed overeenkomstig de aanbestedingsregels van de openbaar vervoer concessie.

3.1 Inleiding

Om te komen tot een marktgericht en kwalitatief beter openbaar vervoer heeft het Kabinet in het Kabinetsstandpunt Brocx 2 gekozen voor een vorm van concurrentie om de weg. Concurrentie om de weg is mogelijk door een systematiek van aanbesteding van concessies. Het Kabinet heeft om de volgende redenen gekozen voor concessies als onderwerp van aanbesteding.

Belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar vervoer is dat het zowel een alternatief vormt voor de auto op met name congestiegevoelige verbindingen als dat het een vervoersvoorziening biedt voor hen die niet over een alternatief beschikken. Daarbij is voor de kwaliteit van het openbaar vervoer het aanbieden van een samenhangend netwerk een belangrijke voorwaarde.

De concessiesystematiek leent zich goed voor een vervoersnetwerk. Het netwerk bevat de combinatie van het verrichten van onrendabele diensten die uit het oogpunt van algemeen belang gewenst zijn, met de uitvoering van andere, rendabele, openbaar vervoerdiensten. Systeemintegratie blijft dan behouden en de middelen gemoeid met de concessie kunnen door de vervoerder beter worden benut. De kosten van het vervoer onder de concessie worden hierdoor gunstig beïnvloed. Een waarborg voor deze publieke taak van het openbaar vervoer vormt de uitvoering van een mix van rendabele en onrendabele lijnen. Dit kan alleen indien aan die exploitatie een zekere mate van exclusiviteit wordt gegeven. Door middel van de verlening van concessies wordt een beheerste vorm van concurrentie, namelijk om de weg, geïntroduceerd terwijl continuïteit en overzicht van het aanbod tegelijkertijd mogelijk blijft.

De concessie geeft de mogelijkheid aan de concessieverlenende overheid om voorwaarden te stellen aan de concessiehouder met betrekking tot de exploitatie van het openbaar vervoer, zonder zich in detail met het vervoersaanbod te bemoeien. Binnen de door de aanbestedende overheid geformuleerde concessievoorwaarden heeft de vervoerder de mogelijkheid de ontwikkeling van het openbaar vervoer ter hand te nemen. De vervoerder beschikt bij uitstek over de marktkennis om een efficiënt, effectief en klantgericht vervoersnetwerk te ontwerpen.

De keuze voor een concessiesystematiek in plaats van een systematiek van contractrelaties is ingegeven door de overweging dat contracten, als privaatrechtelijke overeenkomst, niet de exclusiviteit kunnen regelen. Het verlenen van een concessie sluit echter niet uit dat aanvullend, binnen de grenzen die in de concessievoorwaarden zijn gesteld nog contracten worden gesloten tussen concessieverlenende overheid en concessiehouder; bijvoorbeeld over zaken die jaarlijks verschillen, danwel onderwerpen waarover in de concessievoorwaarden slechts de condities en/of procedures vastliggen.

Het publiekrechtelijk karakter van een concessie

Het begrip concessie is in de Nederlandse regelgeving geen vast omlind begrip. Een concessie wordt in de regel verleend voor werkzaamheden die van openbaar belang worden beschouwd. Dit geschiedt in die gevallen dat de overheid het wenselijk vindt dat de uitvoering van de betreffende werkzaamheden wordt overgelaten aan particuliere ondernemingen. Een concessie wordt vanwege de met de concessie verbonden algemene belangen dan ook meestal verleend bij wet. Uit de in de wet neergelegde rechten en verplichtingen blijkt dan de rechtsverhouding tussen concessieverlener en concessiehouder. Het feit dat de concessio-

naris de concessie in sommige gevallen uitdrukkelijk moet aanvaarden (en dat daartoe een overeenkomst wordt gesloten), ontnemt aan die concessie niet het beschikkingskarakter. In de literatuur wordt daarom wel eens gesproken van geconditioneerde eenzijdige beschikkingen.

De concessie (met al haar voorwaarden) is rechtsgeldig zodra ze door het bestuursorgaan is vastgesteld, ook zonder dat de concessionaris de concessie heeft aanvaard. De publiekrechtelijke concessie wordt, zo is hier aan de orde, verleend na de privaatrechtelijke aanbestedingsprocedure. De overheden kunnen tegelijkertijd via de concessievoorwaarden de publieke taak van het openbaar vervoer blijven behartigen.

De Wet personenvervoer kent geen concessiesystematiek, maar in zekere zin werkt de huidige OV-vergunning als een «versluierde» concessie door de rechten en verplichtingen die voor de vervoerder aan de vergunning zijn verbonden. De vergunninghouder is verplicht ten minste eenmaal per jaar een dienstregeling in te dienen en deze dienstregeling uit te voeren. De overheid is volledig verantwoordelijk voor het niveau van de aangeboden vervoersvoorzieningen. Indien er na afloop van de dienstregelingsperiode geen nieuwe dienstregeling is vastgesteld of goedgekeurd, is de vervoerder verplicht de oude dienstregeling voort te zetten. Door middel van de zogeheten «paralleliteitstoets» voor nieuw aangeboden vervoersvoorzieningen, wordt de huidige vervoerder beschermd en is de facto sprake van een belangrijke mate van exclusiviteit.

Achtereenvolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de aard en inhoud van een concessie (paragraaf 2), de concessievoorwaarden (paragraaf 3) en de toetsing van het vervoeraanbod (paragraaf 4). Tot slot wordt ingegaan op aanvullende contracten (paragraaf 5) en wordt het vervolg geschetst (paragraaf 6).

3.2 Aard en inhoud van een concessie

Een concessie voor openbaar vervoer is het unieke recht, verleend door een bestuursorgaan, tot exploitatie van het openbaar vervoer door een onderneming.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op het voorwerp van concessie (paragraaf 3.2.1), de exclusiviteit van een concessie (paragraaf 3.2.2) en de duur van een concessie (3.2.3).

3.2.1 Voorwerp

Het voorwerp van de concessie bepaalt de reikwijdte van de concessie en de reikwijdte van rechten en verplichtingen van de concessiehouder. De algemene omschrijving dat de concessie het uitsluitende recht op exploitatie van openbaar vervoer en de verplichting deze exploitatie uit te voeren behelst, zegt nog niets over de reikwijdte daarvan. Uit het kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie Brokx Openbaar Vervoer (TK 1994/95, 23 645, nr. 2) blijkt dat het gaat om een concessie voor de exploitatie van een vervoersvoorziening, een netwerk met een mix aan rendabele en onrendabele lijnen, in een bepaald gebied. Daarbinnen zijn nog aanvullende vervoerscontracten met betrekking het openbaar vervoer mogelijk. Verder zijn daarnaast nog contracten voor collectief vraagafhankelijk vervoer mogelijk.

Ik ben van opvatting dat het aan de concessieverlenende overheid is om te bepalen op welke wijze het domein van de concessie wordt gedefinieerd. Daarbij zijn in beginsel de volgende beslissingen aan de orde:

a. *Geografisch gebied;*

De keuze voor de selectie en bepaling van de omvang van het aanbestedingsgebied is een verantwoordelijkheid van de aanbestedende overheid. Daar waar de vervoerkundige schaal dit niet in de weg staat, zal de verantwoordelijkheid voor een concessie binnen één bestuursniveau (gemeente, Kaderwetgebied, provincie) vallen. Indien de bestuurlijke schaal verschilt van de vervoerkundig optimale schaal zullen de betrokken bestuurlijke partijen tot afstemming moeten komen over bijvoorbeeld al dan niet geografische deelconcessies of gezamenlijke aanbesteding. Ik ben van oordeel dat voor de wijze waarop in deze afstemming kan worden voorzien, kan worden aangesloten bij de voorstellen inzake afstemming van de dienstregeling zoals die in het voorstel tot wijziging van de Wet personenvervoer (TK 1995/1996, 24 686) zijn opgenomen.

Invalshoeken bij de keuze inzake de geografische omvang van een concessie

Voor de keuze inzake omvang van het gebied kunnen voor decentrale overheid een aantal invalshoeken relevant zijn:

1. Klantgerichtheid

Het produkt is in de ogen van de klant veelal die combinatie van lijnen die aan zijn terugkerende en incidentele behoeften voldoet. Een probleem is dat voor elke reiziger een andere combinatie van lijnen relevant is. Van de overheid kan niet worden verwacht dat ze kennis heeft van individuele preferenties. Laat staan dat de aanbestedende overheid deze preferenties ook nog correct kan aggregeren en op basis hiervan de uitgebrachte offerte objectief kan beoordelen. Deze invalshoek is derhalve minder geschikt om de optimale schaal van aanbesteding te bepalen.

2. Netwerkindegratie

Een tweede invalshoek betreft die van netwerkindegratie ofwel een samenhangend OV-netwerk, waarvoor een bepaalde minimum omvang noodzakelijk is. Zeker indien de ontwikkelingsfunctie bij de vervoerder c.q. private marktpartij wordt gelegd pleit dit des te meer voor een concessie van een relatief grote omvang.

3. Kostenminimalisatie (schaalvoordelen)

Om de realisatie van schaalvoordelen in de bedrijfsvoering mogelijk te maken is het noodzakelijk dat een concessie een substantiële omvang heeft. Schaalvoordelen kunnen zich voordoen in de exploitatie van een netwerk, maar ook bij het bedingen van quantumkortingen bij bijvoorbeeld de aankoop van grotere hoeveelheden materiaal, verzekeringen, brandstof en dergelijke. Bij aanbesteding is het voor de aanbestedende overheid van belang dat een veelheid aan aanbestedingseenheden kan leiden tot hogere contract-, administratie- en organisatorische en afstemmingskosten. Anderzijds kunnen meerdere concessies binnen een gebied leiden tot meer dynamiek en leerervaringen.

4. Meer aanbieders

Kleinere aanbestedingseenheden stellen kleinere vervoerbedrijven beter in staat om offerte uit te brengen. Om het aantal offererende partijen te vergroten kan dit een overweging vormen voor de decentrale overheid. Tevens wordt door een groter aantal inschrijvers de concurrentiedruk vergroot hetgeen een neerwaarts effect op de prijs kan hebben.

Het gebied waarvoor de concessie kan worden verleend, overschrijdt in beginsel niet het grondgebied van de tot concessieverlening bevoegde overheid. Deze territoriale begrenzing wordt niet in de wet neergelegd.

Evenwel kan het wenselijk zijn om concessies te verlenen voor «grensoverschrijdend vervoer». In die situatie voorziet de wet door het mogelijk te maken de concessie door de desbetreffende overheden gezamenlijk te laten verlenen dan wel door de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het verlenen van dit soort concessies aan een van de desbetreffende overheden over te dragen¹.

b. Ontwikkeling van netwerk en/of uitvoering van de dienstregeling

Het voorwerp van de concessie kan de ontwikkeling van een netwerk betreffen of slechts de uitvoering van de dienstregeling en het (laten) rijden van materieel. In het kabinetsstandpunt Brokx 2 heeft het Kabinet uiteengezet dat veel argumenten pleiten voor het in één hand houden van de ontwikkelings- en uitvoeringsfunctie en dat dit een taak en verantwoordelijkheid voor vervoersondernemingen zou moeten zijn. Ik blijf dit het meest gewenste ontwikkelingsperspectief vinden.

Tegelijkertijd is in het kabinetsstandpunt reeds aangegeven dat a. in de overgangsfase het starten met de aanbesteding van met name uitvoering mogelijk moet zijn en b. dat de scheidslijn tussen beleidsvoeringsfunctie en ontwikkelingsfunctie niet haarscherp is aan te geven, zeker niet in wet- en regelgeving. Deze overwegingen en de overweging dat bij uitstek het een verantwoordelijkheid van decentrale overheden kan zijn om hier op maat invulling aan te geven brengt mij tot de conclusie dat de wet- en regelgeving deze ontwikkelingsruimte en decentrale beleidsvrijheid dient te bieden.

c. Modaliteit

Een concessie kan betrekking hebben op het gehele openbaar vervoer dan wel een bepaalde modaliteit. Voor het eerste pleit dat bij die keuze, binnen de randvoorwaarden gesteld door de concessieverlenende overheid, het aan de vervoerder is om de meest optimale mix van modaliteiten in te zetten. Anderzijds kan een concessieverlenende overheid ervoor kiezen om, indien kan worden beschikt over tram of metro-infrastructuur, de concessie tot een modaliteit te beperken, omdat de concessieverlenende overheid van oordeel is dat op die wijze een effectieve en efficiënte benutting van de infrastructuur het meest gewaarborgd is.

Concessiesystematiek regionaal/stadsgewestelijk spoorvervoer

Voor de contractsector-treindiensten is het voorgenomen concurrentieregime dat van periodieke aanbesteding met een tijdelijke exclusiviteit (dus vergelijkbaar met stad/streek). De facto is sprake van concurrentie «om het spoor». Het ligt immers niet voor de hand dat derde-vervoerders willen concurreren met een «gesubsidieerde» vervoerder en dit is ook niet wenselijk. Over de juridische en technische (capaciteitsbeslag) invulling van de wijze waarop de exclusiviteit gewaarborgd kan worden zal nog nader overleg plaatsvinden.

Produktspecificatie spoorvervoer

In het beleidsvoornemen contractsector spoorvervoer zullen de treindiensten zijn aangegeven welke voor aanbesteding in de periode 1998–2000 in aanmerking komen. De uitvoering van deze diensten vormt derhalve het produkt van de aanbesteding.

Het is voor mij vanzelfsprekend dat ook bij de produktspecificatie van de vervoerdienst, waaronder ik ook de intermodale variant beschouw, er

¹ Een soortgelijke constructie is opgenomen in artikel 19, derde lid, van het voorstel tot wijziging van de Wet personenvervoer ten aanzien van de vaststelling van grensoverschrijdende dienstregelingen (TK, II 1995/96, nr. 23 646, nr. 2).

sprake dient te zijn van maatwerk via nader overleg met de desbetreffende decentrale overheden.

Een vraagstuk wat daarbij aan de orde komt vormt de mogelijkheid van intermodale aanbesteding. Hieronder wordt verstaan een aanbesteding waarbij ook andere, niet spoorgebonden, modaliteiten in aanmerking komen. Thans vindt nog nader onderzoek plaats naar de juridische (is dit in de huidige wetgeving mogelijk), financiële (hoe ga je om met instandhoudingskosten van de railinfrastructuur) en technische (beschikbare capaciteit) complicaties hiervan.

Samengevat:

De regelgeving inzake de concessiesystematiek wordt zo ingericht dat binnen de gestelde kaders de keuzes inzake het voorwerp van concessie worden bepaald door de decentrale overheid. Tevens wordt het voor decentrale overheden mogelijk gemaakt om concessies gezamenlijk aan te besteden.

3.2.2 Exclusiviteit

Kenmerkend voor een concessie is dat in principe deze het exclusieve recht geeft op exploitatie binnen het domein van de concessie en tegelijkertijd ook de verplichting tot levering met in acht name van de concessievoorwaarden. Voor een doeltreffend openbaar vervoerbeleid van decentrale overheden zal deze exclusiviteit in een aantal situaties bijvoorbeeld in geval van interconcessionaal vervoer, aanvullende contracten, collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) en spoorvervoer, moeten worden ingeperkt.

Momenteel is de parallelliteitstoets van de dienstregelingsvoorstellen een middel om exclusiviteit van het openbaar vervoer te waarborgen. Deze toets vervalt in de ontwerp-wijziging van de Wet personenvervoer¹ die op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangig is. In plaats van toetsing op parallelliteit moeten inbreuken op de exclusiviteit door de concessieverlener vooraf worden vastgelegd.

Bovenstaande betekent dat het recht op exploitatie dat met de concessie wordt verkregen niet absoluut is. De aard van het openbaar vervoer brengt met zich dat bepaalde beperkingen op het exploitatierecht door de concessiehouder zullen moeten worden geaccepteerd.. Welke beperkingen door de concessiehouder moeten worden geduld wordt deels in de wet en deels in de concessievoorwaarden neergelegd. Voor het implementeren van aanbesteding van concessies is het noodzakelijk dat, voorzover niet wettelijk vastgelegd, de decentrale overheid in de concessievoorwaarden vastlegt met welke inbreuken (en wanneer en op welke gronden) de vervoerder rekening dient te houden. Helderheid vooraf is noodzakelijk wil onzekerheid hierover zich niet vertalen in een hogere prijs.

Samengevat:

Wettelijk zal worden vastgelegd dat vooraf in de concessievoorwaarden moet worden aangegeven met welke mogelijke inbreuken (wanneer en op welke gronden) op de exclusiviteit de vervoerder rekening dient te houden.

Inbreuken op de exclusiviteit van een concessie

Mogelijke inbreuken op de exclusiviteit van een concessie zijn:

1. Openbaar vervoer per trein (commercieel en contractsector)

¹ TK II 1995/96, 24 686.

Het exploitatierecht wordt beïnvloed door het commercieel openbaar vervoer per trein binnen een concessiegebied. De toegang tot het spoorwegennet staat in beginsel vrij voor iedere (spoor)vervoerder-ondernemer. De aanbestedende decentrale overheden hebben (op termijn met uitzondering van onrendabele regionale spoordiensten) geen bevoegdheden ten aanzien van deze dienstverlening. Een concessiehouder van busvervoer kan zo concurrentie ondervinden van commercieel openbaar vervoer per trein dat deel uitmaakt van het landelijk of regionaal spoorwegennet. Dit risico kan door de concessiehouder vooraf worden ingeschat, omdat de spoorweginfrastructuur een gegeven is, wijzigingen daarin veelal goed zijn in te schatten, en verder over de fluctuatie in de spoorwegdienstregeling tijdig overleg tussen de vervoerders mogelijk is. Het is aan de decentrale overheden om een afweging te maken of bij een verantwoordelijkheid voor het regionaal spoorvervoer, de concessie zowel het bus- als het spoorvervoer zal omvatten. Indien het Rijk verantwoordelijk is voor de te contracteren dienst kunnen in het te sluiten contract afspraken worden gemaakt over paralleliteit. Dit onderdeel van het contract komt dan in overleg met de voor het regionaal openbaar vervoer verantwoordelijke decentrale overheid tot stand.

2. Commercieel openbaar vervoer anders dan per trein

Het exploitatierecht zou tevens kunnen worden beperkt door commercieel openbaar vervoer anders dan per trein. «Cherry-picking» op deze wijze wordt voorkomen doordat de introductie van de concessie als sturingsinstrument betekent dat commercieel openbaar vervoer in het concessiegebied slechts mogelijk is onder goedkeuring van de concessieverlenende overheid in dat gebied, waarbij in de concessievoorwaarden door de decentrale overheid dient te worden aangegeven welke gedragslijn deze zal volgen. Bij interregionaal of landelijk commercieel openbaar vervoer betekent dit ook dat van iedere concessieverlenende overheid deze goedkeuring verkregen moet worden. In beide gevallen zullen de condities hiervan in de concessievoorwaarden moeten zijn opgenomen. De goedkeuring zou kunnen worden geweigerd indien het toestaan van de vervoersvoorziening materieel afbreuk doet aan de rechten van de concessiehouder.

3. Interconcessioneel vervoer

Indien concessies voor vervoersnetwerken in aangrenzende gebieden het onder concessie verleende recht van exploitatie beïnvloeden, ligt het voor de hand om, hoewel het in strikte zin geen inbreuk op de concessie betekent, hiermee vooraf rekening te houden. Dit geschiedt nu reeds bij de afstemming van de dienstregelingen. Bij gelijktijdige aanbesteding van dergelijke concessies geldt hetzelfde. De betrokken bestuurlijke partijen kunnen de afgestemde afspraken vervolgens in de concessievoorwaarden opnemen. Bij ongelijktijdige aanbesteding zal reeds bij de inrichting van de concessiesystematiek hier door de decentrale overheden uitwerking aan moeten worden gegeven.

4. Collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV)

In het geval dat het CVV onderdeel uitmaakt van het domein van de concessie is de keuze voor de meest doelmatige aanwending aan de vervoerder. Indien het CVV geen onderdeel is van de concessie dan wordt gebruik gemaakt van een gespecificeerd contract. De aantasting van de exclusiviteit dient dan te worden opgenomen in de concessievoorwaarden.

5. Aanvullende contract halte-haltevervoer

De mogelijkheid bestaat dat maatschappelijk gewenst vervoer binnen een concessie op grond van bedrijfseconomische motieven niet door de concessionair wordt aangeboden. Het afsluiten van een aanvullend

contract voor een verbinding waarbij nog geen sprake is van vervoer (bijvoorbeeld op bepaalde tijdstippen of dagen) betekent nauwelijks aantasting van de exclusiviteit. Daarnaast kan een aanvullend contract voorzieningen betreffen die deels parallel aan de onder de concessie vallende voorzieningen zijn. In dat geval moeten in de concessievoorwaarden garanties worden neergelegd over tot welk (maximaal) niveau paralleliteit van aanvullende contracten moet worden getolereerd. Dit kan echter worden ondervangen door in de concessievoorwaarden limitatief de gronden van de aanvullende contracten op te nemen.

6. Cabotagevervoer voor zover dat op grond van een cabotagevergunning is toegelaten

Op dit moment is een ontwerp verordening in voorbereiding¹ die het tijdelijk verrichten van binnenlands beroepspersonenvervoer over de weg in een Lidstaat van ontvangst toestaat door een vervoerder van personen over de weg in het internationaal vervoer, zonder dat deze in die Lidstaat is gevestigd.

Met dit cabotagevervoer wordt in dit verband bedoeld op cabotagevervoer voor het internationaal geregeld vervoer dat wordt uitgevoerd door vervoerders uit andere Lid-Statens in het kader van internationaal geregeld vervoer. Internationaal geregeld vervoer is vervoer van personen met een bepaalde regelmaat en langs een bepaalde reisweg, waarbij op vooraf vastgestelde stopplaatsen reizigers mogen worden opgenomen of mogen worden afgezet. Het karakter van het internationaal geregeld vervoer komt derhalve overeen met dat van het openbaar vervoer zoals gedefinieerd in de Wet personenvervoer. Uit de EG-regelgeving volgt dat een vergunning voor dit cabotagevervoer alleen kan worden geweigerd indien aangetoond kan worden dat er uitsluitend sprake is van de meest winstgevende van alle op de betrokken trajecten bestaande geregelde vervoersdiensten. Een grond voor weigering kan volgens de EG-regelgeving niet zijn dat de diensten tegen lagere prijzen dan andere wegvervoerders zullen worden aangeboden of dat de verbinding reeds door andere vervoerders wordt geëxploiteerd.

3.2.3 Duur

Bij het vaststellen van de maximumduur van een concessie moet een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds het bieden van zekerheid aan de vervoerder en anderzijds de wenselijkheid het aangeboden netwerk op gezette tijden te toetsen aan de markt. In het Kabinetstandpunt Brox 2 heeft het Kabinet aangegeven dat, na afweging van de voor- en nadelen in beginsel een concessieduur van 4 à 5 jaar de voorkeur verdient. Bij de behandeling van het kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer is toegezegd dat, gehoord de argumenten van de Kamer, bezien zal worden of een langere duur van een concessie gewenst is.

Op basis van onderstaande overwegingen stel ik voor een maximum concessieduur van zes jaar voor bus, metro en tram in de wet op te nemen.

Mogelijkheden tot differentiatie

Een langere maximumconcessieduur biedt meer mogelijkheden om spreiding aan te brengen in het moment van aanbesteden en de lengte van de concessieduur. Ik heb de verwachting dat de aanbestedende overheden in een groot aantal gevallen een kortere looptijd zullen hanteren, dan het wettelijk maximum van zes jaar.

¹ Ontwerp-verordening tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (10/40/96).

Redenen voor decentrale overheden om een kortere concessieduur te hanteren, dan het wettelijk maximum van zes jaar.

– De aanbesteding van openbaar vervoer betreft een voor de decentrale overheid nieuw takenpakket. Om zich gaandeweg verder te professionaliseren kan men eerst ervaring willen opdoen met aanbesteding. Om hieraan tegemoet te komen, is een kortere duur te prefereren.

– Een langdurige concessie is complex van aard en vereist derhalve meer kennis en ervaring. Nog niet alle decentrale overheden beschikken hierover. Ook dit kan ertoe leiden dat een kortere periode zal worden gehanteerd.

– Decentrale overheden zullen zich naar verwachting niet voor een langdurige periode willen binden aan en zo afhankelijk zijn van eenzelfde vervoerder, die gedurende de concessieperiode als monopolist kan optreden.

– De contractprijzen zullen naar verwachting bij de invoering van concurrentie nog niet op hun laagste niveau zijn aangeland. Deze prijzen zouden zich moeten kunnen stabiliseren, voordat tot eventuele langduriger concessie-overeenkomsten wordt overgegaan.

Buitenlandse ervaringen

Het veelvuldig gebruik van een (maximale) concessieperiode van 5 tot 7 jaar bij concessieverlening in het openbaar vervoer in het buitenland duidt erop dat deze duur in de praktijk een balans is tussen marktwerking enerzijds en stabiliteit en continuïteit anderzijds. Bijlage 1 geeft een overzicht van de concessieduur in verschillende landen. In een groot aantal landen is bovendien een tendens waarneembaar richting een langere concessieduur om op die manier aanbesteding met ontwikkelingsprikkelers mogelijk te maken. Daar ik aanbesteding van de ontwikkelingsfunctie van groot belang vindt, ligt het voor de hand hierbij aan te sluiten.

Marktwerking en innovatie

De duur van een concessie is een belangrijk element voor het daadwerkelijk ontstaan van mededinging. Langlopende concessies betekenen dat de dreiging van concurrentie voor de concessiehouder minder aanwezig is. Van een betwistbare markt is minder sprake en een belangrijke incentive tot verbetering van de kwaliteit en efficiency boet aan kracht in. Dit betekent dat bedrijven minder geprikkeld worden om zich meer op de vervoersbehoefte van de reiziger te richten. De uitdaging van de vervoersondernemingen bestaat daarin dat zij een netwerk aanbieden dat goed aansluit bij de wensen van de reiziger en dat voldoet aan de voorwaarden van de aanbestedende overheid. Hoe beter de onderneming hierin slaagt des te aantrekkelijker zal de exploitatie zijn. Een te korte concessieduur kan er toe leiden dat vervoerders zich meer oriënteren op de aanbestedende overheid als opdrachtgever dan op de reizigers. De introductie van marktwerking in het openbaar vervoer heeft juist tot doel te komen tot een klantgericht openbaar vervoer.

Bij de door mij voorgestane aanbesteding van de ontwikkelings- en uitvoeringsfunctie is tijd en ruimte nodig om een concessie vervoerkundig verder te ontwikkelen en te toetsen of via de toename van reizigers deze inderdaad beter voldoet aan de eisen van de klanten. Bij een korte concessieduur is dit te beperkt mogelijk. Men heeft immers een aantal ervaringsjaren nodig om de markt verder te kunnen verkennen. Daartoe investeert een vervoerder in de ontwikkeling van een netwerk, waarvan hij op termijn de vruchten kan plukken.

Samenvattend betekent dit dat een centrale overweging van de concessiesystematiek is dat wanneer de concessieperiode verstrijkt en op de nieuwe concessie moet worden geboden, de marktwerking wordt geïntensiveerd. Marktwerking nodigt uit tot een kortere concessieduur. Aan de andere kant pleiten argumenten als de terugverdiendtijd van investeringen en de kosten van de procedures rond de concessieverlening voor een langere termijn. Daarom is een meer hybride concessievorm te overwegen, waarbij in principe voor een langere periode een verbintenis wordt aangegaan, maar de mogelijkheid van een tussentijdse evaluatie wordt ingebouwd. Zo kan men bij een concessieperiode van zes jaar denken aan een tussentijdse evaluatie na drie jaar.

Contractduur contractsector spoor

In het beleidsvoornemen contractsector spoorvervoer zal er weloverwogen voor worden gekozen de lengte van het langstduurende contract te laten aansluiten bij de in deze nota voorgestelde concessieduur. Ook bij de voorgestelde aanbestedingen van regionaal en stadsgewestelijke spoorvervoer zal deze termijn worden aangehouden.

3.3 Concessievoorwaarden

In voorgaande paragraaf is ingegaan op het voorwerp, de exclusiviteit en de duur van een concessie. Daarbij is aangegeven welke zaken hiertoe in de wet zullen worden verankerd. De rijksoverheid geeft hiermee de wettelijke kaders op hoofdlijnen voor de concessiesystematiek.

Een aantal onderwerpen leent zich voor een meer gedetailleerde uitwerking door de concessieverlenende overheden. In de wet worden slechts voorschriften opgenomen die de aanbestedende overheden verplichten om over onderwerpen die in het kader van het algemeen belang worden gesteld passages op te nemen in de concessievoorwaarden (de «dat»-vraag). De decentrale overheden kunnen wettelijk worden aangesproken om genoemde zaken te regelen. De wijze waarop invulling en uitvoering geschiedt, wordt aan de aanbestedende overheden overgelaten (de «hoe»-vraag). Deze werkwijze sluit aan op het kabinetsbeleid decentrale overheden zoveel mogelijk beleidsvrijheid in deze te geven.

Onderwerpen die betrekking hebben op de rechten en plichten die samenhangen met de concessie en die in het kader van het algemeen belang worden gesteld, en derhalve naar mijn mening in regelgeving moeten worden neergelegd, zijn:

1. Verplichting aan de concessiehouder om het vervoer ten behoeve van een ieder te verrichten

Dit is de kernverplichting van de concessieverlening voor openbaar vervoer. De verplichting tot vervoer geeft het algemeen en maatschappelijk belang aan voor dat vervoer.

2. Verplichting aan de concessiehouder om binnen de aan de concessie gestelde voorwaarden andere vervoerders die een contract hebben gesloten met de concessieverlenende overheid, onder bepaalde omstandigheden in hun concessie-gebied toe te laten

Het hangt van de reikwijdte van de concessieverlening af of het is toegestaan dat anderen gerechtigd zijn in hetzelfde gebied vervoersdiensten te verrichten. De aanbestedende overheid bepaalt de reikwijdte

en daarmee de exclusiviteit van de concessie. Een nadere regeling van die verplichting zal in de concessievoorwaarden moeten worden opgenomen.

3. Verbod voor derden om een openbare vervoersdienst te exploiteren in het concessiegebied zonder een daartoe gesloten contract met de concessieverlenende overheid dan wel zonder toestemming van de aanbestedende overheid

Het verbod aan derden is een spiegelbeeldbepaling van de plicht van de concessiehouder om derden toe te laten. De toelating van derden zal ter voorkoming van de uitholling van de exclusiviteit van de concessie gebonden zijn aan een contract of toestemming van de concessieverlenende overheid. Het contract zal dan betrekking hebben op aanvullende openbaar vervoervoorzieningen. De toestemming voor het verrichten van openbaar vervoerdiensten zal betrekking hebben op de gevallen waarin sprake is van commercieel openbaar vervoer. De uitzonderingen op het verbod zullen in de concessievoorwaarden, de contractvoorwaarden en de voorwaarden verbonden aan de toestemming van de concessieverlenende overheid nader worden aangegeven.

Uitzonderingen op het verbod aan derden om openbaar vervoerdiensten te exploiteren

Uitzonderingen op het verbod om openbaar vervoerdiensten te exploiteren zonder een daartoe gesloten contract met de concessieverlenende overheid kunnen bijvoorbeeld als volgt worden geoperationaliseerd:

- een snelheidsnorm of kwaliteitsnorm eventueel gekoppeld aan een minimumtarief dat hoger ligt dan de bandbreedte waarbinnen tarief voor concessievoer moet worden verricht;*
- doorkruising van het gebied;*
- voor- en natransport van de door de concessiehouder te exploiteren vervoersvoorziening;*
- de in opdracht van de concessiehouder verrichte OV-dienst (bij overdracht van feitelijke uitvoering van de concessie);*
- ontheffing van het verbod indien de concessiehouder niet in de dienstverlening voorziet en de ontheffing in verband met bijzondere omstandigheden redelijkerwijs noodzakelijk zijn.*

4. Gehele of gedeeltelijke overdracht van de feitelijke uitvoering van de concessie (en voorwaarden aan wie en waaronder) en de verantwoordelijkheid van de concessiehouder jegens de concessieverlener bij overdracht van de uitvoering van de concessie

In beginsel is een concessie onvervreemdbaar. Zolang nog sprake is van een substantiële bijdrage van de decentrale overheden lijkt mij dat wenselijk. Het is echter mogelijk, binnen de grenzen van het concurrentieel regime, om de concessie (deels) over te dragen aan een andere rechtspersoon. Het gaat hier dan niet om de situatie dat de concessiehouder de concessie deels in onderaanneming geeft, maar indien sprake is van een zelfstandige overdracht. Dit kan zich voordoen indien de rechtspersoon van de concessiehouder wijzigt door fusie of overname of indien een dochter van de concessiehouder de concessie gaat uitvoeren. De overdracht van de concessie laat de verantwoordelijkheid ervoor van de concessiehouder onverlet. Om de continuïteit van de uitvoering van de concessie te waarborgen worden er regels gesteld aan de continuïteit van de zeggenschapsverhouding tussen de concessiehouder en de rechtspersoon die de concessie uitvoert. Deze regels zullen betrekking hebben op de invloed die de concessiehouder kan uitoefenen op die andere

rechtspersoon door middel van bijvoorbeeld aandelenbezit of benoeming van commissarissen. De overdracht is niet aanbestedingsplichtig.

5. Waarborg voor de instandhouding van een goede dienstverlening door de concessiehouder

Het is vanwege de publieke functie van het openbaar vervoer van belang dat de uitvoering ervan aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. De decentrale overheid zal daartoe aan de concessiehouder bepaalde verplichtingen moeten kunnen opleggen. Aangezien deze eisen in het algemeen door alle concessiehouders van openbaar vervoer moeten worden geëerbiedigd, worden de algemene kaders ter waarborging van die dienstverlening in een wettelijk voorschrift neergelegd. Het stellen van uniforme kaders ter waarborging van een goede dienstverlening bevordert de transparantie van de te stellen concessievoorwaarden voor zowel de concessiehouder als de consument. Een nadere invulling van de kaders kan plaatsvinden in de concessievoorwaarden. De instandhouding van een goede dienstverlening hangt van een veelheid van factoren af. Bijvoorbeeld kunnen wettelijk regels worden gesteld ten aanzien van kaartintegratie, de tariefstructuur, de aanpassing van de hoogte van het tarief, de toegankelijkheid van de dienstverlening (zoals toegang voor gehandicapten en de deelname aan een landelijk reizigersinformatiesysteem) en de aanpassing van het voorzieningenniveau door de concessiehouder. Daarnaast kunnen procedurele waarborgen een goede dienstverlening bevorderen. Te denken valt dan aan de verplichting aan de concessiehouder om wijzigingen aan de aanbestedende overheid bekend te maken en hem te verplichten overleg te voeren met consumentenorganisaties en andere vervoerders.

De kaders hebben geen betrekking op het voorzieningenniveau zelf. De kaders voor het aangeboden voorzieningenniveau zullen normaliter vastliggen bij de concessieverlening. Wel is het voor een goede dienstverlening van belang dat het voorzieningenniveau, als gevolg van bijvoorbeeld een verandering van de openbaar vervoervraag, in de loop van de concessieduur kan worden aangepast door de concessiehouder. Deze aanpassingsmogelijkheid zal door de overheid, uit hoofde van haar zorg voor goede openbaar vervoersvoorzieningen, aan voorwaarden gebonden moeten zijn. De mogelijkheid voor de overheid om deze voorwaarden te stellen, zal in de wet worden opgenomen. De overheid kan dit nader invullen door bijvoorbeeld in de concessievoorwaarden op te nemen dat het vervoersaanbod een bepaald wijzigingspercentage niet mag overschrijden.

6. Plicht tot bekendmaking aan het publiek van dienstregelingen en de algemene vervoersvoorwaarden en de bekendmakingstermijn

De bekendmaking van dienstregelingen ten behoeve van het publiek is wezenlijk vanwege het openbare karakter van het vervoer. Het is ook een verplichting die voor alle concessiehouders geldt. Het belang van de bekendmaking rechtvaardigt het opnemen ervan in de wet. Wel is het mogelijk voor de concessieverlenende overheid om de uitwerking van de publicatieplicht in de concessievoorwaarden op te nemen.

7. Informatieverplichting (omvang, frequentie e.d.) van de vervoerder aan de concessieverlener die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoering van de concessie

De verplichting tot het leveren van informatie heeft betrekking op bijvoorbeeld kwantiteit van het aanbod, kwaliteit (o.a. klachtenbehandeling), tariefontwikkeling, rendement en financiële resultaten. Deze

informatie is niet alleen noodzakelijk om toezicht te kunnen uitoefenen op de juiste uitvoering van de concessie maar ook om de nodige «beleidsinformatie» te kunnen verkrijgen ten behoeve van de eerstvolgende aanbesteding. De informatieverplichting dient in principe voor alle concessiehouders hetzelfde te zijn. Ook omdat deze informatie de grondslag is voor de toezicht door de opdrachtgevende overheid op de naleving van de concessievoorwaarden. De concessiehouders dienen op eenzelfde wijze te worden getoetst. Verder draagt een hoge mate van uniformering op dit punt bij aan heldere spelregels, uniforme interpretatie, minder beheerslast en markttransparantie.

De concessiehouder heeft gedurende de concessieperiode een monopolie op de kennis over de ontwikkeling van de vervoersvraag in het concessiegebied. Derhalve wordt de concessiehouder verplicht om gegevens over reizigersstromen aan de aanbestedende overheid ten behoeve van de bekostiging en het toezicht, maar ook met het oog op toekomstige aanbesteding, te verstrekken. Want ten behoeve van een effectieve aanbesteding hebben zowel de aanbestedende overheid als de concurrent-inschrijvers behoefte aan gedetailleerde gegevens over de vervoersvraag. De overheid mag deze gegevens vervolgens ook aan derden, concurrent-inschrijvers, in het kader van die aanbestedingsprocedure verstrekken. Dit is noodzakelijk om het risico van concurrentievervalsing te vermijden als gevolg van de informatievoorsprong van de concessiehouder.

De informatieverstrekking vindt echter zijn grens in de gegevens die als bedrijfsgegevens¹ kunnen worden gekwalificeerd. Indien uit de gegevens de bedrijfsvoering en de bedrijfsresultaten van de concessiehouder kunnen worden afgeleid, leidt de informatieverstrekking juist tot een achterstandspositie van de concessiehouder ten opzichte van zijn concurrent-inschrijvers. Naast gegevens over de vervoerstromen worden ook de gegevens over het personeelsbestand openbaar gemaakt. Dit is van belang indien er sprake is van een overnameverplichting van personeel van de oude concessiehouder door de nieuwe concessiehouder en die een doorvertaling zullen moeten krijgen in de concessievoorwaarden (zie hoofdstuk 7 over de positie van de werknemer).

Bovengenoemde beleidsmotieven pleiten voor de opstelling van een informatieprofiel. Naast de gegevens die in het kader van de bekostiging op grond van het besluit Personenvervoer worden opgelegd, kan worden gedacht aan gegevens met betrekking tot de dienstverlening, de vervoersvraag en sociaal-economische aspecten. Het is aan de concessieverlenende overheid om uiteindelijk te beslissen welke informatie noodzakelijk is. Het is wenselijk dat één van de eerste aandachtspunten van het Forum OV het uitwerken van een (aantal) model informatieprofiel betreft. Daarbij kan onafhankelijke accountantsexpertise worden ingeschakeld om de exacte begrenzing te vinden tussen benodigde en bedrijfsgevoelige (en daarmee concurrentiegevoelige) gegevens.

Samengevat:

Er kunnen drie beleidsmotieven worden onderscheiden voor het vormgeven van een informatieprofiel in het kader van concessieverlening en/of aanbesteding:

- a. bekostigingsmotief;
- b. maatschappelijk motief;
- c. aanbestedingsmotief.

¹ Uit de Wob-jurisprudentie blijkt dat er sprake is van bedrijfsgegevens indien uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid met betrekking tot het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van productie of de kring van afnemers en leveranciers.

Opsomming van gegevens die kunnen worden opgenomen in een informatieprofiel

Financiële gegevens:

- bankgaranties
- de jaarrekening van de vervoerder
- subsidie per reiziger
- subsidie per voertuigkilometer
- subsidie per reizigerskilometer
- kostendekkingsgraad

Karakteristieken dienstverlening:

- diensttype, frequentie, dag van de week
- rijtijd
- loopafstand
- looptijd
- overstapkwaliteit
- tarief
- bediende bevolking
- bediende openbare gebouwen

Standaarden dienstverlening:

- maximale wachttijd en minimale frequentie naar moment van de dag (piek, perioden tussen pieken of aangrenzend aan piekschouders, avond en nacht), dag van de week, rijrichting en soortlijn
- gegevens over toegankelijkheid, veiligheid, punctualiteit, properheid en betrouwbaarheid
- gegevens over technische specificaties van voertuigen (geluidsniveau, uitlaatgassen, licht, ouderdom)
- gegevens over reizigerscomfort (zetels, ventilatie, bagagevoorzieningen)
- gegevens verzameld aan boord van de voertuigen (logistieke beheerssystemen)
- gegevens over reizigersklachten
- gegevens over informatie verstrekt aan reizigers

Vervoersvraag:

- aantal reizigers
- soort reizigers

Alternatieven:

- bestaande busalternatieven
- invloed op commerciële diensten

8. Toezicht op het nakomen van de verplichtingen door de concessiehouder

Bij of krachtens de wet zal de aanbestedende overheid moeten worden aangewezen voor het toezicht op de naleving van de concessievoorwaarden. De toezichthoudende bevoegdheden zoals in zijn algemeenheid neergelegd in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht vormen daarbij het kader.

3.4 Toetsing vervoeraanbod

In de huidige Wet personenvervoer, maar ook na aanvaarding van het ingediende voorstel tot wijziging van de Wet personenvervoer, hebben de provincies, de gemeenten en de Kaderwetgebieden een beslissende rol bij het vaststellen van het vervoersaanbod. Door de goedkeurings- en vaststellingsbevoegdheid van de dienstregeling is de decentrale overheid uiteindelijk verantwoordelijk voor de omvang van het aanbod. De

decentrale overheid heeft derhalve in termen van het kabinetsstandpunt momenteel naast de beleidsvoeringsfunctie ook de rol van ontwikkelaar, dan wel sanctioneert het aanbod van een ontwikkelaar in detail. Het willen aanbesteden van de ontwikkelingsfunctie, oftewel het meer vrijheid geven aan vervoerders om het meest effectieve en efficiënte vervoersaanbod te ontwikkelen, heeft consequenties voor de bevoegdheid tot vaststellen van de dienstregeling door de overheid. De verantwoordelijkheid voor het voorzieningenniveau verschuift wat detaillering betreft van de decentrale overheid naar de ontwikkelaar. De decentrale overheid blijft wel verantwoordelijk, via het programma van eisen, voor het kaderscheppend voorzieningenbeleid en zal door de selectie via de aanbestedingsprocedure het gewenste voorzieningenniveau ook beïnvloeden. Bij de concessieverlening wordt het door de ontwikkelaar aangeboden voorzieningenniveau vastgelegd. Wijzigingen hierin zullen niet meer aan de concessieverlenende overheid ter vaststelling, maar slechts ter toetsing aan de randvoorwaarden worden voorgelegd. De concessieverlenende overheid zal vooraf in de concessievoorwaarden de wijzigingsmarges aangeven. Door middel van toezicht op de naleving van de concessievoorwaarden, kunnen de aangebrachte wijzigingen aan de door de decentrale overheid geschapen kaders worden getoetst. Bij aanbesteding van alleen de uitvoeringsfunctie blijft de decentrale overheid verantwoordelijk voor het aanbod en in die zin aanvankelijk de ontwikkelingsfunctie uitoefenen. Omdat de decentrale overheid echter niet meer jaarlijks de dienstregeling vaststelt maar van tevoren de wijzigingsmarges voor het aanbod aangeeft, verschuift die ontwikkelrol, zij het geconditioneerd, naar de uitvoerder van de dienstregeling. Deze mag binnen de door de decentrale overheid aangegeven marges het vervoersaanbod zelfstandig wijzigen.

Uitwerking van de toetsing van de dienstregeling

Als gevolg van het schrappen van de bevoegdheid tot goedkeuring van de dienstregeling in de Wet personenvervoer kunnen zich de volgende situaties voordoen:

a. Een concessie wordt verleend aan een vervoerder. Concurrerende offereerders die eveneens aan het programma van eisen voldoen worden afgewezen. Tijdens de concessieperiode wijzigt de concessiehouder de dienstregeling. Deze wijziging betekent een versraling van het vervoeraanbod. De wijzigingen vallen weliswaar binnen het programma van eisen, maar het vervoeraanbod is slechter dan de aangeboden dienstregeling van andere aanbieders.

De aanbestedende overheid heeft de volgende instrumenten om het voorzieningenniveau, gedurende de concessieperiode, te waarborgen:

- het vastleggen van het voorzieningenniveau en de mate van wijziging in het programma van eisen en de concessievoorwaarden;*
- het toetsen van de wijzigingen aan de concessievoorwaarden;*
- het opnemen van een overlegverplichting voor de concessiehouder in de concessievoorwaarden over wijzigingen in het voorzieningenniveau;*
- het opnemen van een overlegverplichting voor de concessiehouder met consumentenorganisaties over voorgenomen wijzigingen in het kwaliteitsniveau (hetgeen meer inhoudt dan het voorzieningenniveau);*
- het sluiten van aanvullende contracten voor de vervallen voorzieningen.*

b. Op basis van de gereden dienstregeling sluit de provincies een aanvullend contract met een ander vervoerbedrijf. Vervolgens wijzigt de concessiehouder de dienstregeling, waardoor het aanvullende contract niet meer aansluit.

De problematiek is te ondervangen door:

- geen aanvullende contracten af te sluiten voor een langere periode dan de looptijd van een dienstregeling;*
- in het aanvullende contract vast te leggen dat aanpassingen mogelijk zijn indien de dienstregeling wordt gewijzigd.*

Samengevat:

De bevoegdheid om de dienstregeling vast te stellen/goed te keuren vervalft in de Wet personenvervoer.

3.5 Aanvullende contracten

Indien vanuit maatschappelijk oogpunt het aangeboden netwerk niet voldoende is, bestaat de mogelijkheid om aanvullende contracten op lijnniveau af te sluiten. In de huidige situatie wordt de bevoegdheid tot het sluiten van (aanvullende) contracten voor het verrichten van openbaar vervoer niet in de wet geregeld. De contractvorm, wordt wel gebruikt door decentrale overheden die daarmee hun afspraken met de vervoerder neerleggen ter uitvoering van de bevoegdheden tot vergunningverlening, vaststelling van de dienstregeling en verlening van de exploitatiebijdrage.

In de wet wordt de bevoegdheid neergelegd om tot het sluiten van op de concessie aanvullende contracten over te gaan voor specifieke vervoersvoorzieningen indien dit noodzakelijk is om een goede openbaar vervoersvoorziening te waarborgen voor degenen die daarvan afhankelijk zijn. Ook voor deze contracten geldt een aanbestedingsplicht overeenkomstig die van de concessie.

Aanvullende contracten hebben, evenals concessies, een maximum looptijd van zes jaar. Bij voorkeur eindigt de duur van een dergelijk contract uiterlijk bij de beëindiging van de concessie. Met betrekking tot CVV-contracten is in deze fase van ervaring opdoen in het nog voor te hangen gewijzigde Besluit Personenvervoer sprake van een maximale contractduur van drie jaar.

3.6 Vervolg

De voorbereiding van de invoering van een concessiesystematiek vergt tijd. Wettelijk wordt vastgelegd dat één jaar na inwerkingtreding van de wet, waarvan de publicatie in de Staatscourant is gepland voor 1-1-1999, de concessiesystematiek dient te zijn ingevoerd. Voor die tijd moeten de decentrale overheden de concessiegebieden definiëren. Nadat de concessiesystematiek is ingevoerd kan aanbesteding plaatsvinden.

Bijlage 1

Tabel: Landen die aanbesteding gebruiken voor de voorziening van openbaar vervoer en de duur van het concessie-contract

Landen	Duur van aanbesteden concessie-contracten (in jaren)
Denemarken	5-8
Finland	5
Frankrijk	5-7
Duitsland	8(a)
Noorwegen	5-10
Portugal	NB
Spanje	8-20
Zweden	3-5
Zwitserland	3 + 10(b)
Groot-Brittannië	3(c)
USA	1-3
Australië	5(d)
Nieuw-Zeeland	5

Noten: (a) voornamelijk onder-aanneming; (b) een 3-jarige proefperiode gevolgd door een 10-jarig contract; (c) recentelijk is sprake om duur te verlengen naar 5 jaar; (d) voor commerciële contracten.

Legenda: NB- Niet Bekend

Bronnen: Anderson (1992); Bannister c.s. (1992); meerdere bronnen in teksten.

4. AANBESTEDINGSSYSTEMATIEK

4.0 Samenvatting

De introductie van het instrument aanbesteding in het openbaar vervoer vereist een regeling in de Wet personenvervoer.

Aanbestedingsplicht

De wettelijke regeling zal, zo wordt voorgesteld, in ieder geval bevatten de verplichting tot aanbesteding van openbaar vervoer concessies en contracten volgens de EU-richtlijn diensten (1993). De EG-richtlijn diensten komt tegemoet aan de wens om te komen tot een vorm van openbare aanbesteding met heldere en eenduidige spelregels. De EG-richtlijn nutssector laat de keuze voor openbare, niet-openbare aanbesteding of onderhandelingsprocedure vrij en stelt slechts beperkte eisen aan de te hanteren selectiecriteria.

Aanbestedingsprocedure

Voor wat betreft de procedure vereisten wordt aangesloten bij de vereisten in de richtlijn diensten zoals deze zijn geïmplementeerd bij en krachtens de Raamwet EU-aanbestedingen. In de Wet personenvervoer zal de overeenkomstige toepassing van dit regime plaatsvinden via een verwijzing naar deze wet.

Aanbestedingsreglement

Een aanbestedingsreglement draagt naar mijn oordeel bij aan een transparante aanbestedingsprocedure en een inzichtelijke en uniforme toepassing van de aanbestedingsregels. Daarnaast kan het vanwege de onbekendheid met aanbesteding van openbaar vervoer bij de aanbestedende overheden en de vervoerders, zeker in de beginfase, een welkom houvast betekenen. In de Wet personenvervoer wordt het opstellen van een aanbestedingsreglement door de aanbestedende overheid, verplicht gesteld. Omdat de procedureregels zullen moeten aansluiten bij de werkwijze van de aanbestedende overheid of bij een bij die overheid bestaand aanbestedingsreglement, zal de inhoud ervan niet bij of krachtens de wet worden bepaald. De wettelijke regeling zal zich beperken tot de verplichting en het opsommen van de belangrijkste in het reglement op te nemen onderwerpen. Het staat de aanbestedende overheden uiteraard vrij om tot uniformering van het reglement te komen.

4.1 Inleiding

In de kabinetsstandpunt Brokx 2 maakt het kabinet een keuze voor een aanbestedingsmodel, namelijk (gecombineerde) aanbesteding van ontwikkeling en uitvoering. Tevens wordt met betrekking tot de aanbestedingssystematiek het volgende geformuleerd:

- het betreft periodieke openbare aanbesteding van concessies voor regionale/lokale netwerken. In een overgangsfase is de openbare aanbesteding van alleen de uitvoeringsfunctie mogelijk dan wel alleen de openbare aanbesteding van het management van een gemeentelijk vervoerbedrijf;
- voorts betreft het de openbare aanbesteding van contracten voor aanvullende openbaar (lijn-)vervoer;
- naast de selectie op kwaliteit (waaronder het reizigerstarief), kan ook de prijs (het subsidietarief) een rol spelen.

De aanbestedingssystematiek moet vorm worden gegeven, zo wordt gesteld, binnen de kaders van Europese richtlijnen met betrekking tot aanbesteding. Om de markt van overheidsopdrachten binnen de Europese Unie werkelijk te openen en daarmee marktwerking te introduceren, is een reeks EU-aanbestedingsrichtlijnen uitgevaardigd. Het betreffen de EU-richtlijnen «werken» (1972), richtlijn «leveringen» (1978), richtlijn «nutssector» (1993) en de richtlijn «diensten» (1993). Deze aanbestedingsrichtlijnen, die (semi)overheden verplichten tot aanbesteding van overheidsopdrachten, zijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen (Stb. 1993, 212), het Besluit overheidsaanbestedingen (Stb. 1993, 305), het Besluit aanbesteding van werken 1973 en het Besluit aanbestedingen nutssector (Stb. 1993, 214).

De uitgangspunten, zoals geformuleerd in het kabinetsstandpunt Brox 2 en de Europese regelgeving met betrekking tot aanbestedingen vormen het kader waarbinnen de aanbestedingssystematiek voor het openbaar vervoer wordt uitgewerkt.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanbestedingsprocedure (paragraaf 2), de te onderscheiden aanbestedingsfasen (paragraaf 3) en het aanbestedingsreglement (paragraaf 4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met de vervolgstappen die worden gezet (paragraaf 5).

4.2 Aanbestedingsprocedure: de keuze voor de EU-richtlijn diensten

Geen van de EU-richtlijnen is van toepassing op de aanbesteding van openbaar vervoerconcessies en het sluiten van openbaar vervoercontracten. Daarom zal een aanbestedingsplicht in de Wet personenvervoer moeten worden opgenomen. Om een aantal redenen heb ik gekozen voor aansluiting bij het Europese aanbestedingsregime.

a. Het regime doet recht aan de noodzakelijke objectieve beoordeling door de overheid van de uitgebrachte offertes aan de geformuleerde criteria van die overheid. Naast deze instrumentele functie heeft het aanbestedingsrecht ook een waarborgfunctie. Het dient verder te vrijwaren tegen willekeurig en preferentieel optreden van de overheid, wat in de EG-aanbestedingsrichtlijnen tot uitdrukking is gebracht in de plicht voor de overheid om alle gegadigden in een aanbestedingsprocedure gelijk te behandelen (gelijkheidsbeginsel).

b. Door de aansluiting bij de bestaande procedure wordt een procedurele uniformiteit van de nationale aanbesteding van diensten bereikt; doordat in beginsel een aanbestedende overheid voor de aanbesteding van openbaar vervoersdiensten dezelfde procedure volgt als die voor de aanbesteding van andere diensten (zoals bijvoorbeeld de aanbesteding van gehandicaptenvervoer op grond van de WVG).

c. Er is reeds sprake van een redelijk uitgekristalliseerde procedure (en jurisprudentie) door de ervaring van de aanbestedende overheid met de richtlijnen. Ook kan ten behoeve van een uniforme uitleg van de regels een beroep worden gedaan op de aanwezige Europese en nationale jurisprudentie terzake. De reeds opgedane ervaring van decentrale overheden met deze aanbestedingsregels en de bestaande jurisprudentie dragen bij aan de uniforme toepassing van de aanbestedingsregels. Dit bevordert de doorzichtigheid en objectiviteit van de aanbestedingsprocedure.

Er zijn twee EU-richtlijnen die van toepassing zouden kunnen worden verklaard op de concessieverlening van openbaar vervoer; de EU-richtlijn diensten en de EU-richtlijn nutssectoren. In bijlage 1 bij dit hoofdstuk wordt aangegeven op grond waarvan beide richtlijnen niet van toepassing zijn op de concessieverlening van openbaar vervoer. Bijlage 2 vermeldt de belangrijkste verschillen tussen beide richtlijnen.

Op grond van een aantal overwegingen heb ik een voorkeur om aan te sluiten bij het regime van de richtlijn diensten.

In de eerste plaats komt dit tegemoet aan de voorkeur die is uitgesproken (TK, II 1995/96, nr. 23 645) voor een openbare aanbestedingsprocedure. Het ligt voor de hand die aanbestedingsrichtlijn van toepassing te verklaren die aan deze wens het beste recht doet. De richtlijn nutssector heeft ten aanzien van de procedure op dat gebied weinig waarborgen. Zo is daar in beginsel de keuze voor een openbare, niet-openbare of onderhandelingsprocedure vrij. Ook zijn slechts beperkte regels gesteld ten aanzien van selectiecriteria. Toepassing van het regime van de richtlijn diensten schept de beste kans voor heldere en eenduidige spelregels. Dit geldt zeker in een markt waar nog weinig ervaring op dit punt is. In deze richtlijn mag de aanbestedende overheid in principe slechts kiezen uit de openbare of de niet-openbare procedure. In een beperkt aantal gevallen is het ook mogelijk te kiezen voor een onderhandse onderhandelingsprocedure.

In de tweede plaats kent de richtlijn diensten een gesloten systeem van selectiecriteria hetgeen duidelijke informatie aan de inschrijvers verstrekt.

In de derde plaats valt de aanbesteding van het sluiten van openbaar vervoercontracten, voorzover de plicht daartoe niet uit de wet voortvloeit, reeds onder de reikwijdte van de richtlijn diensten. Dit laatste betekent dat, voorzover er bijvoorbeeld door decentrale overheden reeds WVG-vervoer is aanbesteed, hiermee al ervaring is opgedaan.

Aanbestedingsystematiek regionaal/stadsgewestelijk spoorvervoer

De voorgenomen contractering van spoorwegdiensten valt onder de gegeven definitie van de EG-aanbestedingsrichtlijn diensten. Daarbij past de kanttekening dat het zgn. «verlicht regime» van toepassing is, wat inhoudt dat volstaan kan worden met achteraf (na contractering) melding van de gunning aan de Europese Commissie en het in acht nemen van een aantal regels op technisch gebied. Voorafgaande aan contractering behoeft dus niet te worden aanbesteed. Het is evenwel niet uitgesloten dat dit «verlichte» regime naar aanleiding van de resultaten van een door de Commissie aangekondigde evaluatie over niet al te lange tijd komt te vervallen.

Ondanks de ontbrekende formele noodzaak, acht ik de introductie van openbare aanbesteding beleidsmatig wenselijk. Het voor het overige openbaar vervoer voorziene aanbestedingsregime zal dan ook ten volle op de aanbesteding van regionaal spoorvervoer van toepassing zijn.

Specifiek aandachtspunt vormt hierbij internationale reciprociteit. Hierbij herhaal ik datgene wat in «Over de wissel» met de NS, de eigenaar van de spoorweg-infrastructuur is overeengekomen. De NS heeft zich jegens de overheid gebonden derden toegang tot het net te verschaffen. De afspraak is geclausuleerd in die zin dat het toegangsrecht uitsluitend geldt voor ondernemingen die door de overheid als zodanig zijn erkend. Bij het aangeven van de contractueel overeengekomen erkenningen, zal

4.3 Fasen in de aanbestedingsprocedure

De richtlijn diensten leent zich goed voor de aanbesteding van de exploitatie-opdrachten voor openbaar vervoer. De volgende stadia in de aanbestedingsprocedure zijn te onderscheiden.

Figuur 1: Stadia in de aanbestedingsprocedure

1	2	3	4	5	6
Opstellen RVVP, PVVP of gemeentelijk verkeers- en vervoersplan	Bepalen voorwerp van concessie, ontwerpen PvE en inspraaktraject	Keuze aanbestedingsprocedure	Formulering selectie- en gunningscriteria	Besluit tot aanbesteding	Aankondiging
7	8a	8b	9	10	
Selectie	Objectieve gunning	Onderhandeling	Afhandeling	Concessieverlening	

Over de fasen 3, 4 en 6 tot en met 9 zijn bepalingen in de richtlijn diensten opgenomen. De aanbestedende overheid moet deze fasen doorlopen. Voor zover er voor een fase in de richtlijn diensten dwingende bepalingen zijn opgenomen, is er geen ruimte voor de aanbestedende overheid om hiervan af te wijken. Aanvulling kan in sommige gevallen gewenst zijn omwille van het specifieke karakter van openbaar vervoer. Hieronder zal in voorkomend geval, door verwijzing naar het desbetreffende artikel, worden aangegeven wat door de richtlijn verplicht is voorgeschreven.

Fase 1: Opstellen provinciaal of gemeentelijk verkeers- en vervoersplan

In de ontwerp-Planwet Verkeer en Vervoer is voorgeschreven dat provincies een Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan (PVVP) opstellen, waarin een samenhangend verkeers- en vervoersbeleid wordt geformuleerd. Het provinciale plan vormt het kader voor het bepalen van het voorwerp van de concessie en voor het opstellen van het programma van eisen. De Kaderwet bevat reeds bepalingen inzake het Regionale Verkeers- en Vervoersplan.

Gemeenten worden in de ontwerp-Planwet verplicht een samenhangend beleid te voeren, zonder dat er sprake is van een planverplichting. Dit gemeentelijk beleid, al dan niet vastgelegd in een gemeentelijk plan, vormt voor de aanbestedende gemeente het kader waarbinnen de vervoersopdracht moet worden geformuleerd.

Fase 2: Bepalen voorwerp concessie, ontwerpen programma van eisen en inspraaktraject

De aanbestedende overheid bepaalt het voorwerp waarop de concessie betrekking heeft en ontwerpt een programma van eisen. Dit programma van eisen bevat eenduidige, objectief toetsbare criteria aan de hand waarvan de offertes van vervoerbedrijven kwalitatief kunnen worden beoordeeld op de mate waarin zij bijdragen aan de realisering van het

beleid. Dit betreft bijvoorbeeld eisen in de vorm van een gekwantificeerde uitwerking van de bereikbaarheidsdoelstellingen, de ontsluitings- en sociale doelstellingen, het aandeel van het openbaar vervoer in de mobiliteit, benutting van infrastructuur, eventueel doelgroepenbeleid, sociale veiligheid. Naarmate het programma van eisen meer gericht is op de aanbesteding van de uitvoeringsfunctie zal het eisen bevatten met betrekking tot het lijnennet, routes, minimumfrequentie per lijn, eerste en laatste ritten, dienstregelingsaansluitingen en dergelijke. Het programma van eisen maakt onderdeel uit van het bestek.

Fase 3: Keuze aanbestedingsprocedure

In deze fase kiest de aanbestedende overheid voor een aanbestedingsprocedure. De richtlijn diensten kent vier aanbestedingsprocedures, te weten de openbare procedure, de niet-openbare procedure en de procedures van gunning na onderhandelingen met of zonder voorafgaande bekendmaking (art. 11 van de richtlijn).

Aanbestedingsprocedures in de richtlijn diensten

1. Openbare procedure

- *Elke geïnteresseerde onderneming reageert op de aankondiging van opdracht in het Supplement op het EU-Publikatieblad met het doen van een aanbesteding en is daarna een zogenaamde inschrijver.*
- *De aanbesteder controleert of de inschrijvers voldoen aan de vooraf bekend gemaakte technische en minimumeisen en gunt de opdracht vervolgens aan één van de inschrijvers op basis van vooraf bekend gemaakte gunningscriteria.*

2. Niet-openbare procedure

- *Elke geïnteresseerde onderneming reageert op de aankondiging van de opdracht in het Supplement op het EU-Publikatieblad met het bij de aanbesteder indienen van een aanvraag tot deelneming aan de aanbesteding en is daarna een zogenaamde gegadigde.*
- *De aanbesteder selecteert, op basis van vooraf bekend gemaakte selectiecriteria, een aantal gegadigden en nodigt deze uit tot het doen van een inschrijving. De richtlijn diensten bepaalt dat de aanbestedende overheid ten minste 5 en maximaal 20 gegadigden dient aan te zoeken.*
- *Op basis van vooraf bekend gemaakte gunningscriteria gunt de aanbesteder de opdracht aan één van de gegadigden.*

3. Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking in het EU-Publikatieblad

- *Enkel in een gelimiteerd aantal in de richtlijn omschreven situaties kan de aanbesteder deze procedure hanteren.*
- *De richtlijn vult deze procedure niet materieel in. Wel zijn de bepalingen van het EU-verdrag toepasselijk.*
- *Elke geïnteresseerde onderneming reageert op de aankondiging van de opdracht in het Supplement van het EU-Publikatieblad met het bij de aanbesteder indienen van een aanvraag tot deelneming aan de onderhandelingen en is daarna een zogenaamde gegadigde.*
- *De aanbesteder selecteert, op basis van vooraf bekendgemaakte selectiecriteria, een aantal gegadigden en nodigt ze uit tot deelname aan de onderhandelingen. Het aantal op grond van de richtlijn diensten aan te zoeken gegadigden, voor zover er voldoende gegadigden zijn, bedraagt 3.*

– Via onderhandelingen overlegt de aanbestede met de geselecteerde gegadigden en stelt met één of meer van hen de contractuele voorwaarden vast.

4. Onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking (onderhandse procedure)

- Enkel in een gelimiteerd aantal in de richtlijn diensten omschreven situaties kan de aanbestede deze procedure hanteren.
- De richtlijn vult deze procedure niet materieel in. Wel zijn de bepalingen van het EU-verdrag toepasselijk.
- In dit geval bepaalt de richtlijn geen minimum of maximum aantal gegadigden.

Uitgangspunt van het kabinetsstandpunt is de openbare aanbesteding van concessies en contracten. Een openbare aanbesteding draagt het beste bij aan de totstandkoming van een transparante vervoersmarkt met heldere spelregels. De niet-openbare aanbesteding behoeft, dankzij de procedurele waarborgen zoals de bekendmakingsplicht (artikel 15, tweede lid), een minimum aantal uit te nodigen gegadigden (artikel 27), de kenbaarheid van de selectie- en gunningscriteria in de aankondiging (artikel 17, eerste lid) en het feit dat over de opdracht niet met inschrijvers mag worden onderhandeld, de vrije toegang tot de vervoersmarkt overigens niet te belemmeren.

Onderhandelingsprocedures worden alleen in specifieke situaties toegelaten. Omdat de onderhandelingsprocedures nauwelijks door de richtlijn zijn gereguleerd, is het voor de gegadigden in deze procedure onduidelijk op welke wijze de aanbestedende overheid tot de gunning komt. Gelet op de doelstelling van de EU-richtlijnen om te komen tot een zo open mogelijke markt, wordt door de EU de toepassing van de onderhandelingsprocedure slechts toegestaan in specifieke uitzonderings-situaties. Deze uitzonderingssituaties zijn in de richtlijn diensten omschreven. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG moeten deze uitzonderingen strikt worden geïnterpreteerd. Het is aan de aanbestedende overheid om te beoordelen of een uitzonderingsgrond zich voordoet.

Tevens is het aan de aanbestedende overheid om in een eventuele beroepszaak aan te tonen dat een uitzonderingssituatie zich heeft voorgedaan. Op voorhand is moeilijk te voorzien of de mogelijkheid van beroep effectief zal zijn om te bevorderen dat aanbestedingen zoals beoogd openbaar en transparant zullen zijn. Dit zal gaandeweg moet blijken, en er ligt in de sfeer van de monitoring en evaluatie op dit punt dus een taak voor de bevoegde autoriteiten.

Onderhandelingsprocedure en onderhandse procedure

Onderhandelingsprocedures en onderhandse procedures worden alleen in specifieke situaties toegelaten. Een aantal uitzonderingen (onder verwijzing naar het desbetreffende artikel in de richtlijn) wordt hieronder kort behandeld.

Openbare of niet-openbare procedure is niet geslaagd (art. 11.2.a)

Een uitzonderingsgrond is dat de openbare of niet-openbare aanbesteding is mislukt. Van mislukking is sprake als inschrijvingen onaanvaardbaar, onregelmatig of ongeschikt zijn, of helemaal niet gedaan zijn¹. Om oneigenlijk gebruik van deze mogelijkheid te voorkomen is een aantal procedurele regels gesteld in de richtlijn diensten. De aanbestedende overheid moet de beëindiging (al dan niet gevolgd door een heraanbesteding volgens de onderhandelingsprocedure) desgevraagd

¹ Onaanvaardbaar heeft betrekking op inschrijvingen die niet voldoen aan de selectie en gunningscriteria. Er kan sprake zijn van een onregelmatige inschrijving indien deze strijdig is met overige EG-regelgeving of EG-conform nationale wettelijke regels of beginselen (bijvoorbeeld indien sprake is van aanbestedingsafspraken). Van ongeschikte offertes is sprake indien de offerte niet voldoet aan het gestelde in het programma van eisen (vgl. zaak C-243/89 Storebaelt, Jur. 1993, I-3353 waarin het Hof van de EG oordeelde dat een inschrijving die niet voldoet aan de eisen van het bestek niet in behandeling mag worden genomen) of de offerte te duur is.

aan gegadigden en inschrijvers motiveren. Ook moet het Bureau voor Officiële Publikaties van de EG op de hoogte worden gebracht¹.

Aard van de dienst (art. 11.2.b)

Indien het gaat om de aanbesteding van diensten waarvan, wegens de aard van die diensten de specificaties van de opdracht niet voldoende nauwkeurig kan worden vastgesteld om te kunnen gunnen via een openbare of niet-openbare aanbesteding, is de aanbestedende overheid bevoegd te gunnen na onderhandeling met voorafgaande bekendmaking. Indien het programma van eisen zo algemeen wordt ingevuld dat het niet leidt tot toetsbare criteria zou dit aan de orde kunnen zijn.

Alleen in een aantal in de richtlijn omschreven gevallen kan de aanbestedende overheid kiezen voor een onderhandse procedure. Hieronder volgt een aantal voorbeelden:

Technische redenen (art. 11.3.b)

Toepassing van de onderhandse procedure is toegestaan bij de aanbesteding van een dienst die om technische redenen slechts aan een bepaalde dienstverlener kan worden toevertrouwd.

Urgentie (art. 11.3.d)

Een uitzondering waarin de aanbestedende overheid zich kan beroepen is de urgentie-exceptie. Deze kan slechts worden ingeroepen indien die spoed voortvloeit uit voor de aanbestedende overheid onvoorziene omstandigheden waardoor de termijnen, zelfs die voor de versnelde procedure, onmogelijk in acht te nemen zijn. Uit jurisprudentie is af te leiden dat het Hof van Justitie van de EG hiertoe niet snel concludeert².

Herhaling van soortgelijke dienst (art. 11.3.f)

Een laatste te noemen uitzondering is aan de orde indien het gaat om «nieuwe diensten, bestaande uit de herhaling van soortgelijke diensten die door dezelfde aanbestedende overheden aan de met een eerste opdracht belaste dienstverlener worden toevertrouwd. Deze diensten moeten dan wel overeenstemmen met een basisproject dat het voorwerp vormde van een overeenkomstig de in lid 4 bedoelde procedures geplaatste eerste opdracht»³. Deze uitzondering kan zich voordoen bij de aanbidding van een aanvullend contract aan de concessiehouder (zie ook hoofdstuk 3 Concessiesystematiek), het zogenaamde recht van eerste optie. Alvorens de aanbestedende overheid over kan gaan tot de aanbesteding van een aanvullend contract, zal eerst de opdracht onderhands aan de concessiehouder worden aangeboden. Deze mogelijkheid moet dan wel reeds bij de aanbesteding van de concessie zijn vermeld. Indien de concessiehouder deze opdracht niet wenst uit te voeren, wordt de opdracht alsnog openbaar of niet-openbaar aanbesteed.

Fase 4: Formulering selectie- en gunningscriteria

In fase 4 moeten de selectie- en gunningscriteria worden geformuleerd. Selectiecriteria zijn criteria, waaraan een vervoerder minimaal moet voldoen om in aanmerking te komen voor de gunning van een concessie. Gunningscriteria zijn criteria op basis waarvan, op basis van vergelijking van de ingediende offertes, het beste aanbod wordt geselecteerd.

Selectiecriteria

De selectiecriteria vallen uiteen in uitsluitingscriteria (art. 29), criteria omtrent de technische bekwaamheid (art. 30), criteria omtrent de financiële en economische draagkracht (art. 31) en criteria omtrent de betrouwbaarheid (art. 32). Alleen de uitsluitingscriteria zijn limitatief

¹ Artikel 12, tweede lid, richtlijn diensten.

² Recycleerinstallatie Milaan (Jur. 1985, 1039), La Spezia (Jur. 1988, 5647), Universiteit Madrid (Jur. 1992, I-1989) en Lawinewerken (Jur. 1993, I-4655).

³ Artikel 11, derde lid, sub f van de richtlijn diensten.

genoemd. De gekozen criteria moeten in de aankondiging zijn opgenomen.

Uitsluitingscriteria

Voor de uitsluiting van aanbidders kan de aanbestedende overheid de gronden genoemd in de richtlijn diensten hanteren. Op basis van deze gronden is het onder meer mogelijk aanbidders die in staat van faillissement of in surséance zijn, of zijn veroordeeld, bij voorbaat uit te sluiten. De aanbestedende overheid kan van de aanbidders eisen te bewijzen of men aan deze criteria voldoet.

Technische bekwaamheid

Voor het verrichten van collectief personenvervoer is het bezit van een vergunning verplicht. De aanbestedende overheid moet in de aankondiging van de aanbesteding het bezit van deze vergunning eisen, dan wel van de inschrijver verlangen aan te tonen dat hij op korte termijn kan voldoen aan de vergunningeisen en zo op het moment van daadwerkelijke uitvoering over een vergunning beschikt.

Ten aanzien van de technische bekwaamheid (de vakbekwaamheid) van de inschrijver is de aanbestedende overheid bevoegd om naast het bezit van de vergunning (de vergunninghouder moet voldoen aan eisen omtrent vakbekwaamheid) ook andere referenties te vragen op grond waarvan de technische bekwaamheid kan worden aangetoond. In de richtlijn diensten worden deze referenties genoemd. Andere referenties genoemd in de richtlijn diensten kunnen niet worden gevraagd door de aanbestedende overheid.

Financiële en economische geschiktheid

De referenties ten aanzien van de financiële en economische geschiktheid zijn niet limitatief opgesomd. De aanbestedende overheid kan andere referenties vragen mits deze verenigbaar zijn met het EU-Verdrag, de draagkracht van de inschrijver ermee is vast te stellen en de referenties gepubliceerd zijn in de aankondiging. Voorbeelden zijn een verklaring van de totale omzet en een overzicht van het aantal aan diensten over de afgelopen drie jaar.

Aanvullende bijzondere voorwaarden

Aanvullende bijzondere voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de orderportefeuille van de inschrijver, de kredietwaardigheid of de verplichting tot (een percentage) van onderaanneming. Met deze voorwaarden kunnen verschillende doeleinden worden nagestreefd zoals het voorkomen van monopolievorming, het voorkomen van te hevige concurrentie, het bevorderen van een evenredige werkverdeling en stimulering van concurrentie en toetreding van het midden- en kleinbedrijf.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie¹ van de EU valt af te leiden dat aanvullende bijzondere voorwaarde toegestaan zijn indien zij alle relevante bepalingen van het gemeenschapsrecht eerbiedigt en met name de verboden die voortvloeien uit de in het Verdrag neergelegde beginselen inzake het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Aanvullende voorwaarden kunnen door de aanbestedende overheid worden gesteld mits deze binnen de kaders van het Europees verdrag blijven. Vanwege de diversiteit van de voorwaarden kies ik ervoor geen nadere regels te stellen omtrent het stellen van aanvullende voorwaarden.

¹ Zaak 31/87 (Beentjes).

Gunningscriteria

Ten behoeve van de selectie van het beste aanbod formuleert de aanbestedende overheid gunningscriteria op basis waarvan de selectie kan plaatsvinden. De richtlijn diensten geeft een limitatieve opsomming van twee gunningscriteria (art. 36), te weten:

- laagste prijs, of
- economisch voordeligste aanbieding.

Wanneer het gunningscriterium van de laagste prijs wordt gehanteerd kan de aanbestedende overheid hier niet van afwijken. Hier kan alleen van afgeweken worden indien er sprake is van een wanverhouding tussen prestatie en inschrijving.

Het gunningscriterium economisch voordeligste aanbieding is een verzamelbegrip voor verschillende gunningscriteria zoals rentabiliteit, uitvoeringstermijn, gebruikskosten, kwaliteit, prijs en technische waarde. De richtlijn diensten bevat een niet-limitatieve opsomming van gunningsfactoren (art. 36.1.a).

De te hanteren gunningsfactoren moeten non-discriminatoir en transparant zijn, en de aanbesteder moet ze vooraf bekend maken, zo mogelijk in afnemende volgorde van belang. De gunningsfactoren moeten gerelateerd zijn aan de kwaliteit van de aanbieding en niet van de aanbieder. Met andere woorden: de gunningscriteria mogen niet werken als verkapte selectiecriteria.

De meetbaarheid van de kwaliteit is een complexe zaak. De formulering van de criteria moet zodanig zijn dat tegemoet wordt gekomen aan de wens tot sturing, efficiency en effectiviteit. Te globale criteria kunnen ertoe leiden dat veel lijnen, die de aanbestedende overheid wenselijk acht, niet in het ontwerp worden meegenomen. Dit vanwege het lage ingeschatte aantal reizigers en het efficiënte plannen van het aanbod van de kant van de vervoerder. Zeer specifieke criteria verlagen dit risico, maar beperken de vrijheid van de ontwikkelaar. De aanbestedende overheid moet een schatting maken welke factoren de grootste kans bieden de gestelde beleidsdoelstellingen te behalen. Om het beoordelingsproces doorzichtig te houden is objectiviteit, meetbaarheid en beperktheid van de criteria noodzakelijk. De keuze tussen hoge kwaliteit/hoge prijsstelling en lage kwaliteit/lage prijsstelling is gecompliceerd en kan leiden tot subjectiviteit. Een objectieve beoordeling van offertes op meerdere kwaliteitsdimensies zoals lijnvoering, frequentie, tarieven, aansluitingen, kwaliteit vervoermiddel en dienstverlening vereist van de aanbestedende overheid een formulering van eenduidige criteria. Wanneer de criteria vaststaan en kunnen worden gemeten, kan de afweging van de verschillende aanbiedingen via een vorm van multicriteria-analyse meer objectief plaatsvinden. Aan de verschillende criteria worden dan gewichten toegekend wat een rangschikking mogelijk maakt.

Gelet op de complexiteit van de kwantificering van de kwalitatieve criteria acht ik het van groot belang dat het ontwikkelen hiervan de hoogste prioriteit heeft voor het Forum OV.

Gunningscriteria: Adelaide

In de stad Adelaide (Australië) hebben in 1995 de eerste aanbestedingen van openbaar vervoernetwerken plaatsgevonden. De Australische deelstaat Zuid-Australië voert deze aanbestedingen uit met een tweeledig doel. Ten eerste wordt verbetering van dienstverlening door meer klantgerichtheid nagestreefd en ten tweede wordt gestreefd naar een verlaging van de subsidie aan het openbaar vervoer. De twee hoofddoelstellingen van de invoering van aanbestedingen zijn vertaald in gewenste

uitkomsten. Deze uitkomsten bestaan uit de volgende drie categorieën (met bijbehorende gewichten):

- niveau van dienstverlening voor de reizigers (45%);
- financiële gevolgen voor de overheid (45%);
- overige gevolgen voor het overheidsbeleid (10%).

Op basis van een multi-criteria-analyse is gekozen voor een aanbesteding per gebied met specificatie van maximale wachttijden en minimale frequenties en voor financiering op basis van commerciële vergoedingen (een basissubsidie plus een variabel bedrag gerelateerd aan het aantal reizigers en het aantal reizigerskilometers).

De ingediende offertes zijn geselecteerd op «value for money» met een beoordeling in twee fasen. In de eerste fase vindt een beoordeling en rangschikking van de offertes plaats. Hiertoe worden de volgende categorieën van criteria gehanteerd:

- niveau van dienstverlening;
- vakbekwaamheid;
- financiële draagkracht;
- de omvang van de gevraagde basissubsidie.

Aan de eerste drie categorieën zijn minimumeisen verbonden. Aan offertes die boven de minimum vereisten uitgaan worden extra punten toegekend. Het aantal toegekende punten voor het niveau van dienstverlening leidt tot een correctie van de hoogte van de door de inschrijver gevraagde basissubsidie. Hiervoor wordt een multi-criteria analyse gebruikt. Ook wordt een schatting gemaakt van de laagste produktiekosten voor de gevraagde diensten om als referentiepunt te dienen bij de rangschikking van offertes. In deze eerste fase schat de overheid voor elke offerte de totale kosten.

In de tweede fase van het selectieproces vindt er een beoordeling van de offertes plaats op grond van de gevolgen voor het totale overheidsbeleid. Aspecten als economische ontwikkeling, implicaties voor de werkgelegenheid bij overheidsdiensten en voor overheidseigendommen, mate van gebruik van de lokale industrie en gebruik van schone brandstoffen zijn hierbij betrokken.

Bron: drs. D.M. van de Velde en P.A. van Reeve, *Perspectief op aanbesteding in het openbaar vervoer*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Augustus 1996.

Gunningscriterium spoorvervoer

Ik heb reeds aangegeven dat ik naar maatwerk streef via nader overleg met de desbetreffende decentrale overheden.

Het is mijn streven om stadsgewestelijk en regionaal OV (inclusief spoorvervoer) identiek aan te sturen en te bekostigen. Ik realiseer mij echter terdege dat dit bij de implementatie kan leiden tot complicaties en moeilijke afwegingen.

Wanneer ik dit uitgangspunt vertaal naar de gunningscriteria betekent dit dat de bekostiging (eventueel via de decentrale overheid) vervoersafhankelijk zal gaan verlopen. Gelet op het tijdsaspect (noodzakelijke meetgegevens zijn pas na enige tijd beschikbaar) is dit pas na ± 1,5 jaar mogelijk. De vervoerder zal daarbij enige ruimte dienen te krijgen om haar aanbod aan te passen aan de wijzigende marktomstandigheden.

Het produkt vormt uitvoering van een dienst, en niet het ontwikkelen van een netwerk. Dit brengt de opdrachtgever in een positie waarbij exact te definiëren valt welke vervoersvoorziening (omschreven in termen van frequentie en prijsstelling) adequaat wordt geacht gelet op de huidige

vervoeromvang. Hiermee komt voor de periode naar vervoerafhankelijke bekostiging een zuivere prijs-aanbesteding nadrukkelijk in beeld.

Fase 5: Het besluit tot aanbesteding

Deze fase bestaat uit het formele besluit van het bestuur van de aanbestedende overheid om over te gaan tot de aanbesteding van openbaar vervoer onder de voorwaarden zoals deze in het bestek zijn neergelegd.

Fase 6: Aankondiging

De aanbestedende overheid is verplicht het voornemen tot openbare aanbesteding van dienstverlening in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (artikelen 15 en 17). Daarnaast kan bekendmaking in de Staatscourant of in een landelijk verspreid vakblad plaatsvinden. De aankondiging vindt plaats volgens het in de richtlijn voorgeschreven model. De aanbesteder is verplicht hierin informatie over het materieel (wat), de procedure (hoe) en de opdracht (inclusief specificaties, procedure, criteria en referenties) op te nemen. Met de aankondiging gaat de termijn in voor ontvangst van de aanbiedingen of de aanvragen tot deelneming¹. De termijnen kunnen door de aanbestedende overheid aanzienlijk worden verkort door gebruik te maken van een vooraankondiging. Ook kunnen de termijnen worden verkort indien om dringende redenen de voorgeschreven termijnen niet in acht kunnen worden genomen.

Fase 7: Selectie

In de selectiefase controleert de aanbestedende overheid of de inschrijvers voldoen aan de vooraf aangekondigde selectiecriteria. Bij de openbare aanbesteding kan selectie van de inschrijvers en beoordeling van de offertes tegelijkertijd plaatsvinden.

Bij de niet-openbare en de onderhandelingsprocedure vindt eerst selectie van de inschrijvers plaats. Daarna nodigt de aanbestedende overheid een aantal gegadigden uit tot inschrijving (bij de niet-openbare procedure) of tot onderhandelingen.

De aanbestedende overheid kan ingevolge artikel 25, in het bestek de inschrijver verplichten in zijn offerte aan te geven welk gedeelte van de opdracht hij eventueel voornemens is aan derden in onderaanneming te geven. De hoofdaannemer blijft wel aansprakelijk. Tevens zal, conform het gestelde in hoofdstuk 5, gekeken worden naar het marktaandeel van de hoofdaannemer.

Een gezamenlijke inschrijving is toegestaan ingevolge artikel 26. De aanbestedende overheid kan eerst na de gunning van het consortium verlangen een bepaalde rechtsvorm aan te nemen. Indien die wens bestaat, is het raadzaam deze reeds in het bestek en in de aankondiging kenbaar te maken.

De aanbestedende overheid kan in het bestek aangeven waar de inschrijver informatie kan inwinnen omtrent de geldende arbeidsbescherming en arbeidsvoorwaarden (art. 28). De In dat geval verzoekt de aanbestedende overheid de inschrijver/gegadigde aan te geven hiermee bij de voorbereiding van de offerte rekening te hebben gehouden.

Fase 8a: Gunning

De openbare en niet-openbare procedure kennen een gunningsfase die loopt vanaf de ontvangst van de inschrijvingen tot het moment van gunning van de concessie. Gunning gebeurt op basis van vooraf bekendgemaakte gunningscriteria. Tijdens de gunningsfase mag niet

¹ Voor de openbare procedure is dit minimaal 52 dagen. Voor de niet-openbare en onderhandelingsprocedure is dit voor de aanvraag tot deelneming minimaal 37 dagen. Vervolgens heeft bij de niet-openbare aanbesteding de gegadigde na ontvangst van de uitnodiging tot aanbieding minimaal 40 dagen om een aanbieding te doen. Het minimum van deze termijnen is in de artikelen 18 en 19 van de richtlijn in beginsel dwingend voorgeschreven.

worden onderhandeld. Wel mogen er besprekingen met inschrijvers plaatsvinden met het oog op een verduidelijking van of aanvulling op de inhoud van hun aanbieding, en een verduidelijking van de eisen van de aanbestedende overheden voor zover dit geen discriminatie veroorzaakt.

Fase 8b: Onderhandeling

Deze fase doet zich alleen voor bij de onderhandelingsprocedure. De onderhandelingsprocedure kent geen gunningsfase maar een overleg- en een onderhandelingsfase waarna de opdracht wordt gegund.

Fase 9: Afhandeling

Na gunning moet de aanbestedende overheid het resultaat van gunning bekendmaken in een aankondiging die wordt verzonden aan het Bureau voor Officiële Publikaties (art. 16.1). De aanbesteder is verplicht de afgewezen gegadigden of inschrijvers – na een daartoe strekkend verzoek – de redenen mee te delen, die hebben geleid tot afwijzing van hun verzoek tot deelname aan de aanbesteding of van hun inschrijving. Tevens stelt de aanbestedende overheid een proces-verbaal van gunning op ten behoeve van de Commissie van de EU (art. 12).

Fase 10: concessieverlening, sluiting van het contract

Na de gunning wordt de concessie verleend of het contract gesloten. Het is niet mogelijk om na de gunning de opdracht voor de concessieverlening te wijzigen. In de praktijk is het mogelijk dat het moment van gunning en verlening van de concessie nagenoeg samenvallen. Immers de concessie is het voorwerp van aanbesteding. De formulering van die opdracht en de voorwaarden waaronder de concessie wordt verleend maken deel uit van het programma van eisen. Dit geldt in mindere mate voor de toepassing van de onderhandelingsprocedure, omdat dan de voorwaarden, voorzover deze niet bij wettelijk voorschrift vastliggen, voorwerp zijn van onderhandeling.

4.4 Aanbestedingsreglement

Een aanbestedingsreglement kan door de aanbestedende overheid als hulpmiddel worden gehanteerd bij de aanbesteding van openbaar vervoer. Het reglement bevordert de inzichtelijkheid en (daarmee) de uniforme toepassing van de aanbestedingsprocedure.

Aanbestedingsreglement «werken»

Alleen voor de aanbesteding van werken bestaan reeds aanbestedingsreglementen te weten het Uniform Aanbestedings Reglement (UAR 1986, gebaseerd op art. 34 Comptabiliteitswet) en het UAR-EG 1991. De verplichtingen uit het UAR-EG zijn slechts van toepassing op de aanbestedende diensten binnen de Rijksoverheid. Voor alle andere (overheids)-aanbesteders geldt dat zij dit reglement op vrijwillige basis kunnen hanteren. Een aanbestedingsreglement wordt door de richtlijn diensten niet geregeld.

Ik vind een wettelijke verplichting tot het opstellen van zo'n reglement een goed instrument om de aanbesteding van openbaar vervoersdiensten zorgvuldig te laten verlopen. Zij het dat de nadere invulling van het reglement aan de aanbestedende overheid wordt overgelaten. Op deze wijze kan in het reglement aangesloten worden bij de binnen die decentrale overheid reeds geldende administratieve procedures zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de te verschaffen duidelijkheid aan inschrijvers. Het staat de aanbestedende overheden uiteraard vrij om tot uniformering van het reglement te komen. Mogelijk kan dit een onderdeel zijn van het werkprogramma van het Forum OV.

4.5 Vervolg

Uitgaande van invoering van de gewijzigde Wet personenvervoer op 1-1-1999 is met ingang van die datum de aanbestedingsystematiek wettelijk verankerd. Vanaf 1-1-2000 moeten aflopende concessies worden aanbesteed.

Bijlage 1: Richtlijn Nutssectoren en Richtlijn Diensten

Richtlijn nutssectoren

De richtlijn nutssectoren heeft betrekking op het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie. De richtlijn is van toepassing op het bedrijf waaraan de concessie is verleend. Deze verricht een «relevante activiteit»¹ en geniet door de concessieverlening bijzondere of uitsluitende rechten in de zin van de richtlijn. Zo zijn op het moment alle openbaar vervoerdiensten van hoofdstuk 2 Wet personenvervoer aanbestedende dienst in de zin van de richtlijn nutssectoren. Dit zijn de (al dan niet verzelfstandigde) gemeentelijke vervoerbedrijven, de vervoerbedrijven van de VSN-Groep en Vancom Nederland BV. Deze bedrijven zullen bij opdrachtverlening de richtlijn nutssectoren in de meeste gevallen dienen toe te passen.

De richtlijn is niet van toepassing op de overheid, niet zijnde een overheid met een eigen vervoerbedrijf, die de concessie verleend. De decentrale overheden krijgen, uit hoofde voor hun zorg voor een goed openbaar vervoer, de wettelijke bevoegdheid tot het verlenen van concessies en het sluiten van contracten voor de exploitatie van openbaar vervoer. Het kabinetsstandpunt gaat ervan uit dat deze zorgplicht door de overheid wordt uitbesteed aan de vervoersmarkt. De overheid verricht de vervoerstaak in beginsel niet zelf. De overheid verricht dan geen relevante activiteit in de zin van de richtlijn.

De richtlijn is voorts niet van toepassing in de situatie dat andere vervoerders vrijelijk een openbare busdienst kunnen verrichten onder dezelfde voorwaarden als de aanbestedende diensten (de vervoerbedrijven). Dit betekent dat de richtlijn nutssectoren niet van toepassing is in een situatie met vrije concurrentie op de weg van openbaar vervoer per bus.

Richtlijn diensten

De richtlijn diensten is een vangnet en komt in beeld zodra de anderen richtlijnen niet van toepassing zijn. Dat ook de richtlijn diensten niet van toepassing is op openbaar vervoerscontracten en vervoersconcessies is achtereenvolgens af te leiden uit de reikwijdte van het begrip «overheidsopdracht» in de richtlijn, de wordingsgeschiedenis van de richtlijn in relatie tot de analogie met de systematiek van de andere aanbestedingsrichtlijnen.

Overheidsopdracht

Onder «overheidsopdrachten voor dienstverlening» wordt verstaan: «schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel, die zijn gesloten tussen een dienstverlener enerzijds en een aanbestedende dienst anderzijds». Volgens de preambule van de richtlijn behoort daartoe niet de dienstverlening op grond van bestuurlijke en wettelijke bepalingen (zoals bij concessieverlening, maar ook bij het sluiten van contracten op grond van de wet het geval is).

Wordingsgeschiedenis en analogie met andere richtlijnen

Uit de wordingsgeschiedenis van de richtlijn blijkt dat een door de Commissie van de EG voorgestelde definitie van het begrip «concessie-overeenkomst»² niet door de Raad van de Europese Unie is overge-

¹ Artikel 2, eerste en tweede lid richtlijn nutssector. Relevante activiteit in de zin van deze richtlijn is voor vervoer: «de exploitatie van netten van openbare dienstverlening op het gebied van vervoer per trein, automatische systemen, tram, trolleybus of bus of kabel. Ten aanzien van vervoersdiensten wordt ervan uitgegaan dat er een net bestaat als de dienst wordt verleend onder voorwaarden die gesteld zijn door een bevoegde instantie van een Lid-Staat, zoals de te volgen routes, de beschikbaar te stellen capaciteit of de frequentie van de dienst.»

² «...een overeenkomst.. gesloten tussen een aanbestedende dienst en een andere instantie naar keuze van de aanbestedende dienst, waarbij de aanbestedende dienst het verrichten van een tot zijn bevoegdheid behorende dienst ten behoeven van het publiek aan deze instantie overdraagt en deze laatste aanvaardt deze activiteit op zich te nemen tegenover het recht van exploitatie van de dienst of tegenover dit recht en tegen betaling.»

¹ Overigens erkent de Commissie van de EG in haar groenboek «het Citizens network» (29-11-1995, COM (95)601 def, ook dat zowel de richtlijn nutssectoren als de richtlijn diensten niet van toepassing zijn op de concessieverlening voor diensten van openbaar personen vervoer. Zij meent tevens dat de concessieverlening door middel van doorzichtige openbare aanbestedingsprocedures moet worden bevorderd.

² Dat de Commissie van de EG ook bedoeld heeft de zgn. «inbesteding» er buiten te laten blijkt uit de toelichting bij het haar voorstel voor de dienstenrichtlijn, waarin zij meent: «Vele aanbestedende diensten zijn in staat in hun behoefte aan bepaalde diensten te voorzien door met eigen middelen de betrokken werkzaamheden te verrichten. Dit is met name het geval op terreinen waar de aanbestedende diensten reeds de nodige deskundigen, zoals computerspecialisten, architecten, ingenieurs, economen, wetenschappelijk onderzoekers enz. in huis hebben. In dergelijke gevallen kunnen aanbestedende diensten vrij beslissen of zij de betrokken diensten buitenshuis dan wel binnenshuis laten verrichten. De communautaire aanbestedingsregels mogen niet raken aan de vrijheid van de aanbestedende diensten om te beslissen of zij tot aanschaffingen op de markt overgaan dan wel met eigen middelen in hun behoefte voorzien. Dit is een zaak van fundamenteel economische beleid, die geheel onder de bevoegdheid van de Lid-Staat valt. Bij dienstverrichting binnen een organisatie met ongedeelde rechtspersoonlijkheid is geen sprake van overheidsopdrachten, ook al kunnen er aantoonbare budgettaire consequenties zijn. Anderzijds is de verplichting om de communautaire aanbestedingsregels toe te passen betrekkelijk gemakkelijk te vermijden door de diensten niet uit te besteden. Daarom zou een richtlijn, in plaats van tot een vrijmaking van de aanbestedingsmarkt tot een verkleining van die markt kunnen leiden. De consequenties van het in eigen beheer verrichten van diensten dienen aan de orde te komen, wanneer de richtlijn na drie jaar opnieuw wordt bezien. De richtlijn is in beginsel van toepassing in alle gevallen waarin de opdrachtgever en de dienstverrichter rechtens onderscheiden lichamen zijn en waarin hun betrekkingen met het oog op het verrichten van diensten van contractuele aard zijn.»

³ Vergelijk de functionele interpretatie van dit begrip in het arrest Beentjes (Jur. 1988, 4635, 4655, r.o. 12). Van belang is of de samenstelling en de taak ervan bij wet zijn geregeld en of er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie met de overheid (in personeel, materieel of financieel opzicht).

⁴ De uitleg van de desbetreffende uitzondering in artikel 6 van de richtlijn diensten in het kader van verzelfstandigingsoperaties is onderwerp van een juridisch steekspel (onder meer BFI vs gemeente Arnhem, Rtb Arnhem d.d. 18 mei 1995). Het Hof Arnhem heeft in een tussenvonnis op 25 juni 1996 bepaald het Hof dat op grond van artikel 6 de richtlijn niet hoeft te worden gevolgd bij het aan verzelfstandigde overheidsbedrijven verlenen van een alleenrecht op grond van wettelijke of bestuurlijke bepalingen. Het Hof heeft inmiddels prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de EG gesteld.

nomen. In combinatie met de uitdrukkelijke toepasbaarheid van de aanbestedingsrichtlijn 93/37/EEG (richtlijn werken) op de, naast de overheidsopdracht specifiek in die richtlijn opgenomen «werken-concessie», kan worden afgeleid dat de richtlijn diensten niet van toepassing is op de verlening van openbaar vervoerconcessies.¹

De richtlijn is voorts niet van toepassing indien de overheid haar dienstverlening zelf uitvoert door middel van een niet juridisch verzelfstandigd gemeentelijke vervoersbedrijf dat onderdeel uitmaakt van de overheidsorganisatie. Er is dan immers geen sprake van een overheidsopdracht.²

De verzelfstandigde vervoerbedrijven HTM, SBM en Groningen maken geen deel meer uit van de overheidsorganisatie. Zij vallen als publiekrechtelijke instelling wel onder het begrip «aangebestede dienst» van art. 1b en derhalve onder de richtlijn b³. Als gevolg van de in het kader van het ontvlechtingproces te maken tijdelijke uitzonderingspositie voor deze bedrijven (zie ook hoofdstuk 10) zal de richtlijn niet van toepassing zijn op de uitbesteding van openbaar vervoer aan deze bedrijven. Een aparte voorziening hoeft niet in de wet te worden getroffen indien deze situatie valt onder de reikwijdte van de uitzondering van artikel 6 van de richtlijn⁴.

Bijlage 2 Belangrijkste verschillen richtlijn diensten – richtlijn nutssectoren

RICHTLIJN DIENSTEN	RICHTLIJN NUTSSECTOREN
<ul style="list-style-type: none"> • aanbestedende dienst: <ul style="list-style-type: none"> – Staat – decentrale overheden – publiekrechtelijke instellingen 	<ul style="list-style-type: none"> • overheidsdienst met relevante activiteit: <ul style="list-style-type: none"> – Staat – decentrale overheden – publiekrechtelijke instellingen • openbare bedrijven met relevante activiteit • verbonden onderneming met relevante activiteit • onderneming met bijzondere of uitsluitende rechten met relevante activiteit
drempelwaarde opdracht: 130 000 sdr (f 293 888)	400 000 sdr (f 904 271)
aanbestedingsprocedure: <ul style="list-style-type: none"> • vrije keuze voor openbare of niet-openbare procedure • onderhandelingsprocedures alleen in strikte omstandigheden 	<ul style="list-style-type: none"> • vrije keuze in openbare, niet-openbare of onderhandelingsprocedure • onderhandse procedure alleen in bepaalde gevallen
selectiecriteria: <ul style="list-style-type: none"> • limitatieve regeling uitsluitingscriteria • geen criteria voor financiële of economische draagkracht of technische bekwaamheid • limitatieve opsomming referenties van inschrijver over technische bekwaamheid 	<ul style="list-style-type: none"> • geen regulering

5. REGELS TEN AANZIEN VAN MARKTORDENING EN MEDEDINGING

5.0 Samenvatting

Effectieve marktwerking veronderstelt voldoende aanbieders bij aanbesteding. Deze aanbieders dienen te beschikken over voldoende concurrentiekracht om offertes uit te brengen en de uitvoering daarvan te realiseren.

De kaders van EU-regelgeving en de nieuwe Mededingingswet en een analyse van de huidige marktaandelen van OV-bedrijven geven aan dat het noodzakelijk is om te komen tot een sectorspecifiek concurrentieel regime en orderingsbeleid dat het mogelijk maakt een gelijkwaardige positie voor alle bedrijven te creëren die op de OV-markt willen opereren.

Om dit te realiseren zullen, behalve de EU-regels en de nieuwe Mededingingswet die per 1 januari 1998 in werking treedt, regels worden geformuleerd die een concurrentieel regime laten ontstaan waarbij sprake is van een betwistbare markt met een effectieve concurrentie. Daarom wordt regelgeving voorbereid die bepaalt dat per 2000 geen concessies en contracten meer kunnen worden gegund aan ondernemingen die op de markt door die gunning een marktaandeel van meer dan 50% verwerven. Bij uitbreiding in 2005 en 2010 van die relevante markt worden deze percentages 40% respectievelijk 35%. Het toezicht op de naleving van de regels zal in handen worden gelegd van een onafhankelijk toezicht-houdend orgaan.

Het tegengaan van internationale reciprociteit is op grond van EU-regelgeving niet mogelijk. Dit betekent dat buitenlandse bedrijven vrij kunnen toetreden tot de Nederlandse markt.

Door de hoofdtaak van de OV-bedrijven onder een concurrentieel regime te brengen wordt een meer gelijkwaardig concurrentieregime tot stand gebracht tussen overheidsbedrijven en particuliere ondernemingen.

Omdat noch de OV-vergunning noch de besloten vervoervergunning een capaciteitsregulerende intentie hebben zal de toekomstige vergunning geldig zijn voor beide sectoren.

Met betrekking tot de VSN-groep wordt via het inrichten van een concurrentieel regime uitvoering gegeven aan de motie Remkes. Met de VSN-groep zal overleg worden gestart over de mogelijke verandering van de doelstelling van de VSN-groep met het oog op de internationale concurrentie. Tevens zullen de mogelijkheden van privatisering worden onderzocht.

5.1 Inleiding

Van daadwerkelijke concurrentie kan slechts sprake zijn indien op de markt voor openbaar vervoer en bij elke aanbesteding sprake is van voldoende aanbieders die organisatorisch en qua capaciteit over voldoende concurrentiekracht beschikken om hun offertes uit te brengen en de uitvoering daarvan te realiseren. Dit is dan een markt waar via faire en transparante spelregels door aanbieders en vragers kan worden geopereerd. Het bewerkstelligen van daadwerkelijke concurrentie is een belangrijke succesvoorwaarde.

Voor de uitwerking van de wettelijke regels met betrekking tot marktordening en mededinging zijn relevant:

- de vertrekpunten zoals genoemd in de kabinetsstandpunten Brokx 1 en 2;
- de EU-regelgeving;
- de inhoud van de motie-Remkes.

Kabinetsstandpunten Brokx 1 en 2

In de kabinetsstandpunten Brokx 1 en 2 is reeds een aantal vertrekpunten voor de spelregels voor de marktwerking en mededinging vastgelegd:

In de eerste plaats dient sprake te zijn van een «level playing field» waarbij alle vervoerders op een gelijke wijze worden behandeld door de aanbestedende overheden. Voor het realiseren van een «level playing field» is het noodzakelijk dat er sprake is van:

- a. dezelfde en eenduidige spelregels, waarmee alle vervoerders door de afzonderlijke decentrale overheden worden behandeld;
- b. dezelfde informatie voor alle aanbiedende partijen;
- c. zodanige relaties tussen aanbiedende partijen dat geen overheersende partij concurrenten uitschakelt of ernstig hindert.

Tevens is het wenselijk te voorzien in de verplichting voor een aanbestedende overheid een aanbestedingsreglement voor het collectief openbaar vervoer op te stellen.

In de tweede plaats is het van belang dat, door aanbestedende overheden, geen onnodige drempels worden opgeworpen voor toetreders en dat naast personele objectiviteit sprake is van financiële, functionele en contractuele objectiviteit.

Ten derde kan dynamiek in het proces van aanbesteding in de overgangsfase worden gebracht door onderaanneming en door de aanbesteding van aanvullende contracten.

Ten vierde zal voor het toezicht op de concrete toepassing van de aanbestedingsregels, de wijze waarop de toelatingsvereisten en de toetredingsregels in praktijk worden gebracht, en het optreden als beroepsinstantie en/of adviesorgaan voor het vergroten van de transparantie van de markt een wettelijk verankerd toezichthoudend orgaan worden ingericht. Over het karakter en de positie van het orgaan, zo werd in het kabinetsstandpunt Brokx 2 opgenomen, wordt pas na de uitwerking van de regels besloten.

Ten slotte impliceert een «level playing field» de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven en het vermijden van monopolioïde structuren, zoals de bestaande (regionale) dominanties van marktpartijen.

de EU-regelgeving

Het treffen van overheidmaatregelen vindt zijn grens in het mededingingsrecht, in het bijzonder het Europese mededingingsrecht. Krachtens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie is het aan Lid-staten verboden om maatregelen te nemen, van welke aard dan ook, die het nuttig effect van de op de ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken. Artikel 90, eerste lid, van het EU-verdrag is in deze van belang, omdat deze bepaling aan de Lid-staten voorschrijft om met betrekking tot ondernemingen met bijzondere en uitsluitende rechten geen maatregelen te nemen welke strijdig zijn met het EU-verdrag, in het bijzonder de mededingingsregels. Op de OV-markt spelen inderdaad dergelijke bijzondere en uitsluitende rechten een belangrijke rol. Bij de inrichting van het concurrentieel regime zal de overheid rekening houdend met het verbod van artikel 90, lid 1, EU-verdrag, er voor zorg dienen te dragen dat de gelijkheid van

concurrentiekansen van de verschillende marktdeelnemers is verzekerd. Ik ben van oordeel dat met de invoering van de aanbestedingssystematiek en het treffen van maatregelen ter voorkoming van ongewenste marktmacht dit het geval is.

motie Remkes

Met het oog op de bestaande (regionale) dominanties is ook de motie Remkes (TK, 1995–1996, 23 645, nr. 25) van belang. De motie geeft aan dat de invoering van daadwerkelijke en beheerste concurrentie mede wordt bepaald door de structuur van de markt en de structuur van de zittende bedrijven. Met dit laatste wordt expliciet bedoeld op de structuur van de VSN-groep.

Met het oog op de toekomstige positie van de VSN-groep heb ik gesprekken gevoerd met de Raad van Commissarissen en de Raad van Bestuur over de toekomst van de VSN-groep binnen de nieuwe marktverhoudingen en de gevolgen hiervoor van de uitvoering van de motie-Remkes.

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze ik een duurzaam, doeltreffend en concurrerend functioneren van de OV-markt wil bevorderen. Tevens wordt aangegeven welke conclusies ik trek uit mijn gesprekken met de VSN-groep en op welke wijze ik uitvoering wil geven aan de motie-Remkes.

Motie Remkes c.s. (TK, 1995–1996, 23 645, nr.25)

overwegende, dat de mate waarin daadwerkelijke en beheerste concurrentie bij de uitvoering van het stads- en streekvervoer zal ontstaan en in stand wordt gehouden, mede wordt bepaald door de structuur van de markt en de structuur van de bedrijven;

voorts overwegende, dat de dominante positie van de VSN in de marktstructuur een hindernis kan vormen voor daadwerkelijke concurrentie binnen evenwichtige concurrentieverhoudingen in het openbaar vervoer, alsmede voor de financierbaarheid van de openbaar vervoer bedrijven;

spreekt uit van mening te zijn, dat de verdere discussies over de omvang van concessies en de concessieduur en -voorwaarden gericht moeten zijn op de realisering van structureel evenwichtige marktverhoudingen en dat in de implementatienota de voorwaarden daartoe aangegeven moeten worden;

is voorts van mening, dat ook de organisatie van het streekvervoer in VSN-verband aanpassing behoeft; uitgaande van het principe van internationale wederkerigheid en de concurrentiekracht van Nederlandse bedrijven; nodigt het kabinet uit in de implementatienota concrete maatregelen aan te geven die moeten leiden tot aanmerkelijk geringere dominantie van de VSN op de openbaar vervoermarkt, waarbij naast, of mede in het verband van eventuele statutenwijziging, ook de mogelijkheden om te bevorderen dat VSN-dochters zich ontwikkelen tot een zelfstandige onderling concurrerende al dan niet geprivatiseerde bedrijven nadrukkelijk wordt gezien, en gaat over tot de orde van de dag.

5.2 Kenmerken van de huidige marktstructuur en marktmacht in het openbaar vervoer

Relevante markt in het regionaal openbaar vervoer

Voordat een antwoord kan worden gegeven op de vraag of inderdaad sprake is van een effectieve marktwerking in het openbaar vervoer waarbij bij elke aanbesteding sprake is van voldoende aanbieders die organisatorisch en qua capaciteit over voldoende concurrentiekracht beschikken om hun offertes uit te brengen en de uitvoering daarvan te realiseren is het noodzakelijk te bepalen van welke markt sprake is.

Daarbij dient te worden overwogen dat op dit moment geen sprake is van een markt in de eigenlijke zin: de facto is als gevolg van de invulling van het huidige wettelijke kader de regionale openbaar vervoermarkt niet betwistbaar. Het wettelijk verplicht stellen van aanbesteding van concessies en contracten is een eerste maar noodzakelijke stap voor marktwerking.

Volgens de Memorie van Toelichting bij de Nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet) (TK, 1995–1996, 24 707, nr.3, p.25) wordt de relevante markt zowel bepaald door de aard van de desbetreffende producten of diensten als door het gebied in geografische zin waarbinnen de betrokken onderneming moet concurreren en de objectieve mededingingsvoorwaarden voor alle ondernemingen gelijk zijn.

Met deze omschrijving als vertrekpunt ben ik van oordeel dat de relevante markt in dit kader is: de markt voor openbaar vervoer voorzover daar het voorgestelde aanbestedingsregime van de herziene Wet personenvervoer op van toepassing is. Het betreft dan de markt die als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving die voortvloeit uit deze implementatienota, betwistbaar wordt.

In concreto betreft het dan het stads- en streekvervoer en het collectief vraagafhankelijk vervoer. Pas indien sprake zou zijn van een decentrale concessiemarkt voor het regionaal spoorvervoer zou die hiertoe gerekend kunnen worden. Ideeënvorming hieromtrent bevindt zich evenwel nog in een verkennend stadium. Het gemeenschappelijke kenmerken van de markt waarover hier wordt gesproken is dat de (decentrale) overheid hier via periodieke aanbesteding van concessies en contracten de vragende marktpartij is. Anders gezegd is niet de reiziger maar de voor hem handelende aanbestedende overheid marktpartij. Tot deze markt kan niet continu worden toegetreden, maar periodiek bij de aanbesteding van concessies/contracten. Dit is structureel bepalend voor de drempel voor toetreding van deze markt. Voor het nationaal spoorvervoer is daarentegen sprake van een ander concurrentieregime namelijk concurrentie op het spoor, waarbij de overheid wel de toelatingsregels stelt maar, behoudens in het geval van specifieke onrendabele diensten, geen vragende marktpartij is. Hierover wordt u medio november in het kader van het beleidsvoornemen contractsector nader geïnformeerd.

Betwistbare markt (1)

In de periode 2000–2005 is het streekvervoer en het lokaal vervoer in de BOS-steden met een totale omzet van circa f 1,6 mrd. betwistbaar. Vanaf 2005 wanneer het aanbestedingsregime ook van toepassing is op het lokaal openbaar vervoer in de BOV-steden is sprake van een omzet van f 2 mrd. Indien het tram- en metro-vervoer ervan wordt uitgezonderd is sprake van een totale omzet van f 2,7 mrd.

In concreto wordt daarmee gekozen voor het definiëren van de Nederlandse markt als relevante markt. Hoewel sprake is van regionale aanbestedingen is geen sprake van een afgeschermd regionale markt. Bovendien, de op deze markt actieve bedrijven opereren reeds nu landelijk of kunnen dat gaan doen.

Marktmacht op de relevante OV-markt

Met de omschrijving van de relevante markt hangt samen de omschrijving van de marktmacht van een onderneming op de relevante markt. Het marktaandeel van de onderneming op de relevante markt is dan van belang. Volgens het Hof van Justitie van de EG leveren zeer aanzienlijke marktaandelen, uitzonderingsomstandigheden daargelaten, op zichzelf reeds het bewijs van machtspositie. Dat is het geval bij een marktaandeel van 50% en meer (arrest AKZO Chemie BV/Commissie EG, HvJEG, zaak C-62/86, JUR 1991, I-3359). Bij kleinere marktaandelen kan er ook sprake zijn van een economische machtspositie, maar dan moeten ook additionele factoren een rol spelen.

Met bovenstaand begrippenpaar als analytisch kader kan worden geconstateerd dat sprake is van marktmacht in de betwistbare markt van openbaar vervoer van een beperkt aantal bedrijven.

Betwistbare markt (2)

VSN-bedrijven	2000		2005		2010	
	Omzet	Aandeel	Omzet	Aandeel	Omzet	Aandeel
BBA	146 802	9,29	146 802	7,10	146 802	5,39
DVM/NWH	58 398	3,70	58 398	2,82	58 398	2,14
FRAM	105 914	6,70	105 914	5,12	105 914	3,89
GADO	74 754	4,73	74 754	3,61	74 754	2,75
GVM	101 863	6,45	101 863	4,92	101 863	3,74
HERMES	181 664	11,50	181 664	8,78	181 664	6,67
MIDNET	254 736	16,12	254 736	12,31	274 056	10,06
NZH	279 605	17,70	279 605	13,52	279 605	10,27
TET	40 201	2,54	40 201	1,94	40 201	1,48
ZWN	318 972	20,19	318 972	15,42	318 972	11,71
GVB's						
CVD-Nijmegen	n.v.t.		38 356	1,85	38 356	1,41
GV-Utrecht	n.v.t.		70 334	3,40	70 334	2,58
GVB-Amsterdam	n.v.t.		154 946	7,49	406 297	14,92
HTM	n.v.t.		79 152	3,83	225 499	8,28
RET	n.v.t.		96 723	4,68	333 826	12,26
GVB-Groningen	n.v.t.		31 432	1,52	31 432	1,15
GVB-Dordrecht	n.v.t.		17 848	0,86	17 848	0,66
Overig						
B-rental	309	0,02	309	0,01	309	0,01
OAD	10 598	0,67	10 598	0,51	10 598	0,39
Kennemer	295	0,02	295	0,01	295	0,01
Pieper	717	0,05	717	0,03	717	0,03
VANCOM	4 834	0,31	4 834	0,23	4 834	0,18
Verhoef	317	0,02	317	0,02	317	0,01
TOTAAL	1 579 979	100,00	2 068 770	100,00	2 722 891	100,00

Zoals in hoofdstuk 10 zal worden uiteengezet brengt een beheerste en gefaseerde verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven – eerst verzelfstandiging en dan marktwerking – met zich mee dat pas in 2005 delen van de lokale openbaar vervoermarkt verplichtend betwistbaar worden. Eerder kan maar is niet verplicht. Bovendien brengen de reciprociteitsregels met zich mee dat het meedingen door GVB's buiten hun eigen markt afhankelijk wordt gesteld van het openstellen van die

thuismarkt. Dit betekent dat op het moment van het betwistbaar worden van de markt in 2000 slechts een beperkt aantal bedrijven vanuit de Nederlandse openbaar vervoermarkt deel kunnen nemen. Vanuit de veronderstelling dat de verschillende dochters van de VSN-groep niet onderling zullen concurreren (zie paragraaf 5) betekent dit dat sprake is van een marktaandeel van een partij bij openstelling van de relevante markt in 2000 van 98%.

Vragers op de regionale OV-markt

Na de decentralisatie van de bevoegdheden voor het streekvervoer is sprake van provincies, Kaderwetgebieden en gemeenten als vragende partijen. Naar mijn oordeel is het noodzakelijk dat deze decentrale overheden daadwerkelijk het perspectief hebben op meerdere aanbieders. De huidige marktstructuur brengt met zich mee dat men slechts de keuze heeft uit nagenoeg één landelijke aanbieder.

Toetreding vanuit andere markten tot de regionale OV-markt

Bij de beoordeling van het betwistbaar worden van de relevante markt wil ik ook in ogenschouw nemen de mogelijkheden van toetreding door vervoerders die nu actief zijn in de besloten-vervoermarkt en de taximarkt. Momenteel zijn de toetredingsmogelijkheden zeer beperkt, terwijl omgekeerd een openbaar vervoerbedrijf zoals de VSN, via (klein-) dochters, landelijk circa 25% van hun omzet genereert uit andere activiteiten zoals besloten vervoer en taxi. Regionaal kan dat nog verschillen. Zo betreft dat in Noord-Holland 63% van de taximarkt. Maar ook gemeentelijke vervoerbedrijven zijn actief op deze markten.

De besloten vervoer- en de taximarkt kenmerken zich door een veelheid van kleine ondernemers, waarvan de concurrentiekracht om offertes om concessies te winnen, zeker indien zowel de ontwikkeling als de uitvoering in het geding is, beperkt is. Wel is het denkbaar dat deze ondernemingen toetreden tot deze markt in het geval van aanbesteding van (klein) concessies, die vooral de uitvoering betreffen, of in het geval van uitbesteding van de uitvoering door een ander regisserend vervoerbedrijf.

Vooralsnog is het de verwachting dat de bedrijven voor besloten vervoer en taxi op dit moment niet alle expertise en de omvang hebben om een gelijkwaardige speler op de OV-markt te zijn. Echter in de eerste fase van aanbesteding (1999–2005) is het mogelijk voor deze bedrijven om alleen dan wel gezamenlijk mee te dingen naar een concessie dan wel via onderaanbesteding ervaring op te doen.

Buitenlandse toetreders tot de Nederlandse regionale OV-markt

De ervaring bij de twee kleine aanbestedingen in Zeeland en Zuid-Limburg leert dat het denkbaar is dat buitenlandse toetreders zich zullen gaan bewegen op de Nederlandse regionale OV-markt. Onderzoek¹ wijst bovendien uit dat de Europese markt van vervoerbedrijven sterk in beweging is. Van die zijde mag belangstelling voor een zich openende Nederlandse markt verwacht worden. Niettemin acht ik het niet wenselijk een markt betwistbaar te stellen indien niet het perspectief van daadwerkelijk concurrentie van nationale spelers op de binnenlandse markt aanwezig is. Zeker waar de uitvoering van de exploitatie van het openbaar vervoer in belangrijke mate «local business» is, waarbij lokale markt-kennis, lokaal bestuurlijk inzicht, lokaal beschikbaar personeel en materieel belangrijke factoren zijn voor succesvol meedingen.

¹ D.M. van de Velde en P.A. van Reeve, Perspectief op aanbesteding in het openbaar vervoer, Ectal, augustus 1996

Ongelijke concurrentiepositie tussen overheidsbedrijven met nevenactiviteiten en private ondernemingen op dezelfde markt

Bijzonder aandachtspunt vormt in dit verband de vraag hoe overheid instanties die zich in het kader van hun nevenwerkzaamheden op de markt begeven, zich hebben te gedragen. Dit punt is in de afgelopen jaren, met de verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven en de missieverbreding van de VSN tot de gehele personenvervoermarkt, urgenter geworden, omdat de onderlinge, deels ongelijke concurrentiepositie vragen oproept. In concreto betreft het optreden van openbaar vervoerbedrijven, dat wil zeggen vrijwel alle vervoerbedrijven waarbij een overheid niet alleen aandeelhouder is maar ook een substantieel deel (+/- 65%) van de exploitatie subsidieert, op de markten van ondermeer het besloten busvervoer, het taxivervoer en het technisch onderhoud. In het recent aan uw Kamer aangeboden rapport van Coopers en Lybrand (brief van 1 november, kenmerk DGV/CPV/V625 691) wordt gesteld dat voor een oplossingsrichting van de signaleerde problematiek ondermeer de volgende punten van belang zijn:

- * op welke wijze wil de overheid het openbaar stads- en streekvervoer laten uitvoeren en reguleren;

- * kan de overheid het zich veroorloven dat organisaties waar de overheid sterk bij betrokken is, de kleine ondernemingen in een bedrijfstak bedreigen in hun voortbestaan;

- * moet de overheid organisaties subsidiëren en winst laten maken op een gesubsidieerd produkt om daarmee marktverstoring te veroorzaken op de aanpalende markten.

Ik acht het noodzakelijk om bij de inrichting van het mededingings- en marktordeningsregime voor het openbaar vervoer hier een oplossing voor te bieden. Naast de marktstructuur en verdeling van de marktmacht op de huidige OV-markt vormt dit een tweede motief voor de vormgeving van een specifiek concurrentieel regime voor de regionale OV-markt.

Samenvatting en conclusies

Samengevat kan de huidige regionale OV-markt worden getypeerd als:

- * een markt met een monopolioïde karakter en daardoor beperkte mogelijkheden voor concurrentie;

- * een markt waardoor nieuwe toetreders mede als gevolg van overheidsregulering een aantal drempels ondervinden die maken dat het weining aantrekkelijk is deze markt te verkennen laat staan toe te treden;

- * een markt waar het voor nieuwe toetreders uit nevenmarkten moeilijk is om op gezonde financiële basis toe te treden;

Met de nieuwe Mededingingswet – naar verwachting ingaande 1 januari 1998 – zullen een aantal nieuwe regels van toepassing zijn op de vervoermarkt. Deze regels betreffen het verbieden van mededingingsafspraken, en van misbruik van economische machtsposities en het voorkomen van economische machtsposities als gevolg van concentraties van ondernemingen. Voor het tot standbrengen van een effectieve concurrentie op de markt van het openbaar vervoer is dit niet voldoende en acht ik een aantal aanvullende sectorspecifieke maatregelen nodig.

Deze maatregelen hebben betrekking op:

a. het inrichten van een specifiek op de regionale OV-markt ingericht concurrentieel regime zodat bij het betwistbaar zijn van de markt sprake is van effectieve concurrentie (paragraaf 5.5.);

b. het tegengaan van personele vervlechting, de (internationale) reciprociteit etc. in het openbaar vervoer (paragraaf 5.6.);

c. het tegengaan van ongelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsbedrijven met neveninkomsten en private ondernemingen op dezelfde OV-markt (paragraaf 5.7).

d. een vergunningenstelsel dat niet onnodige drempels opwerpt voor concurrentie (par 5.8);

e. het wegnemen van een aantal drempels voor toetreding (paragraaf 5.9).

5.3 Streefbeeld van de toekomstige aanbodstructuur

De geschetste instrumentele doelstelling van een concurrerende marktstructuur leidt niet tot één streefbeeld. Wel is het mogelijk deze door middel van een aantal karakteristieken te schetsen.

Met de verzelfstandiging van de GVB's, een mogelijke deelname van NSR op deze markt, de deelname van meerdere streekvervoerders (onderling concurrerend), potentieel toetredende binnenlandse en buitenlandse vervoerondernemingen kan sprake zijn van, tenminste 5 à 6 vervoerondernemingen die voldoende concurrentiekracht hebben om zelfstandig mee te dingen naar concessies waarin ontwikkeling en uitvoering samengaan.

Deze vervoerondernemingen zullen zich vanuit een perspectief van ketenbenadering, service-provision en spreiding van risico's op de gehele vervoermarkt oriënteren. Vanuit het verkeers- en vervoerbeleid overigens een aantrekkelijk perspectief.

Voorzover deze ondernemingen nog niet verzelfstandigd zijn zullen deze in een overgangperiode worden verzelfstandigd (GVB's) en voorzover het overheidsondernemingen betreft zal op termijn perspectief op (partiële) privatisering ontstaan.

Vanuit dit perspectief zullen deze ondernemingen zich niet langer alleen op de Nederlandse markt oriënteren.

Daarnaast is sprake van tal van kleinere ondernemingen die mee concurreren op deelmarkten en deelactiviteiten, zoals onderaanneming, en specifieke ontwikkelingsactiviteiten op deelmarkten.

Met het schetsen van dit streefbeeld moet tegelijkertijd worden onderkend dat de tijd zal leren wat de ontwikkelingsgang van deze markt daadwerkelijk zal zijn.

5.4 De betekenis van de nieuwe Mededingingswet voor het openbaar vervoer

In het voorjaar van 1996 is een voorstel voor een nieuwe Mededingingswet ingediend bij de Tweede Kamer. Het ligt in de bedoeling de nieuwe Mededingingswet per 1 januari 1998 in werking te laten treden. In dit wetsontwerp worden grofweg drie belangrijke hoofdcategorieën van mededingingsregels onderscheiden:

1. Mededingingsafspraken (ook wel kartels genoemd)

Overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde gedragingen van ondernemingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de concurrentie feitelijk op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst, zijn verboden (art. 3.1.1). Verder gaat het ook om overeenkomsten, gedragingen en besluiten, waarbij ondernemingen met enige zelfstandigheid zijn betrokken. Bij concernrelaties zal, al naar gelang de mate van zeggenschap van het moederbedrijf over de dochtermaatschappij, van een dergelijke zelfstandigheid geen sprake zijn. Afspraken tussen overheidsondernemingen en andere ondernemingen vallen ook onder het verbod.

2. Economische machtsposities

Indien de positie van één of meer ondernemingen op een markt in Nederland hen in staat stelt de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op die markt te verhinderen doordat concurrenten, leveranciers, afnemers of eindgebruikers geen enkel tegenwicht kunnen bieden tegen of invloed kunnen uitoefenen op gedragingen van de onderneming (economische machtspositie), dan is het verboden hiervan misbruik te maken. Om te bepalen of sprake is van een machtspositie moet eerst de relevante markt worden afgebakend. Vervolgens moet bewezen worden dat sprake is van een machtspositie. Het bestaan van een machtspositie kan tot uiting komen in verschillende factoren, die afzonderlijk niet per se beslissend hoeven te zijn. Van die factoren is het bezit van omvangrijke marktaandelen zeer significant. Zeer aanzienlijke marktaandelen leveren op zich al een bewijs van een machtspositie. In ieder geval is hier sprake van, indien de betreffende onderneming een marktaandeel van 50% of meer bezit. Indien een marktaandeel kleiner is, kan nog steeds wel sprake zijn van machtsposities, maar dan gelden additionele criteria zoals marktaandeel in vergelijking tot concurrenten, mate waarin leveranciers en afnemers afhankelijk zijn van de onderneming, maar ook de mate waarin de onderneming de leveringsvoorwaarden zelf kan bepalen, kenmerken van de onderneming die haar een mogelijke voorsprong geven op andere marktpartijen (financiële reserves, technologische reserves, toegang tot bepaalde voorzieningsbronnen en grondstoffen, productiecapaciteit ed.) en ten slotte het gedrag van de onderneming (extreem hoge prijzen hanteren of hanteren van verdringingsconcurrentie).

Het verbod van misbruik van economische machtsposities heeft betrekking op bepaalde gedragingen van daarbij betrokken ondernemingen en niet op die van de economische machtspositie als zodanig.

3. Concentraties

Het is verboden concentraties, die een bepaalde omzetrempel overschrijden tot stand te brengen tussen ondernemingen, waarbij het gevolg is, dat economische machtsposities ontstaan of economische machtsposities versterkt worden, die de marktwerking significant beperken. De omzetrempel betreft een gezamenlijke omzet van de betrokken ondernemingen in het voorafgaande kalenderjaar van meer dan 250 miljoen gulden, waarvan door ten minste twee van de betrokken ondernemingen ieder ten minste 30 miljoen gulden in Nederland werd behaald.

Een concentratie kan bestaan uit:

- fusie van onafhankelijke ondernemingen;

- direct of indirect verkrijgen van zeggenschap door een of meer natuurlijke of rechtspersonen of ondernemingen over een of meer andere ondernemingen of delen daarvan (bijvoorbeeld door participatie door een overeenkomst);
- totstandbrenging van een gemeenschappelijke onderneming.

De procedure ten aanzien van concentraties is in het wetsvoorstel preventief; men dient voorgenomen concentraties eerst te melden bij de Dienst voor de Mededinging. De toets op de vorming van concentraties vindt dan vooraf plaats.

De voorgaande regels moeten in de toekomst gehandhaafd worden door een speciaal daartoe in te richten Dienst voor de Mededinging. De nieuwe algemene mededingingswet zal in beginsel ook geldig zijn voor het collectief personenvervoer.

Voor het collectief personenvervoer betekent de nieuwe Mededingingswet:

- * verbod van alle (mogelijk) bestaande en nieuwe mededingingsafspraken en verbod van misbruik van economische machtsposities;
- * toetsing (vooraf) van uitsluitend nieuw te vormen concentraties.

Met dit wetsvoorstel wordt het mededingingsbeleid, ook voor het collectief personenvervoer, aangescherpt en biedt het naast aanbesteding een aantal instrumenten om de marktwerking te bevorderen. Het wetsvoorstel biedt echter geen mogelijkheden voor het rechtstreeks herordenen van de huidige vervoersmarkt. Dat acht ik wel geboden.

5.5 Specifiek concurrentieregime regionaal openbaar vervoer

Hoofdpijnen van het concurrentiële regime

Teneinde te bewerkstelligen dat per 1 januari 2000 sprake is van concurrerende marktstructuur ben ik voornemens in de Wet personenvervoer een concurrentieel regime vast te leggen dat in hoofdpijnen de volgende karakteristieken kent.

1. per 1 januari 2000 kunnen geen concessies en contracten in de relevante markt worden gegund aan ondernemingen die op die markt door gunning een marktaandeel van 50 procent of meer verwerven;

2. per 1 januari 2005 kunnen geen concessies en contracten in de relevante markt worden gegund aan ondernemingen die op die markt door gunning een marktaandeel van 40 procent of meer verwerven;

3. per 1 januari 2010 kunnen geen concessies en contracten in de relevante markt worden gegund aan ondernemingen die op die markt door gunning een marktaandeel van 35 procent of meer verwerven;

4. tot het marktaandeel van de concessiehouder worden ook gerekend dat deel van de concessies en de contracten dat via onderaanneming en uitbesteding door andere ondernemingen wordt uitgevoerd. In het geval van uitbesteding en onderaanneming blijft immers de regie in handen van de concessiehouder. De concessiehouder blijft verantwoordelijk jegens de concessieverlener voor de exploitatie van de concessie en het nakomen van de verplichtingen die aan die concessie zijn verbonden.

De relevante markt is eerder (in paragraaf 5.2) omschreven als dat deel van de markt van openbaar vervoer waar het aanbestedingsregime op van toepassing wordt. Met de gedifferentieerde criteria wordt rekening gehouden met de groeiende betwistbare markt, terwijl tegelijkertijd het criterium per 2000 reeds ingrijpende gevolgen heeft voor bestaande marktpartijen. Het relevante marktaandeel heeft geen betrekking op de andere sectoren van het collectief personenvervoer zoals besloten vervoer en taxivervoer.

Noch in de EU-regelgeving noch in de Nederlandse mededingingswetgeving is sprake van een generieke norm voor de omvang van de economische machtspositie. Wel is zoals eerder gememoreerd (paragraaf 5.2) sprake van een arrest van het Hof van Justitie waar in ieder geval sprake is van een economisch machtspositie bij een marktaandeel van 50%. In de wetgeving inzake de telecommunicatie-infrastructuur is daarentegen, in lijn met een EU-richtlijn ter zake, sprake van een economische machtspositie bij een marktaandeel van 25%.

Bij het bepalen de percentages van het bijzondere concurrentieregime heb ik me laten leiden door de volgende overwegingen. Het moeten in ieder geval percentages zijn die:

- * vervoerondernemingen mogelijk maken die efficiënt en effectief de beoogde functie van ontwikkeling en uitvoering van het openbaar vervoer op de relevante markt kunnen vervullen;

- * recht doen aan de wens te komen tot effectieve concurrentie per 2000;

- * mogelijk maken dat toetreders tot de markt een redelijk marktaandeel kunnen verwerven;

- * vervoerondernemingen op de relevante markt mogelijk maken die qua omzet en bedrijfseconomisch resultaat adequate mogelijkheden hebben;

- * vervoerondernemingen mogelijk maken die de relevante internationale concurrentie niet behoeven te vrezen.

Alles afwegende kom ik dan tot de genoemde gedifferentieerde percentages. De datum van 1 januari 2000 is gekozen omdat in het invoeringstraject wordt voorzien dat vanaf dat moment sprake is van verplichte aanbesteding. Vervoerondernemingen die een marktaandeel van meer dan 50% verwachten te hebben op dat moment, en daardoor geen concessie/contract zouden kunnen gegund krijgen hebben tot die tijd de gelegenheid hun structuur/organisatie hierop aan te passen.

Begrip onderneming en berekening omzet

Voor de omschrijving van het begrip onderneming en de berekening van de omzet wordt naar analogie van het voorstel-Mededingingswet verwezen naar artikel 85 van het EU-verdrag respectievelijk naar artikel 24b van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek respectievelijk naar de daarop betrekking hebbende bepaling met betrekking tot de jaarrekening in het Burgerlijk Wetboek (titel 9 van boek 2).

Toezicht op de naleving van de regels

In het Kabinetsstandpunt Brokx 2 wordt inzake het toezicht gesteld dat: «..het toezicht op de marktwerking aan de aanbodzijde moet in het

breder kader van de herijking van het generieke mededingingsbeleid worden geplaatst.» Daarnaast stelt het Kabinetsstandpunt dat: «...het toezicht op de marktwerking aan de vraagzijde bij uitstek een sector-specifieke aangelegenheid is (o.a. toezicht op het »level playing field« en de aanbestedingsregels). Terwijl eerst het concurrentieregime dient te worden uitgewerkt alvorens een beslissing te nemen over het karakter en de positie van het toezichthoudend orgaan».

Ten aanzien van het toezicht op de marktordeningsregels in het openbaar vervoer, inclusief het bijzondere concurrentieel regime, zal een afzonderlijk toezichthoudend orgaan in het leven worden geroepen. Dit toezichthoudend orgaan dient naar mijn oordeel de volgende taken te krijgen:

1. het toepassen van de in de Wet personenvervoer neer te leggen norm dat het marktaandeel van een aanbieder niet meer dan een bepaald percentage van de relevante markt mag zijn. Het toezichthoudend orgaan toetst de uitvoering van dit artikel bij de aanbesteding van concessies en contracten;
2. het voert het vergunningenstelsel inzake het openbaar vervoer uit zoals in paragraaf 5.9 van dit hoofdstuk wordt uitgewerkt;
3. adviseren over de ontheffingsmogelijkheid die is voorzien voor het verplicht aanbesteden van de metro/tramsector (zie hoofdstuk 10 inzake de gemeentelijke vervoerbedrijven);
4. het volgen van de ontwikkelingen inzake de toepassing van de aanbestedingsregels, het concurrentieel regime en de specifieke punten inzake marktordening (zie paragraaf 5.6) het adviseren hierover aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.
5. het adviseert de Minister van Verkeer en Waterstaat inzake de toepassing van de ordeningsregels in de brede zin.

De eerste taak verdient nadere toelichting. In de Wet personenvervoer zal worden neergelegd dat een concessie door de aanbestedende overheid niet zal worden verleend aan ondernemingen met een marktaandeel van meer dan 50%. Bij deze wettelijke opdracht richt het orgaan zich tot de aanbestedende overheden, maar kan ook rechtstreeks rechtsgevolgen hebben voor ondernemingen die ten onrechte toch offren.

Voor de beoordeling van de offerende ondernemingen zullen de overheden zich moeten wenden tot het toezichthoudend orgaan dat beoordeelt of er sprake is van marktmacht zoals hier bedoeld van een onderneming. Indien de decentrale overheden zelf gegadigden aanzoeken, melden ze dit vooraf aan het toezichthoudend orgaan. Het toezichthoudend orgaan kan vervolgens de aanbestedende overheid opleggen om de concessie niet aan onderneming x of y te verlenen of op te leggen om onderneming x of y niet als gegadigde aan te zoeken in de aanbestedingsprocedure.

Als gevolg van besluitvorming van het toezichthoudend orgaan kunnen bedrijven worden uitgesloten van mededinging. Het gaat in casu om diep ingrijpende bevoegdheden waarbij grote economische belangen een rol spelen en die hun weerslag hebben op de concurrentieverhoudingen binnen de gehele OV-sector.

Om de onafhankelijkheid van het toezichthoudend orgaan te waarborgen, is het van belang dat de positionering van dit orgaan op voldoende afstand staat van de belanghebbende partijen. In dit licht speelt de keuze tussen een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) of een onder volle ministeriële verantwoordelijkheid functionerende dienst met eigen wettelijke bevoegdheden een belangrijke rol. Over de vormgeving van een toezichthoudend orgaan zal pas een beslissing worden genomen nadat de besluitvorming inzake het toezicht op de telecommunicatieinfrastructuur is afgerond.

Voor de rechtsbescherming zal, conform de ontwerp Mededingingswet, worden aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht. Overigens zal nog worden bezien hoe de samenwerking tussen dit toezichthoudende orgaan en de Dienst voor de Mededinging zal worden vormgegeven.

5.6 Enkele specifieke punten van marktordening in het collectief personenvervoer

Noodzakelijke informatie moet beschikbaar zijn

In hoofdstuk 3 is uiteengezet op welke wijze ik wil bereiken dat ook met het oog op transparantie van de markt de noodzakelijke informatie beschikbaar komt, namelijk door een wettelijke grondslag te leggen voor informatievoorziening in het kader van concessieverlening.

Ongewenste uitingen van marktmacht

Het is wenselijk dat wordt voorkomen dat uitsluiting van andere deelnemers op de markt door het monopoliseren van bronnen plaatsvindt. Tegen deze achtergrond dient de niet discriminerende toegang tot de OV-(weg)infrastructuur in het kader van concessieverlening te worden gewaarborgd. Maar ook met betrekking tot de introductie van een chipcard, deelname aan nationale collectieve contracten, deelname aan de nationale OV-reisinfo, wordt de eis gesteld dat deze niet leidt tot uitsluiting van deelnemers op de markt (zie hoofdstuk 8).

Een bijzonder aandachtspunt in het collectief vervoer vormt die vorm van agressief gedrag van bestaande ondernemingen met marktmacht jegens kleinere en/of potentiële nieuwe ondernemingen die wordt aangeduid als «predatory pricing» ofwel prijsdumping. Deze strategie wordt toegepast om bestaande kleine(re) ondernemingen, die niet de reserves hebben om dit vol te houden, uit te drijven of om potentiële nieuwe toetreders te weren. Met name waar sprake is van ongelijke machtsverhoudingen in het collectief personenvervoer zijn de mogelijkheden hiervoor relatief groot. In de generieke mededingingswetgeving is het algemene instrument van misbruik van economische machtspositie beschikbaar om hier tegen op te treden. Ik ben echter ook voornemens het toezichthoudend orgaan voor het openbaar vervoer te verzoeken de ontwikkelingen in deze in de collectief personenvervoersector te monitoren en zo nodig met voorstellen te komen om deze problematiek te voorkomen.

Personele vervlechting overheid en bedrijf

Met betrekking tot de personele objectiviteit is in het kabinetsstandpunt Brox 2 gepleit voor grote zorgvuldigheid bij het laten bestaan of ontstaan van personele vervlechting tussen overheden en offerende vervoerondernemingen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft hiertoe een richtlijn opgesteld die door de bestuurders kan worden overgenomen. Hoewel het aan decentrale besturen is om hieraan invulling te geven, wil

ik benadrukken dat juist in een overgangperiode uiterste terughoudendheid geboden is. Het is verheugend te constateren dat op dit punt reeds stappen zijn gezet door regionale bestuurders.

Wel zal een incompatibiliteitsvoorziening worden getroffen die ertoe strekt dat bestuurders en ambtenaren niet betrokken mogen zijn bij de besluitvorming omtrent aanbesteding indien zij zitting hebben in de Raad van Commissarissen van een vervoerbedrijf (zie ook hoofdstuk 10).

Internationale en nationale reciprociteit

Met het oog op de tot standkoming van daadwerkelijke mededinging is van belang na te gaan op welke wijze de nationale en internationale reciprociteit vorm wordt gegeven. In het hoofdstuk over de GVB's wordt ingegaan op de nationale reciprociteit tussen de GVB's en de overige sectoren. In paragraaf 5.4. wordt uiteengezet wat de voorgestelde systematiek van vergunningverlening betekent voor de intersectorale reciprociteit.

In de motie Remkes wordt nog eens expliciet aandacht gevraagd voor het principe van internationale reciprociteit, in het bijzonder met het oog op de gewenste organisatievorm van de VSN.

Reeds tijdens het mondeling overleg van 2 oktober en 4 december 1995 is uiteengezet dat kan worden geconstateerd dat in toenemende mate sprake is van toetreding van ondernemingen van lidstaten via deelname aan aanbesteding dan wel overname van OV-ondernemingen tot elkaars openbaar vervoermarkten. In dit verband is relevant dat ook bij de aanbestedingen in Limburg en Zeeland reeds europees is aanbesteed.

In dit kader is de EU-regelgeving van belang en met name het bepaalde in de artikelen 75 en 76 van het EU-verdrag. Artikel 75 EU geeft de Raad onder meer de bevoegdheid om gemeenschappelijke regels te stellen voor internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten, en de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een andere lidstaat (het zgn. cabotagevervoer). Het artikel heeft onder meer geleid tot de wederzijds erkenning van openbaar vervoervergunningen. Ook kunnen op basis van dit artikel regels ter begeleiding van de vereiste liberalisatie worden vastgesteld. Artikel 76 EU geeft de opdracht aan elke lidstaat om geen bepalingen in te voeren die voor vervoerders uit andere lidstaten ongunstiger zijn dan voor nationale vervoersondernemers. Dit artikel heeft een vangnetkarakter en vervalt op het moment dat de in artikel 75, eerste lid, bedoelde maatregelen zijn vastgesteld. Het artikel behoudt voorlopig zijn waarde voor de liberalisatie van het busvervoer. Dit betekent dat het huidige Europees rechtelijk regime een ongunstiger behandeling van buitenlandse inschrijvers voor concessies van lokaal en interlokaal vervoer op grond van het ontbreken van internationale reciprociteit, niet toestaat.

5.7 Ongelijke concurrentieverhoudingen overheidsondernemingen met neveninkomsten en particuliere ondernemingen

In opdracht van de Ministeriële Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit heeft de Werkgroep «Markt en overheid» (werkgroep Cohen) zich gebogen over de oorzaken en kenmerken van concurrentie tussen overheidsondernemers met neveninkomsten en particuliere ondernemers. Hiermee beweegt de werkgroep zich met een bredere vraagstelling voor meerdere sectoren op dezelfde vraagstelling alwaar het onderzoek van Coopers en Lybrand betrekking heeft.

De werkgroep heeft in een Tussenrapportage (uw Kamer toegezonden op 23 oktober 1996 door mijn collega van Economische Zaken; kenmerk 96066128B3) een toetsingskader ontwikkelt voor semi-overheidsinstellingen die in concurrentie met derden treden. De werkgroep geeft aan dat het algemene overheidsbeleid er de laatste jaren sterk op gericht is de marktwerking te stimuleren en (semi)overheidsbedrijven steeds meer marktgericht te laten functioneren. Uit signalen van private bedrijven en ook van de overheid zelf is duidelijk merkbaar dat overheidsbedrijven door hun exclusieve positie ten aanzien van hun hoofdtaak in staat zijn om zich beter/anders te positioneren binnen een private sector. De verwachting is dat deze tendens toeneemt. De vraag voor de werkgroep is dan ook hoe dit opgelost kan worden en hoe een gelijkwaardige uitgangspositie en uiteindelijk een gelijkwaardige positionering op de markt kan plaatsvinden.

De werkgroep heeft daarbij twee remedierichtingen voor ogen: 1. of de marktactiviteit afscheiden en geheel afstoten of 2. de hoofdtaak onder concurrentie brengen. Met het introduceren van marktwerking in het openbaar vervoer zou de tweede remedie de uitweg voor het openbaar vervoer en in casu de VSN-groep betekenen. Waar gemeentelijke vervoerbedrijven niet op korte termijn onder het voorgestane aanbestedingsregime vallen is remedie 1. aan de orde.

Op dit moment is de werkgroep bezig een aantal cases, waaronder de VSN-groep, uit te werken en deze te toetsen aan de ontwikkelde oplossingsrichtingen. De werkgroep gaat ook na of het binnen deze Implementatienota ingezette beleid voldoende is om tegemoet te komen aan de kritiek inzake de ongelijke concurrentieverhoudingen. Na de eindrapportage van de Werkgroep Cohen zal nader in het kader van dit implementatietraject worden gezien wat dit betekent voor de gemeentelijke vervoerbedrijven die niet binnen afzienbare tijd zijn verzelfstandigd. Het resultaat van de eindrapportage kan op dit punt een steun in de rug zijn op weg naar een toekomst met meer marktwerking.

5.8 De uitvoering van de motie Remkes inzake de VSN

Tegen de achtergrond van de maatregelen, waarvan ik verwacht dat deze er toe bijdragen dat er bij verplichte invoering van de aanbestedingsystematiek sprake zal zijn van daadwerkelijke concurrentie, is het zinvol in te gaan op de uitvoering van de motie Remkes.

In de motie Remkes wordt het Kabinet uitgenodigd in de Implementatienota concrete maatregelen aan te geven die moeten leiden tot een aanmerkelijk geringere dominantie van de VSN op de openbaar vervoermarkt. Hierbij worden naast, of mede in het licht van eventuele statutenwijziging, ook de mogelijkheden om te bevorderen dat de VSN-dochters zich ontwikkelen tot zelfstandige onderling concurrerende al dan niet geprivatiseerde bedrijven nadrukkelijk gezien.

Bij het ter hand nemen van de uitvoering van deze motie heb ik er voor gekozen in eerste instantie met de Raad van Commissarissen en de Raad van Bestuur te verkennen of ook naar het oordeel van de leiding van de VSN-groep het daadwerkelijk tot stand brengen van marktwerking zou worden verhinderd door de positie van de VSN-groep. Daarover heeft uitvoerig en constructief overleg plaatsgevonden tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Raad van Bestuur/Raad van Commissarissen van de VSN. Overleg dat, zoals bekend, reeds voor de aanvaarding van de motie was gestart.

De VSN heeft tijdens de periode van overleg aangegeven dat men ervan uitgaat dat toekomstig beleid niet zal leiden geen afbreuk doen aan de resultaten die de laatste jaren zijn bereikt met een duidelijk gevaren koers. De VSN heeft nagestreefd een gezond bedrijf met een heldere visie inzake haar positie in het collectief personenvervoer te worden. Hieraan dient naar de mening van de VSN geen afbreuk te worden gedaan. De VSN heeft de volgende kernpunten geformuleerd:

- * alleen op de deelmarkt van het regionale streekvervoer is sprake van een dominante positie van circa 90%;
- * als gevolg van de toenemende internationale concurrentie wordt de VSN-groep gedwongen zich te positioneren op de internationale markt;
- * de competitie op de OV-markt dient een constructieve te zijn, partijen moeten strijden om de concessies en niet om de marktmacht;
- * VSN onderschrijft het doel van de groei op de collectieve vervoersmarkt;
- * de schaal en de opgebouwde kennis, ervaringen en competenties van de VSN mogen niet teniet gedaan worden alleen om de marktwerking te bevorderen. Zonder deze schaal komen geen technologische (chipcard) en vervoerkundige (Interliner) innovaties tot stand. Bovendien beschikt de VSN over een uniek landelijk selling point voor collectieve contracten op nationale schaal. De ontwikkelde systemen zijn overigens voor alle potentiële producenten beschikbaar tegen marktconforme prijzen;
- * er moet voor gezorgd worden dat het bereikte OV-netwerk met al zijn voordelen minimaal overeind blijft;
- * een oordeel over de toekomstige positie van de VSN vraagt ook om een heldere uitwerking van de bevoegdheden van de decentrale overheden.
- * goede regelgeving ten aanzien van concessies zal leiden tot meerdere aanbieders uit buitenland en binnenland.
- * de VSN voorziet dat zij substantieel meer gaat uitbesteden.

Op grond van deze overwegingen komt de VSN-groep tot de conclusie is dat aanpassingen in de structuur niet wenselijk, maar ook niet noodzakelijk zijn om daadwerkelijke concurrentie te bereiken. Indien echter op termijn, na de vereiste wet- en regelgeving en een start van de aanbestedingen, de conclusie kan worden getrokken dat de concurrentie niet tot stand komt, ontstaat naar het oordeel van de VSN een nieuwe situatie. Een tijdige planning en anticiperend beleid kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen. Dit betekent echter volgens de VSN dat zij de mogelijkheid moet hebben dit anticiperende beleid mede te formuleren.

Over het merendeel van de kernpunten van de VSN bestaat geen verschil van mening tussen de VSN-holding en ondergetekende. Ik doel daarbij op de gewenste groei en de kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer, het behoud van voldoende schaal, kennis en ervaringen om innovaties tot stand te brengen. Maar ook over de noodzaak van goede regelgeving inzake de aanbesteding van concessies, constructieve competitie en de noodzaak na te gaan wat de toenemende internationale concurrentie voor de doelstelling en activiteiten van de VSN-groep zal betekenen. Verschil van mening is er echter waar het de totstandkoming van daadwerkelijke concurrentie betreft. Daarom is naast de opvattingen van de VSN-groep in de dialoog met de VSN mijnerzijds een aantal alternatieven aan de orde gesteld, te weten:

- a. het statutair omvormen van de huidige structuur naar een lichtere structuur met meer zelfstandigheid voor de dochter-ondernemingen;
- b. een aanpassing van de VSN-structuur door het loskoppelen van het aandeelhouderschap van het ondernemerschap. Vervolgens het

verzelfstandigen van de dochters tot zelfstandig concurrerende ondernemingen en daarna deze gefaseerd partieel privatiseren;

De gemeenschappelijke activiteiten (collectieve contracten, internationale activiteiten etc.) worden ondergebracht in een afzonderlijke holding die eigendom is van de dochters.

c. Uitvaren van één of meer dochters

Deze optie gaat er van uit dat het VSN-concern in zijn huidige structuur blijft bestaan, maar dat de omvang van het concern kleiner wordt door het daar buiten plaatsen van een aantal dochterondernemingen. De constructie schept op de korte termijn een structuur waarbij – zij het een beperkt aantal – financieel sterke ondernemingen die regionaal, vooral in die gebieden waar naar verwachting eerst de concurrentie tot stand komt, kunnen concurreren.

Uit het overleg met de VSN-groep heb ik moeten concluderen dat bovenstaande opties niet op instemming van de VSN-groep kunnen rekenen, omdat ze strijden met de door de VSN-groep voorgestane bedrijfsstrategie en de daarbij behorende structuur en schaal van de ondernemingen.

Ik ben door de argumentatie van de VSN niet overtuigd en blijf van mening dat maatregelen noodzakelijk zijn om het perspectief op een betwistbare markt te versterken.

Voor die positie geplaatst staan mij nog twee wegen open:

- a. een vennootschapsrechtelijke aanpak, waarbij de positie als aandeelhouder wordt gebruikt om te komen tot een herstructurering dan wel
- b. een publiekrechtelijke weg.

Om een aantal redenen kies ik voor het OV niet voor de vennootschapsrechtelijke weg. Bij de afweging publiekrechtelijk versus vennootschapsrechtelijk instrument acht ik de eerste weg de meest zuivere om daadwerkelijke concurrentie te bewerkstelligen. Immers, het betreft doelstellingen van de minister van Verkeer en Waterstaat als verantwoordelijke voor een doeltreffend marktordeningsbeleid voor het openbaar vervoer en niet die van aandeelhouder. In de tweede plaats betekent de keuze van een vennootschappelijke weg een lang traject met tal van risico's. Daarom heb ik een voorkeur voor een publiekrechtelijke weg.

De keuze gemaakt in paragraaf 5.6 van het concurrentieel regime per 1 januari 2000 betekent dat in concreto de VSN-holding zich gedwongen zal voelen om zich hieraan aan te passen, op straffe van ernstig marktverlies. De gekozen uniforme weg van marktordeningsbeleid geeft VSN een aantal jaren de tijd om zich hierop voor te bereiden.

Daarnaast zal het overleg tussen de VSN en de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën worden voortgezet om te bezien wat de mogelijkheden zijn voor VSN-groep om zich, gelet op haar ambitie en opvattingen over de internationale concurrentie, internationaal te oriënteren. Dit zal in samenhang worden bezien met de wens om te komen tot privatisering van de VSN-groep.

5.9 Marktordening in het openbaar vervoer

5.9.1 Inleiding

Momenteel verlenen de gemeenten/Kaderwetgebieden vergunningen voor lokaal openbaar vervoer; de Kaderwetgebieden en provincies (per 1 januari 1997) verlenen vergunningen voor interlokaal vervoer. Daar is momenteel aan gekoppeld de goedkeuring van de dienstregeling. Deze geldt voor alle openbaar vervoerders. De rijksoverheid toetst momenteel bij vergunningverlening op paralleliteit (met ander busvervoer en treinvervoer) in het geval van nieuw aanbod van interlokaal busvervoer.

In de nieuwe situatie zijn drie categorieën ordeningsregels te onderscheiden:

- toetreding tot het beroep (vergunningen);
- toetreding tot de markt;
- «drempels» voor toetreding tot de markt.

5.9.2 Toegang tot het beroep: de vergunning collectief vervoer

Huidig wettelijk stelsel

De huidige vergunning voor het verrichten van lokaal of interlokaal openbaar vervoer wordt op aanvraag verleend op grond van de wenselijkheid van lokaal of interlokaal vervoer en het financieel belang van de overheid. De vervoerder moet daarbij voldoen aan de in de Wet en het Besluit personenvervoer neergelegde eisen omtrent vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid. Aan het bezit van een OV-vergunning is gekoppeld de verplichting om een dienstregeling in te dienen en uit te voeren. De vergunning is daarmee een sturingsmechanisme ten aanzien van de toegang tot de openbaar vervoersmarkt. De regulerende werking van het huidige vergunningstelsel past niet in het beleidsvoornemen dat streeft naar een open toegang tot de vervoersmarkt. Derhalve zal de vergunning niet meer de toegang tot de markt bepalen maar zich uitsluitend richten op de eisen voor de toegang tot het beroep van ondernemer in het personenvervoer.

Uitwerking nieuw vergunningstelsel

De eisen ten aanzien van het beroep van ondernemer in het personenvervoer zijn neergelegd in de Wet en het Besluit personenvervoer en volgen uit de richtlijn van de Raad van 29-04-1996,96/26/EG¹. De eisen die ingevolge deze richtlijn in de Wet en het Besluit personenvervoer aan het bezit van een vergunning zijn gesteld hebben betrekking op de eisen van vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid en worden gesteld aan de ondernemers in het openbaar en het besloten personenvervoer per bus. Deze eisen zijn nagenoeg gelijklopend voor beide categorieën. De verschillen komen tot uiting in het capaciteitsbeleid. Zoals eerder gezegd wordt een vergunning voor OV slechts verleend op grond van de wenselijkheid van het vervoer en het financieel belang van het rijk. De vergunning voor het besloten busvervoer kan worden beperkt indien de vraag naar dat vervoer daartoe aanleiding geeft. Beide verleningsgronden hebben capaciteitsregulerende effecten. De eisen die ten aanzien van de ondernemer in het taxi-vervoer in het Besluit personenvervoer zijn gesteld betreffen alleen de vakbekwaamheid en de betrouwbaarheid.

Het taxibeleid kent wel een regulerend capaciteitsbeleid maar dat is niet gebaseerd op EU-regelgeving.

¹ Deze richtlijn is in de plaats gekomen van de richtlijn van de Raad van 12-11-1974, 74\562\EEG. De in laatstgenoemde richtlijn gestelde eisen zijn echter ongewijzigd in de nieuwe richtlijn overgenomen.

Op dit moment is het vergunningenstelsel ten aanzien van het personenvervoer sterk in ontwikkeling. Uit de evaluatie van de Wet personenvervoer is gebleken dat het capaciteitsregime voor het besloten vervoer onwenselijk is. Tevens kwam als onnodige beperking aan de orde het verbod aan de vergunninghouder om het vervoer te verrichten door chauffeurs die niet bij hem in betrekking zijn. Binnen afzienbare tijd zal worden voorgesteld de Wet personenvervoer hierop aan te passen. Op basis van het advies van de werkgroep Jonker, vallend onder het Project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, wordt nu gewerkt aan de opstelling van een Kabinetsstandpunt. Het advies van de werkgroep Jonker gaat ook uit van het loslaten van de koppeling tussen vergunningen en capaciteitsbeleid bij het taxivervoer.

Als gevolg van de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer zal teneinde de toegang tot de markt te vergemakkelijken de vergunning voor het openbaar vervoer worden ondergaan van de capaciteitsregulerende effecten; daar is het concessieinstrument voor bedoeld. De betekent dat de gronden inzake de wenselijkheid van de vervoersvoorzieningen en het financieel belang van de overheid komen te vervallen.

Internationale wijzigingen op dit gebied hebben met name betrekking op de verruiming van de mogelijkheden met betrekking tot het internationaal cabotagevervoer per bus. Door de Commissie van de EG is als gevolg van de nietigverklaring van Vo 2454/92 door het Hof van Justitie van de EG, een nieuwe verordening voorgesteld die cabotage op dit vervoer mogelijk maakt. Voor cabotage in het kader van internationaal geregeld vervoer in de zin van Vo 684/92 zal de vervoersonderneming moeten beschikken over een vergunning die wordt verstrekt door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat (cabotage).

Bovenstaande nationale en internationale ontwikkelingen zijn ingegeven door een verdergaande liberalisatie van de personenvervoermarkt en hebben tevens tot gevolg dat het onderscheid tussen de verscheidene vergunningen steeds kleiner wordt. Dit geldt zeker voor de vergunningen voor het openbaar en besloten busvervoer, ofwel het collectief personenvervoer. Voorgesteld wordt daarom om het onderscheid tussen de vergunning van besloten busvervoer en openbaar vervoer te laten vervallen. In de plaats daarvan wordt een vergunning afgegeven voor collectief personenvervoer. Ten aanzien van de kwaliteit van de ondernemer worden dezelfde eisen inzake vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en kredietwaardigheid gesteld als aan de huidige vergunningen. Immers, deze eisen komen voort uit EG-regelgeving. Aangezien de genoemde eisen ten aanzien van de ondernemers in openbaar en besloten busvervoer eensluidend zijn, levert een verbreding van de vergunning naar het verrichten van collectief personenvervoer op dit gebied geen problemen op.

De vergunninghouder mag in beginsel vrijelijk van zijn vergunning gebruik maken, hij is er niet toe verplicht. Het verrichten van concessioneel of contractueel openbaar vervoer zal echter ook in de situatie niet alleen afhankelijk zijn van het bezit van een vergunning maar ook van de omstandigheid of de desbetreffende ondernemer beschikt over een concessie of contract dan wel toestemming heeft voor het verrichten van commercieel openbaar vervoer. Als gevolg van het ontbreken van een marktregulerende werking van de vergunning wordt bij de vergunningverlening alleen getoetst of de aanvrager aan de genoemde eisen voldoet. Een beleidsafweging, zoals de beoordeling van de wenselijkheid van het vervoer, blijft achterwege.

Indien een belangenafweging achterwege blijft en ook overigens geen sprake is van regionaal gedifferentieerde criteria, ligt het in dit voorstel niet meer voor de hand dat decentrale overheden de vergunning verlenen. De vergunning kan dan het beste worden verleend door een centraal bevoegd gezag. Coördinatie van de verlening, wijziging, intrekking en de naleving van de vergunning wordt op deze wijze ook aanzienlijk vergemakkelijkt.

Het voorstel is derhalve op het Toezichthoudend orgaan OV deze vergunningen te laten verlenen.

5.9.3 Het wegnemen van drempels voor toetreding

De daadwerkelijke toetreding tot een bepaalde markt wordt in belangrijke mate bepaald door een aantal belangrijke factoren:

- de aard en mate van overheidsregulering in de sector;
- de bestaande schaalvoordelen van een of meer bedrijven die reeds actief zijn op een bepaalde markt (en het gedrag van reeds gevestigde partijen);
- de marktkennis en informatie, expertise, produktiemiddelen (personeel en materieel)/kapitaal en andere benodigde zaken om succesvol op een bepaalde markt te kunnen begeven.

In dit hoofdstuk passeren een aantal drempels de revue, te weten:

- het kunnen beschikken over voldoende marktkennis en relevante informatie;
- het kunnen beschikken over adequaat en voldoende materieel;
- het direct kunnen beschikken over voldoende financiële middelen;
- het kunnen participeren in de systematiek van exploitatie cq. bekostiging van het openbaar vervoer;
- de ontvlechting van relaties en netwerken tussen bestuurders en bedrijven.

Informatie als drempel

Ten aanzien van de drempels voor informatievoorziening en marktkennis wordt in hoofdstuk 4 een voorstel gedaan voor aanpassing van het Besluitpersonenvervoer terzake en het formuleren van een informatieprofiel. De overheid dient te bevorderen dat alle ondernemers over voldoende marktkennis en informatie kunnen beschikken om op een adequate manier op de markt te opereren. Op deze wijze ontstaat ook geen bevoordeling van partijen op basis van overheidsinterventie en kan beter eerlijke concurrentie worden gestimuleerd. Bovendien zullen de instrumenten die door het Forum Ov zullen worden ontwikkeld, zoals modellen van een informatieprofiel, een programma van eisen, een klachtenregeling, een bidbook etc., openbaar voor iedere mogelijke aanbieder beschikbaar zijn. Dit betekent dat niet alleen de informatie beschikbaar is maar dat vanwege de beschikbaarheid van die modellen ook bepaalde kosten niet meer behoeven te worden gemaakt.

Materieel als drempel

Naar verwachting zal het beschikken over materieel bij aanbesteding in de busmarkt geen probleem vormen. Of men huurt/leased reeds nu dan wel er zal, vergelijkbaar met andere landen een tweede handsmarkt ontstaan. Voor de tram/metroproblematiek zij verwezen naar hoofdstuk 10.

Mocht bij de overgang van zaken zoals garages, bushaltes etc. problemen ontstaan dan is het denkbaar op vergelijkbare wijze als in het buitenland, daarvoor rekenregels te ontwerpen.

Samen Werken Aan Bereikbaarheid

Teneinde de marktwerking in het openbaar vervoer ook in het kader van Samen Werken Aan Bereikbaarheid een impuls te geven en om de moeizame periode tot verkrijging van een rijksbijdrage in de exploitatiekosten voor gerealiseerd vervoer te overbruggen, ben ik voornemens een deel van de extra middelen worden ingezet om de financiële aanloopproblematiek van het (laten) bieden van nieuwe spitsvoorzieningen door nieuwkomers op de OV-markt te verlichten. Daartoe kunnen regionale overheden bij het ministerie aanmelden dat een nieuwkomer een extra spitsvervoervoorziening op een file-gevoelig corridors, vanaf welke datum de voorziening wordt geboden en wat de exploitatiekosten en de verwachte extra op jaarbasis zijn. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt voor elke nieuwe vervoerder maximaal f 800 000 per jaar beschikbaar tot het moment dat de door de nieuwkomer gerealiseerde vervoerprestatie in de toegepaste reguliere bekostigingssystematiek leidt tot vaststelling van een rijksbijdrage voor de exploitatie van de betreffende voorziening wordt ontvangen. Voor deze categorie voorzieningen geldt: de regionale overheid, die het eerst een extra voorziening aanmeldt die aan de geformuleerde criteria voldoet, komt het eerst voor een extra rijksbijdrage in aanmerking. De maximale rijksbijdrage per Kaderwetgebied bedraagt f 800 000. Er is voor dit soort voorzieningen in totaal f 2,4 miljoen per jaar beschikbaar.

Zolang nog geen chipcard beschikbaar is, is de informatie van WROOV-PLUS de bron voor reallocatie van de vervoeropbrengsten en de basis voor de bekostiging. In nauw overleg met de bestuurlijke partijen die betrokken zijn bij de eerste aanbestedingen zal worden gezien op welke wijze adequate voorzieningen worden getroffen voor transparante informatie voor zowel de concessieverlener als de concessiehouder.

5.10 Vervolg

Met ingang van 1 januari 1998 zal naar verwachting de nieuwe Mededingingswet in werking treden. Begin 1997 zal het resultaat van de Commissie Cohen inzake de casus OV bekend zijn en vervolgens is aan de orde hieruit conclusies voor het OV te trekken.

De regels voor het nieuwe concurrentiële regime en de ordeningsregels zullen worden uitgewerkt voor de wijziging van de Wet personenvervoer. De ordeningsvoorstellen zullen ingaan per 1 januari 1999. Het nieuwe sectorspecifieke concurrentiële regime zal per 1 januari 2000 ingaan. Met de VSN-groep zal het gesprek gestart worden over de eventuele verbreding van de doelstelling met het oog op internationale concurrentie en de mogelijkheden inzake privatisering.

6. POSITIE VAN DE REIZIGER

6.0 Samenvatting

Er zijn twee argumenten om in het nieuwe beleid specifiek aandacht te besteden aan de positie van de reiziger. Ten eerste vindt er een herverdeling plaats van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de publieke en private sector, waarbij de vervoerbedrijven meer nog dan thans het geval is het aanspreekpunt zullen zijn voor de reiziger. Ten tweede zullen vervoerbedrijven ook in de toekomst gedurende de concessieduur in belangrijke mate monopolist zijn voor wat betreft het domein van de concessie.

De volgende instrumenten worden met betrekking tot reizigersinvloed en consumentenbescherming voorgesteld.

Inspraakmogelijkheden:

1. belanghebbenden hebben overeenkomstig de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb via de ontwerp-planwet verkeer en vervoer recht op inspraak op beleidsvoornemens inzake het verkeers- en vervoersplan (op regionaal, provinciaal en gemeentelijk niveau);
2. door het wettelijk van toepassing verklaren van de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb op de aanbesteding van concessies kunnen belanghebbenden via de gebruikelijke inspraakprocedures hun mening en visie kenbaar maken over het programma van eisen (PvE) met betrekking tot aanbesteding van concessies. Dit PvE betreft ondermeer de concessievoorwaarden met betrekking tot het voorzieningenniveau.

Consumentenbescherming:

3. na vaststelling van het verkeers- en vervoersplan is, voorzover het een Awb-besluit is, op grond van de Awb bezwaar en beroep mogelijk;
4. tegen het besluit tot aanbesteding, waarbij tevens het PvE is vastgesteld, is op grond van de Awb bezwaar en beroep mogelijk;
5. in de wet zullen de onderwerpen worden benoemd die nadere uitwerking in de concessievoorwaarden verdienen. De wijze waarop de uitvoering van deze voorschriften praktisch nader vorm krijgt, wordt overgelaten aan de aanbestedende overheid die hierover afspraken maakt met de vervoerder. Deze afspraken dienen vervolgens in de concessievoorwaarden te worden vastgelegd.
6. aansprakelijkheden, rechten en verplichtingen voor de vervoerder met betrekking tot de vervoerovereenkomst zijn geregeld in boek 8 BW. Voor het beslechten van geschillen tussen reiziger en vervoerder is beroep op de burgerlijke rechter mogelijk.
7. het is wenselijk dat het werkveld van de Geschillencommissie Openbaar Vervoer door aansluiting van andere vervoerbedrijven wordt verbreed.
8. het is wenselijk dat de bedrijven in het stads- en streekvervoer in overleg met reizigersorganisaties, komen tot de ontwikkeling van een handvest (vrijwillige normalisatie). Indien de handvesten zo niet totstandkomen, zal naar analogie met het spoorvervoer tijdig voor 1 januari 1999 worden gezien of alsnog wettelijke voorschriften terzake noodzakelijk zijn.
9. het is wenselijk dat vertegenwoordigers van het stads- en streekvervoer participeren in het overleg tussen reizigersorganisaties, spoorwegvervoerder(s) en rijksoverheid, waarvoor momenteel door de projectorganisatie consumentenbescherming railvervoer een structuur wordt ontwikkeld.

6.1 Inleiding

Een van de belangrijkste doelstellingen van de implementatie van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer is het vergroten van de klantgerichtheid. Onder het aanbestedingsregime zullen vervoerders naar verwachting het produktaanbod, de serviceverlening en de informatieverstrekking beter afstemmen op de wensen van de reizigers c.q. consumenten (in het vervolg wordt gesproken over reiziger).

Toch is het noodzakelijk om specifiek aandacht te besteden aan de positie van de reiziger. Hiervoor gelden twee argumenten.

- Er vindt een herverdeling van verantwoordelijkheden plaats tussen de publieke en private sector. De decentrale overheid is primair verantwoordelijk voor de concessieverlening. Na het verlenen van de concessie is de vervoersonderneming primair verantwoordelijk voor de totstandkoming van het vervoerprodukt. De vervoerder zal daarom meer nog dan thans het geval is het aanspreekpunt zijn voor de reiziger.

- Er zal ten aanzien van openbaar vervoer in het algemeen geen sprake zijn van directe marktwerking in de zin dat de reiziger kan kiezen tussen verschillende aanbieders. Het gaat immers niet om concurrentie op maar om de weg. Dit impliceert dat de vervoerbedrijven gedurende de concessieduur in belangrijke mate monopolist zijn voor wat betreft het domein van de concessie.

Beleidsbrief 24 november 1995

In het kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie Brokx 2 en in de beleidsbrief d.d. 24 november 1995 is een aantal vertrekpunten geformuleerd ten aanzien van de positie van de reiziger.

Aangegeven is dat reizigersinspraak vorm wordt gegeven in het aanbestedingsproces. De invloed van de reiziger kan daarbij betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

- kwaliteitsnormen van de dienstverlening (inclusief toegankelijkheid en sociale veiligheid);
- tarieven en algemene voorwaarden;
- voorzieningenniveau;
- wijzigingen in dienstregeling en afstemming tussen verschillende modaliteiten;
- regelingen voor klachten en conflicten.

Daarnaast zijn als nader te verkennen beïnvloedingsmogelijkheden genoemd:

- de decentrale overheid legt het programma van eisen voor advies voor aan reizigersorganisaties;
- de decentrale overheid vraagt reizigersorganisaties advies over voornemens omtrent aanvullend contracteren van specifieke vervoersdiensten;
- er wordt een bepaling opgenomen in concessievoorwaarden dat de vervoerder jaarlijks de reizigersorganisaties consulteert over de uitvoering en wijziging van de dienstregeling;
- de decentrale overheid voert kwaliteitscontrole uit;
- de belangenorganisaties krijgen de resultaten van het monitoren van vervoersprestaties voor advies voorgelegd.

Voorts ligt het voor de hand de consumentenbescherming voor het stads- en streekvervoer qua vormgeving zoveel mogelijk overeen te laten komen met die voor het nationaal spoorvervoer. Het rijk gaat bij consumentenbescherming in het railvervoer uit van een beleid met als kenmerk zelfregulering binnen bepaalde kaders.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de paragraaf twee wordt het huidige juridische kader voor reizigersinvloed weergegeven. In paragraaf drie worden de voorgestane maatregelen toegelicht op enerzijds de relatie reiziger – overheid en anderzijds de relatie reiziger–vervoerbedrijf. Het hoofdstuk wordt afgesloten met te nemen vervolgstappen.

Vergelijking: consumentenbescherming in het railvervoer

Het rijk gaat bij consumentenbescherming in het railvervoer uit van zelfregulering binnen bepaalde kaders. Het wordt niet passend geacht om als rijksoverheid nu al dwingend te bepalen hoe andere actoren zouden moeten handelen. Van producenten en consumentenorganisaties wordt een actieve en constructieve opstelling verwacht.

Om tegemoet te komen aan de gedachte dat het proces niet te vrijblijvend mag zijn, is aangegeven welke resultaten begin 1997 bereikt moeten zijn.

De consumentenbescherming in het spoorvervoer wordt op het ogenblik ontwikkeld door een projectorganisatie waaraan deelgenomen wordt door consumentenorganisaties (ANWB, Consumentenbond, ROVER), vervoerder (NS Reizigers) en rijksoverheid (ministerie van Verkeer en Waterstaat), met een onafhankelijke voorzitter. De projectorganisatie heeft de volgende eindprodukten voor ogen.

– Een handvest van de vervoerder waarin de rechten van de individuele reiziger zijn vastgelegd;

– Afspraken tussen de vervoerder en consumentenorganisaties over hoe de consumentenorganisaties betrokken worden bij wijzigingen in de dienstregeling.

– Afspraken tussen de consumentenorganisaties en het ministerie over hoe de consumentenorganisaties betrokken worden bij het contracteren van onrendabel spoorvervoer.

– Onderlinge afspraken tussen de consumentenorganisaties over de rol die zij zullen spelen bij consumentenbescherming en op welke wijze zij professioneel willen participeren.

– Een structuur voor het overleg tussen consumentenorganisaties, vervoerder(s) en rijksoverheid, waarbij overeenstemming bestaat over de onderwerpen van het overleg en de mate van interventie door de betrokken partijen.

De werkzaamheden van de projectorganisatie zijn in volle gang.

Vergelijking: consumentenbescherming bij nutsdiensten op Europees niveau

Momenteel bestaan op Europees niveau nauwelijks waarborgen voor de gebruikers van nutsdiensten. Wel heeft de Europese Commissie de Richtlijn 93/13 over onbillijke voorwaarden in consumentencontracten ook van toepassing verklaard op de nutssectoren. Vanuit het Europees Parlement (1994) en Europese belangengroepen wordt echter veel belang gehecht aan het invoeren van een handvest voor gebruikers van openbare nutsdiensten. Een dergelijke «Citizen's Charter» moet voorzien in de bescherming van consumenten in de nutssectoren via het waarborgen van een aantal principes voor de dienstverlening zoals gelijkheid, universaliteit, continuïteit, participatie, transparantie, kwaliteit en samenwerking tussen aanbieders. Met het oog op adequate consumentenbescherming vraagt de Europese Consumentenorganisatie daarnaast aandacht voor onder meer:

– het stimuleren van de marktwerking;

– het creëren van voldoende informatie- en consultatiemogelijkheden voor consumentenvertegenwoordigers op zowel Europees als nationaal niveau;

- het nemen van voldoende veiligheidsmaatregelen;
- wettelijke verankering van de grondrechten van consumenten/reizigers.

Vanwege de zwakke juridische basis en de geringe mate van afdwingbaarheid van een «Citizen's Charter» heeft de Europese Commissie de voorkeur uitgesproken voor vormen van consumentenbescherming die een aantal basisrechten van consumenten kunnen garanderen. Het stelsel van consumentenbescherming is overigens niet in alle lidstaten gelijk ontwikkeld.

6.2 Huidig juridisch kader reizigersinvloed

De invloed en rechtsbescherming van de reiziger is momenteel geregeld in de Wet personenvervoer en de ministeriële regeling «Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten».

Wet personenvervoer

De Wet personenvervoer maakt onderscheid tussen:

- invloed van de reiziger op beleidsvoornemens en het vervoerproduct (vooraf);
- rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten inzake het vervoerproduct (achteraf).

Reizigersinvloed op beleidsvoornemens van de rijksoverheid is neergelegd in art. 70 Wp en de Wet Raad voor Verkeer en Waterstaat. Op basis van de laatstgenoemde wet is in het «Besluit advies en overleg Verkeer en Waterstaat» het Permanent Overlegorgaan Personenvervoer ingesteld. De functie van dit overlegorgaan is om beleidsvoornemens van het ministerie van Verkeer en Waterstaat betreffende het personenvervoer te bespreken met belanghebbenden en hierover zoveel mogelijk overeenstemming te bereiken. Deelnemers zijn vertegenwoordigers van ondermeer de reizigersorganisaties.

In het lokaal openbaar vervoer is de betrokkenheid van de plaatselijke reiziger gewaarborgd doordat de overheid, die de dienstregeling vaststelt – college van B&W of dagelijks bestuur van het regionaal openbaar lichaam – via een inspraakprocedure belanghebbenden in de gelegenheid stelt hun wensen kenbaar te maken.

Bij het interlokaal openbaar vervoer is de vervoerder bij het opstellen van de dienstregeling verplicht de wensen van de reiziger te betrekken (art. 19 Wp). In het geval de bevoegdheid tot het vaststellen van een dienstregeling voor interlokaal openbaar vervoer aan het college van B&W is overgedragen dan is dit een taak van dit college (art. 21). Tegen een door B&W vastgestelde dienstregeling staat beroep open bij de gemeenteraad (art. 67 Wp). Tegen het besluit tot vaststelling of goedkeuring van een dienstregeling door de minister is door belanghebbenden binnen 6 weken bezwaar mogelijk bij de minister (art. 68 Wp). Indien de Minister een bezwaar gegrond verklaart, is op aanwijzing van de minister de vervoerder verplicht binnen een bepaalde tijd een voorstel tot wijziging van de dienstregeling ter vaststelling of goedkeuring voor te leggen dat aan het bezwaar tegemoet komt.

De aansprakelijkheden, rechten en verplichtingen van de vervoerder met betrekking tot de vervoerovereenkomst zijn geregeld in de Wet personenvervoer, het Besluit personenvervoer en de algemeen geldende vervoersvoorwaarden. In de Wp staan bijvoorbeeld ook de bepalingen inzake de terugbetaling bij het niet gebruik maken van het kaartje.

Regeling «Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten»

De Geschillencommissie Openbaar Vervoer is erkend op basis van de ministeriële regeling «Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten». In deze commissie proberen Consumentenbond, ROVER en NS geschillen tussen individuele reizigers en vervoersondernemingen te beslechten voor zover deze betrekking hebben op de totstandkoming en/of uitvoering van overeenkomsten inzake het personenvervoer in Nederland. De uitspraken van deze commissie zijn bindend. Slechts de NS is als vervoerder aangesloten. Aansluiting bij deze commissie geschiedt op basis van vrijwilligheid en staat ook open voor andere openbaar vervoerbedrijven. Deze geschillencommissie is in feite een vorm van zelfregulering. De reiziger kan voor het beslechten van geschillen kiezen tussen de burgerlijke rechter en de geschillencommissie. De geschillencommissie streeft ernaar om laagdrempelig te opereren en sneller tot oordeelsvorming te komen dan de rechter.

6.3 Uitwerking van de reizigersinvloed bij aanbesteding

6.3.1 Inleiding

Bij de inrichting van de inspraakmogelijkheden en de bescherming van reizigers hanteer ik de volgende vertrekpunten:

- door de introductie van marktwerking zullen de vervoersondernemingen nog meer dan thans het geval is, worden gestimuleerd om via consumentenonderzoek en -marketing op de behoeften en belangen van reizigers in te spelen. De verplichting om bij de voorbereiding van de dienstregeling de wensen van de reiziger te inventariseren kan derhalve vervallen;
- het vormgeven van de invloed van de reiziger is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle actoren (decentrale overheden, vervoersondernemingen, reizigersorganisaties);
- indien wordt gekozen voor een wettelijk instrumentarium in het openbaar vervoer betekent dit bij gedecentraliseerde verantwoordelijkheid dat in de rolverdeling tussen rijksoverheid en decentrale overheid de eerste slechts vastlegt dat bepaalde vormen van bescherming worden geregeld terwijl de decentrale overheid besluit hoe dat wordt vormgegeven.

De inhoudelijke uitwerking van de maatregelen voor reizigersinvloed hebben zowel betrekking op de relatie overheid–reiziger als de relatie reiziger–vervoerbedrijf.

6.3.2 De relatie overheid–reiziger

Rijksoverheid–reizigersorganisaties

De rijksoverheid bepaalt de totstandkoming en uitwerking van het nationaal verkeers- en vervoersbeleid en de kaders van dat beleid. In het verlengde hiervan draagt zij verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van wettelijke regels voor reizigersbescherming in het stads- en streekvervoer en het scheppen van randvoorwaarden waarbinnen de nagestreefde zelfregulering vorm kan krijgen. Over de beleidsvoornemens zal in het Overlegorgaan Personenvervoer, waarin de reizigersorganisaties participeren, worden overlegd.

Decentrale overheid – reizigersorganisaties

De aanbestedende decentrale overheid heeft na de decentralisatie en met het oog op de introductie van marktwerking in dit kader de volgende taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden:

- het opstellen en vaststellen van het PVVP/RVVP (overeenkomstig de ontwerp-Planwet);
- het opstellen van het programma van eisen;
- de beslissing over wel of niet sluiten en gunnen van aanvullende contracten;
- het vaststellen van de bandbreedte met betrekking tot tarief- en voorzieningenniveau.

De belangen van de reiziger komen met name tot uiting in de waarborg van een adequate vervoersvoorziening en de bandbreedtes met betrekking tot de tarieven. Belanghebbenden hebben, voorzover de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing is, recht op inspraak op beleidsvoornemens inzake het verkeers- en vervoersplan op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau. Dit krijgt in ieder geval via de volgende aspecten gestalte:

- ter inzagelegging van het PVVP, RVVP en gemeentelijke beleidsvoornemens op het terrein van verkeer- en vervoer. Via inspraakprocedures hebben belanghebbenden de mogelijkheid om hun mening en visie kenbaar te maken;
- op besluiten over het PVVP, RVVP en gemeentelijke plannen is vervolgens – indien het een Awb-besluit betreft – de Awb bezwaar- en beroepsprocedure van toepassing.

Op dit moment is het opstellen van een Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) nog niet bij wet verplicht. Via de ontwerp-Planwet zal dit in de toekomst wel het geval zijn. De ontwerp-Planwet gaat uit van de toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb. Voor de Kaderwetgebieden geldt overigens reeds de wettelijke verplichting een Regionaal Verkeers- en Vervoersplan (RVVP) vast te stellen.

Naast het verkeers- en vervoersplan is het programma van eisen (PvE) een belangrijk instrument voor de wijze waarop de decentrale overheid als opdrachtgever haar ambities met betrekking tot het openbaar vervoer kan vormgeven. Daarom wil ik wettelijk de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb ook van toepassing verklaren op het besluit tot aanbesteding van concessies. Het PvE is een belangrijk onderdeel van het besluit tot aanbesteding omdat het de kaders van het te verrichten vervoer weergeeft. Via de gebruikelijke inspraakprocedures kunnen belanghebbenden hun mening en visie kenbaar maken over het PvE inzake de aanbesteding van concessies. Derhalve is invloed van de reiziger hierop van belang. Tegen het besluit staat vervolgens bezwaar en beroep open.

6.3.3 De relatie reiziger-vervoerbedrijf

De vervoerovereenkomst

De vervoerovereenkomst en de daarbij behorende voorwaarden bepalen de relatie reiziger-vervoerder. De aansprakelijkheden, rechten en verplichtingen voor de vervoerder met betrekking tot de vervoerovereenkomst zijn geregeld in het Burgerlijk Wetboek. In het hoofdstuk over de concessiesystematiek is aangegeven welke onderwerpen door de decentrale overheid in de concessievoorwaarden dienen te worden geregeld.

Het betreft onderwerpen die betrekking hebben op rechten en plichten die samenhangen met de concessie. De wijze waarop uitvoering van deze voorschriften praktisch nader vorm krijgt, wordt overgelaten aan de aanbestedende overheid die hierover afspraken maakt met de vervoerder. Deze afspraken dienen vervolgens in de concessievoorwaarden te worden vastgelegd. Het gaat hierbij om de uitwerking van de volgende onderwerpen:

– de waarborg voor instandhouding van een goede dienstverlening door de concessiehouder. Aspecten die hierbij geregeld dienen te worden zijn onder andere:

- technische toegang voor gehandicapten en bejaarden;
 - deelname vervoerder aan een landelijk reizigersinformatiesysteem en elektronisch kaartstelsel;
 - verplichting tot afstemming van het netwerk en dienstregeling met andere vervoerders;
 - bandbreedte waarbinnen de vervoerder de tariefstructuur en tarieven mag variëren en aanpassen.
- de verplichting van vervoerder tot het verstrekken van informatie aan het publiek over dienstregelingen en algemeen geldende vervoer-voorwaarden.

In het kader van de betrokkenheid van de reizigers ben ik van mening, dat in de concessievoorwaarden ook dient te worden vastgelegd:

- de wijze waarop overleg en informatie-uitwisseling plaatsvindt met reizigers(organisaties) over (wijzigingen in) de dienstregeling; de afstemming van de verschillende modaliteiten, de tarieven en de algemene leveringsvoorwaarden, kwaliteitsnormen voor de dienstverlening, inclusief onderwerpen als toegankelijkheid en sociale veiligheid.
- het toepassen van een klachtenregeling door de vervoerder.

Inventarisatie wensen reizigers

In het huidige regime is in geval van interlokaal openbaar vervoer het vervoerbedrijf verplicht de wensen van de reiziger te inventariseren alvorens een voorstel voor een dienstregeling in te dienen. Marktonderzoek is echter een zaak die inherent is aan een klantgerichte bedrijfsvoering. Daarom zal deze verplichting tot wenseninventarisatie in de toekomst komen te vervallen.

Klachtenregeling

In de nieuwe rolverdeling is aan de ene kant de aanbestedende overheid met name verantwoordelijk voor het verkeers- en vervoersbeleid, het programma van eisen en de invulling van de opdrachtgeversfunctie. De vervoerder heeft aan de andere kant de vrijheid om binnen de gestelde randvoorwaarden het vervoersaanbod te ontwikkelen en dit uit te voeren. Bij deze rolverdeling past het dat belanghebbenden zich met klachten over de uitvoering van de dienstregeling richten tot het verantwoordelijke vervoerbedrijf.

Naast de verplichting tot het hebben van een klachtenregeling is het ook mogelijk dat de decentrale overheid met de vervoerder afspraken maakt over sancties en controle. Zo kan de opdrachtgever eisen dat jaarlijks een overzicht wordt verstrekt van ontvangen klachten en wensen met vermelding van aard, omvang, wijze van afhandeling en dergelijke. Het opstellen van standaardmodellen voor klachtenregelingen kan eventueel in de toekomst door het in te stellen Forum OV ter hand worden genomen.

Geschillencommissie

Het is wenselijk dat behalve de NS ook de andere ov-bedrijven zich aansluiten bij de Geschillencommissie Openbaar Vervoer die is erkend op basis van de ministeriële regeling «Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten». De nieuwe branche-organisatie Mobis kan hierbij een belangrijke rol vervullen. Naar het oordeel van de aanbestedende overheid kan deelname aan de geschillencommissie worden opgenomen in de concessievoorwaarden.

Handvest

Het verdient sterk de voorkeur om de relatie tussen de vervoerder en de individuele reiziger neer te leggen in door de vervoerder in overleg met reizigersorganisaties te ontwikkelen handvest, zoals dit momenteel ook voor het spoorvervoer wordt voorbereid. Enige voorbeelden van onderwerpen die in een handvest opgenomen kunnen worden zijn de kwaliteit van de dienstuitvoering, de toegankelijkheid, dienstregeling-aspecten en materieelkenmerken. Daarnaast kunnen onderwerpen worden opgenomen als inspraak, klachtenbehandeling en deelname aan de geschillencommissie.

Omdat het de relatie betreft tussen de vervoerder en de reiziger zal het handvest niet worden voorgeschreven door de rijksoverheid. Het is wenselijk dat een dergelijk handvest door de betrokken partijen wordt onderschreven op het moment dat de wettelijke aanbesteding van start gaat. De decentrale overheden kunnen desgewenst de aanwezigheid van een handvest voorschrijven in de concessievoorwaarden. Omwille van zowel overzichtelijkheid als efficiëntie is het goed voorstelbaar dat de nieuwe branche-organisatie een belangrijke rol vervult bij de ontwikkeling van een standaard-handvest. Mochten deze handvesten onverhoopt niet totstandkomen via zelfregulering, dan zal naar analogie met het spoorvervoer tijdig voor 1 januari 1999 worden gezien of alsnog wettelijke voorschriften terzake noodzakelijk zijn.

Enkele praktijkvoorbeelden

Wenseninventarisatie

In Leiden is het voorstel gedaan om een Openbaar Vervoerraad in te stellen. Doel van deze raad is de reizigers meer te betrekken bij zaken die het openbaar vervoer aangaan en de gemeente en vervoerders meer inzicht te verschaffen in reizigersopvattingen. Deze OV-raad zal bestaan uit zowel individuele als georganiseerde reizigers. Daarnaast zullen de vier gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Voorschoten en de vervoersmaatschappijen ZWN, NZH en NS worden gevraagd in de raad zitting te nemen als informatieverstrekker en overlegpartner. Er zal een onafhankelijk voorzitter worden benoemd.

Klachtenregeling

De gemeente Oostburg heeft in een overeenkomst met een vervoerder voor de uitvoering van kleinschalig gecombineerd vervoersysteem voor Zeeuws-Vlaanderen een artikel over kwaliteitsbewaking opgenomen. Hierin wordt onder meer melding gemaakt van de instelling van een klantenraad door de vervoerder ten behoeve van de evaluatie van het vervoer. De vervoerder zal tevens in overleg met de klantenraad een reglement ontwikkelen waarin doel, samenstelling en werkwijze nader worden geregeld. Bovendien heeft de gemeente een klachtencoördinator aangewezen, waartoe de reiziger zich kan richten en wordt een handleiding klachtenprocedure gehanteerd.

Geschillencommissie Openbaar Vervoer

Bij de bestaande Geschillencommissie Openbaar Vervoer is momenteel slechts de NS als vervoerder aangesloten. Het kabinet acht het wenselijk dat het werkveld van de commissie wordt verbreed door aansluiting van andere vervoerbedrijven. Het kabinet verwacht dat de recent tot stand gekomen brancheorganisatie daar een stimulerende rol bij kan vervullen.

Handvest

Momenteel wordt in nauw overleg tussen de NS en de reizigersorganisaties een handvest ontwikkeld door de NS. Het kabinet doet ook voor het stads- en streekvervoer een beroep op de verantwoordelijkheid van de actoren voor ontwikkeling van een handvest (vrijwillige normali-

satie). Gezien het uitgangspunt bij de nadere vormgeving van consumentenbescherming van zelfregulering binnen de door de rijksoverheid gegeven kaders, zal in eerste instantie geen sprake zijn van een centrale en dwingende aanpak voor de invoering van een handvest. Dit heeft als voordeel dat een dergelijk handvest het resultaat is van bijdragen door de direct betrokkenen te weten de producenten en de reizigersorganisaties.

6.4 Vervolg

Bij het verder uitwerken van de instrumenten en maatregelen op het gebied van reizigersinvloed en consumentenbescherming is een rol weggelegd voor alle betrokken partijen.

De rijksoverheid zal de voorgestelde centraal te regelen maatregelen vastleggen in een wettelijk instrumentarium, dat gekoppeld zal zijn aan de totstandkoming van de herziene Wet personenvervoer.

Voor het uitwerken van een model-handvest, waarin de relatie tussen de vervoerder en de reiziger op het gebied van reizigersinvloed en consumentbescherming wordt neergelegd, is een belangrijke taak weggelegd voor de nieuwe branche-organisatie en de reizigersorganisaties gezamenlijk. Ook zullen de individuele vervoerders nader beleid moeten ontwikkelen hoe zij met reizigersinvloed en consumentbescherming willen omgaan in de nieuwe constellatie en daarover in overleg treden met reizigersorganisaties. In dit kader is het tevens wenselijk dat de Geschillencommissie Openbaar Vervoer door aansluiting van andere vervoerbedrijven wordt verbreed.

De decentrale overheden zullen zich met name dienen te buigen over de vraag hoe en in welke mate reizigersinvloed en consumentenbescherming vorm wordt gegeven in zowel het aanbestedingstraject als de concessievoorwaarden.

In de tijd gezien is het van belang dat over bovenstaande onderwerpen helderheid wordt geboden voor 1 januari 1999, het moment waarop de nieuwe wetgeving ingaat.

7. POSITIE VAN DE WERKNEMER

7.0 Samenvatting

Aan de sociale partners, verenigd in de Commissie Laan, is gevraagd om de in november 1995 gemaakte afspraken met betrekking tot de personele gevolgen bij aanbesteding van openbaar vervoer-concessies voor het stad- en streekvervoer nader uit te werken. Naar mijn opvatting betreft het advies een doeltreffende uitwerking van de gemaakte afspraken. Het hanteren van het advies zal het in de praktijk mogelijk maken dat marktwerking plaatsvindt en tegelijkertijd kan worden voldaan aan de criteria met betrekking tot sociale aanvaardbaarheid, praktisch hanteerbaarheid en het ten tijde van de aanbesteding niet concurreren op arbeidsvoorwaarden. Juist in een periode van het openstellen van een markt acht ik het van groot belang in deze te handelen volgens heldere spelregels. Op basis van dit advies ben ik tot een nadere uitwerking gekomen van de te nemen maatregelen ten aanzien van de positie van de werknemer bij marktwerking.

Bij de bepaling van mijn standpunt over het advies van de Commissie Laan zijn door mij diverse overwegingen betrokken. Centraal daarbij staat dat de maatregelen sociaal aanvaardbaar en praktisch hanteerbaar moeten zijn en anderzijds geen onnodige drempel opwerpen tegen marktwerking. Kernpunt is verder dat ten tijde van aanbesteding geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden dient plaats te hebben.

Op basis van de genoemde overwegingen en het advies van de Commissie Laan stel ik het volgende voor.

- Artikel 7A: 1639 aa e.v. BW wordt per wet van toepassing verklaard op personeel van vervoersbedrijven met de ambtelijke status voor een periode van tien jaar, de tijdshorizon waarbinnen wordt verondersteld dat de GVB's verzelfstandigd zijn. Na 2005 is deze regeling niet meer nodig, omdat bij juridische verzelfstandiging de werknemers automatisch onder de rechtsbescherming van het genoemde artikel vallen.

- Een werknemer in dienst van een vervoerbedrijf blijft bij overgang van een concessie naar een andere onderneming zijn geldende arbeidsvoorwaarden behouden. Na expiratie van de betreffende CAO volgt de werknemer de arbeidsvoorwaarden van één van de in het openbaar vervoer gangbare CAO's. Dit is een gevolg van het algemeen verbindend verklaren van de CAO-OV.

- In de wet wordt een regeling opgenomen die de overgang van pensioen- en vutrechten waarborgt, mede naar analogie met voorbeelden van een expliciete (bovenwettelijke) regeling van de overdracht van pensioen- en vutrechten bij verzelfstandiging en privatisering van onderdelen van het Rijk.

- Bij het voorstel om bij overgang van de concessie de nieuwe concessionaris te verplichten een afzonderlijke entiteit op te richten voor personeel dat is overgegaan geef ik er om redenen van praktische aard de voorkeur aan dat hiervoor door middel van zelfregulering een adequate oplossing wordt gezocht.

- Voor wat betreft de omvang van het personeel dat overgaat concludeer ik uit de jurisprudentie inzake artikel 7A: 1639 aa e.v. BW en de EG-richtlijn 77/187 die van toepassing zijn, dat deze voldoende waarborgen bieden voor het directe uitvoerende personeel en een deel van het indirecte personeel.

- Artikel 7A: 1639 aa e.v. BW zijn van toepassing op het bij het betrokken onderdeel werkzame personeel. Niettemin is het mogelijk dat omvang en structuur van de werkgelegenheid niet rechtstreeks leidt tot een invulling daarvan op het niveau van de individuele werknemer. Het genoemde artikel geeft geen grond aan betrokken vervoerbedrijven om

nadere selectiecriteria te stellen. Additionele regelgeving lijkt niet nodig. Het voorstel van de Commissie Laan lijkt goed hanteerbaar voor sociale partners om deze problemen te voorkomen. Wel wil ik dit zorgvuldig monitoren en zonodig bezien of additionele maatregelen nodig zijn.

– In de wet wordt een basis gelegd voor informatievoorziening ten behoeve van marktpartijen en de inzet van een onafhankelijk accountants-onderzoek bij de aanbestedingsprocedure.

– Afspraken over overleg en arbitrage worden niet wettelijk geregeld. Naar mijn oordeel ligt het meer voor de hand om hierover door middel van zelfregulering nadere afspraken te maken.

7.1 Inleiding

Met de invoering van marktwerking in het openbaar vervoer via aanbesteding vervalt de zekerheid dat een vervoerbedrijf haar huidige openbaar vervoer kan blijven verzorgen. Een vervoerbedrijf dat succesvol is in het verwerven van concessies kan in relatief korte tijd snel uitgroeien qua omzet en werklast, terwijl een minder succesvol bedrijf haar omzet en werklast kan zien dalen. Dit heeft ook voor het personeel dat werkzaam is bij die bedrijven gevolgen. Ik acht het bij het invoeren van marktwerking in het openbaar vervoer mede mijn verantwoordelijkheid om helderheid te bieden aan alle belanghebbenden over de implicaties hiervan voor hun positie. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de positie van de werknemer bij introductie van marktwerking.

Al in november 1995 heb ik ten behoeve van het vervolgdebat over de kabinetsstandpunten Brokx en de Boer in een tweetal beleidsbrieven (kenmerk DGV/PVV-S/V525552/977 en CPV/PVV-S/V-525795) mijn visie ten aanzien van de positie van werknemers kenbaar gemaakt. Ik heb toentertijd mijn visie als volgt verwoord.

1. Bij wisseling van concessiehouder gaat het bij de concessie betrokken personeel over tegen de bij de oude concessionaris geldende arbeidsvoorwaarden (in brede zin). Deze regeling kent een duur van tien jaar.

2. De sociale partners kunnen in overleg in individuele gevallen van regel 1. afwijken teneinde een hen meer passende oplossing van de personele problematiek te verwezenlijken.

3. Aan de sociale partners wordt verzocht de afspraken binnen een half jaar verder uit te werken in praktische spelregels die voor alle partijen hanteerbaar zijn.

4. Tot het moment dat de praktische spelregels zijn geformaliseerd vindt er geen aanbesteding plaats.

Advies Commissie Laan en contractsector spoor

De voorstellen van de Commissie Laan hebben geen betrekking op de contractsector spoor. De zogenaamde onrendabele spoorlijnen zijn een resultaat van een beslissing van NSR deze voorzieningen niet meer te bieden. De personele gevolgen zijn een eerste verantwoordelijkheid van NSR.

Ik heb op 29 november 1995 aan sociale partners, verenigd in de Commissie Laan, gevraagd om de in november 1995 gemaakte afspraken met betrekking tot de personele gevolgen bij aanbesteding van openbaar vervoer-concessies voor het stad- en streekvervoer nader uit te werken. Naar mijn opvatting betreft het advies een doeltreffende uitwerking van

de gemaakte afspraken. Het hanteren van deze spelregels zal het in de praktijk mogelijk maken dat marktwerking plaatsvindt en tegelijkertijd wordt voldaan aan criteria met betrekking sociale aanvaardbaarheid, praktisch hanteerbaarheid en het ten tijde van de aanbesteding niet concurreren op arbeidsvoorwaarden. Juist in een periode van het openstellen van een markt acht ik het van groot belang in deze te handelen volgens heldere spelregels. De introductie van marktwerking in het openbaar vervoer is op geen enkele manier gebaat met steeds terugkerende arbeidsconflicten bij de overgang van concessies. In de bijlagen van deze nota is het volledige advies van de Commissie Laan opgenomen. Op basis van dit advies ben ik tot een nadere uitwerking gekomen van de te nemen maatregelen ten aanzien van de positie van de werknemer bij marktwerking.

In paragraaf 2 beschrijf ik de overwegingen die ik van belang acht voor de vraag op welke manier ik met de adviezen van de Commissie Laan wil omgaan. In paragraaf 3 passeren vervolgens de voorstellen van de Commissie Laan kort de revue, voorzien van mijn oordeel over het advies en de maatregelen die ik mede op basis van het advies voorstel.

7.2 Afwegingskader

Bij de afweging van de te nemen maatregelen dient enerzijds rekening gehouden te worden met de benodigde innovatie en efficiencyverbetering en anderzijds met een redelijke bescherming van de positie van de werknemer bij concessie-overdracht. Zo is het uit oogpunt van efficiency zeer wel denkbaar dat een nieuwe concessiehouder de bedrijfsvoering op een andere leest wil gaan schoeien en dat de arbeid zal worden verricht in een andere arbeidsorganisatie en met een andere bedrijfscultuur. Dit zou kunnen leiden tot veranderingen in de inzetbaarheid van personeel. Een zekere taakverbreding, waardoor het werk aan aantrekkelijkheid wint en de inzetbaarheid wordt vergroot, kan voor alle belanghebbenden zeer wenselijk zijn. De werknemer dient, binnen de grenzen van de redelijkheid en billijkheid, bereid en in staat te zijn positief mee te werken aan veranderingen in de inzetbaarheid.

Bij de bepaling van mijn standpunt over het advies van de Commissie Laan zijn door mij, met inachtneming van het vorenstaande, de volgende overwegingen betrokken:

1. de regeling mag geen onnodige drempel opwerpen voor marktwerking;
2. de regels moeten sociaal aanvaardbaar en praktisch hanteerbaar zijn;
3. de regels zullen betrekking hebben op de beheersing van de sociale gevolgen op het moment van concessieovergang;
4. er mag geen precedentwerking vanuit gaan naar (aanpalende) sectoren;
5. wat reeds wettelijk of additioneel geregeld is behoeft geen nadere regeling;
6. ten tijde van aanbesteding dient geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaats te hebben. Wel is concurrentie op de arbeidsvoorwaarden op basis van verschillende CAO's binnen het openbaar vervoer denkbaar.

7.3 Voorgestelde maatregelen

Met als vertrekpunt dat de voorgestelde spelregels van de Commissie Laan een doeltreffende vertaling van de gemaakte afspraken zijn, en naar mijn opvatting goed hanteerbaar zullen blijken te zijn, is de vraag aan de orde hoe dit nader vorm de te geven. De eerste vraag is dan wat van de voorgestelde spelregels reeds wettelijk is vastgelegd.

Reeds uit het advies van de Commissie Laan blijkt dat de in het Burgerlijk Wetboek (BW; art. 7A 1639 aa e.v) geregelde rechtsbescherming van werknemers bij overgang van een onderneming van toepassing is bij wisseling van een OV-concessie, indien de huidige concessionaris een particuliere ondernemer is. Ik stel vast dat een belangrijk onderdeel van de sociale problematiek derhalve reeds wettelijk is geregeld. Bij een aantal onderdelen van de spelregels kom ik hier nog op terug.

De vraag is vervolgens welke spelregels in de sectorwetgeving (Wet personenvervoer) dienen te worden vastgelegd dan wel bij uitstek een zaak zijn van afspraken tussen sociale partners.

Hieronder zal ik per onderwerp de adviezen van de Commissie Laan aan de orde stellen en deze voorzien van mijn voorstellen.

1. De overgang van overheidspersoneel

a. Advies van de Commissie Laan

De Commissie Laan adviseert om ook het personeel met de ambtenarenstatus onder de werkingssfeer van de spelregels te brengen. Het gaat hier om personeel dat werkzaam is bij een gemeentelijk vervoerbedrijf dat nog geen privaatrechtelijke rechtspersoon heeft. In concreto betreft het de GVB's van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Nijmegen en Dordrecht.

b. Voorgestelde maatregelen

Ik stel voor dat de inhoud van artikel 7A: 1639 aa e.v. BW van toepassing wordt verklaard op dit personeel voor een periode van tien jaar. Deze tijdshorizon is ingegeven door het moment (2005) dat wordt verondersteld dat de GVB's verzelfstandigd zijn. Vanaf dat moment van verzelfstandiging is deze aanvullende wettelijke maatregel niet meer nodig omdat voor juridisch verzelfstandigde GVB's automatisch art. 7A: 1639 AA e.v. van toepassing is. Een dergelijke bepaling zal in het kader van de invoering van de concessiesystematiek, in de wet worden opgenomen.

2. Bescherming rechtspositie en arbeidsvoorwaarden

2.1 Overgang van de CAO, ambtelijke of individuele rechtspositieregeling

a. Advies van de Commissie Laan

Regel bij een bedrijfsovername is, dat de CAO die geldt voor de overgenomen onderneming in beginsel van toepassing blijft op de werknemers. Geadviseerd wordt deze regel te verbijzonderen: alleen indien sprake is van de CAO OV of één van de ondernemings-CAO's van de HTM, het GVB Groningen of Stadsbus Maastricht (of enige andere CAO van een verzelfstandigd gemeentelijk vervoerbedrijf), gaat die CAO mee over naar de nieuwe concessionaris. Als er sprake van een andere CAO, dan zal, zo wordt geadviseerd, bij de nieuwe concessionaris ook de CAO OV (of een van de genoemde ondernemingscao's) dienen te worden gevolgd.

b. Voorgestelde maatregelen

Met de Commissie ben ik van oordeel dat het wenselijk is dat de CAO, ambtelijke of individuele rechtspositieregeling zoals die op dat moment op het personeel van toepassing is, wordt gevolgd bij concessie-overgang. Dit betekent dat een werknemer in dienst van een vervoerbedrijf bij overgang van een concessie naar een andere onderneming zijn geldende arbeidsvoorwaarden blijft behouden.

Na expiratie van de betreffende CAO wil ik behalve dat de werknemer wat arbeidsvoorwaarden betreft blijft vallen onder de dan voor hem geldende CAO ook de mogelijkheid openhouden dat de werknemer voor wat zijn arbeidsvoorwaarden overgaat naar een van de andere in het OV gangbare CAO; vanwege de reikwijdte van de huidige CAO-OV en de mogelijkheid van algemeen verbindend verklaring behoeft hier geen aanvullende regelgeving voor plaats te vinden. Hierbij voeg ik aan toe dat dit Kabinet van opvatting is dat indien sociale partners daartoe voorstellen indienen algemeen verbindend verklaring kan plaatsvinden. De huidige CAO OV, geldend van 1 januari 1996 tot en met 31 december 1997 is overigens inmiddels algemeen verbindend verklaard.

2.2 Vut- en pensioenregeling

a. Advies van de Commissie Laan

Met betrekking tot de vut- en pensioenregeling wordt door de Commissie Laan geadviseerd de werknemer deelnemer te laten blijven aan de regeling waaraan hij voor de overgang naar een andere concessionaris was gebonden. Indien dit niet mogelijk is wordt er in overleg met sociale partners gezocht naar oplossingen waarbij het principe gelijkwaardigheid toepassing vindt.

b. Voorgestelde maatregelen

Ik sluit mij ten aanzien van de vut- en pensioenregeling volledig aan bij het advies van de Commissie Laan. Hoewel pensioenrechten van rechtswege zijn uitgesloten bij overgang, zijn voorbeelden bekend van een expliciete (bovenwettelijke) regeling van de overdracht van pensioen- en vutrechten bij verzelfstandiging en privatisering van onderdelen van het Rijk. Het opnemen in de wet van een regeling, die de overgang van pensioen- en vutrechten waarborgt, acht ik ook voortvloeien uit de eerdere afspraken.

2.3 Afzonderlijke juridische entiteiten

a. Advies van de Commissie Laan

De Commissie Laan beveelt aan om indien de CAO- of rechtspositieregeling van de oude en nieuwe concessionaris verschillend zijn, een afzonderlijke juridische entiteit in het leven te roepen. In deze juridische entiteit zou vervolgens het overgekomen personeel ondergebracht dienen te worden.

b. Voorgestelde maatregelen

Op zich kan ik mij zeer goed om praktische redenen voorstellen, dat een afzonderlijke juridische entiteit in bepaalde situaties het behoud van CAO-rechten en pensioenrechten kan vergemakkelijken. Ik acht het echter een te zwaar middel om de nieuwe concessionaris te verplichten een afzonderlijke entiteit op te richten en daar van overheidswege een regeling voor te treffen. Daarom geef ik er om redenen van praktische aard de voorkeur aan dat hier door middel van zelfregulering een adequate oplossing voor wordt gezocht.

3. Omvang en selectie van het betrokken personeel, bijbehorende informatievoorziening

a. Advies van de Commissie Laan

In het rapport van de Commissie Laan wordt de omvang van de werkgelegenheid dat is gemoeid met de overgang naar de nieuwe concessiehouder bepaald op basis van het percentage activiteitenverlies van de oude concessiehouder en gemeten in omzet. Het gaat daarbij om het activiteitenverlies in relatie tot de totale omvang van de activiteiten in het openbaar vervoer dat de oude concessiehouder op het moment van aanvang van de betreffende aanbestedingsprocedure kent.

Door de Commissie Laan wordt geadviseerd om:

- de werkgelegenheid van het organisatie-onderdeel dat rechtstreeks door de concessiewisseling wordt getroffen over te laten gaan naar de nieuwe concessiehouder;
- de werkgelegenheid van de organisatie-onderdelen, functies of taken welke een deeltaak verrichten of op een indirecte wijze werkzaam zijn voor het organisatie-onderdeel, in beginsel ook over te laten gaan naar de nieuwe concessiehouder.

Daarnaast adviseert de Commissie Laan in dit verband over de volgende zaken:

- hoe om te gaan met de selectie van blijvend c.q. overgaand personeel;
- informatievoorziening voor marktpartijen en de inzet van een onafhankelijk accountantsonderzoek bij de aanbestedingsprocedure.

b. Voorgestelde maatregelen

Uit het juridisch advies bij het advies van de Commissie Laan trek ik de conclusie dat beoogd wordt de wetgeving en jurisprudentie omtrent de omvang van het overgaande personeel te volgen. Ik acht het dan ook niet noodzakelijk om additionele wetgeving te ontwerpen voor wat betreft de omvang van het personeel. Het beschermingsniveau van art. 7A: 1639 aa BW en de EG-richtlijn 77/187 die van toepassing zijn bieden voldoende waarborgen voor het directe personeel en een deel van het indirecte personeel. De precieze omvang van het personeel zal de dagelijkse rechtspraak moeten uitwijzen. Per situatie zal verder duidelijkheid moeten worden verkregen over de vraag, in hoeverre de werkgelegenheid van de organisatieonderdelen, functies of taken welke een deeltaak verrichten of op indirecte wijze werkzaam zijn voor het organisatie-onderdeel, overgaan naar de nieuwe concessiehouder.

Zoals hierboven vermeld is het genoemde artikel van het BW van toepassing op de bij het betrokken onderdeel werkzame personeel. Niettemin is het mogelijk dat omvang en structuur van de werkgelegenheid niet rechtstreeks leidt tot een invulling daarvan op het niveau van de individuele werknemer. Dit probleem wordt terecht door de Commissie signaleerd. Ook ik acht het wenselijk dat in dat geval van overdracht van een concessie een doorsnee qua leeftijd etc. overgaat naar de nieuwe concessionaris.

Het genoemde artikel geeft geen grond aan de betrokken bedrijven om nadere selectiecriteria te stellen. Aanvullende regelgeving lijkt daarom niet nodig. Wel acht ik het noodzakelijk dit punt zorgvuldig bij de invoering te monitoren en, indien daar aanleiding toe is, te bezien of additionele maatregelen nodig zijn.

Ik onderschrijf het advies van de Commissie Laan inzake de informatievoorziening voor marktpartijen en de inzet van een onafhankelijk

accountantsonderzoek bij de aanbestedingsprocedure (spelregel 5). Hiertoe zal een basis worden gelegd in de wet, terwijl een nadere uitwerking kan plaatsvinden in de concessievoorwaarden.

4. Overleg en arbitrage

a. Advies van de Commissie Laan

Voorgesteld wordt om driehoeksoverleg te organiseren tussen oude en nieuwe concessiehouder en de vakorganisaties over afwijken van de spelregels. Bij het ontbreken van overeenstemming wordt arbitrage voorgesteld.

b. Voorgestelde maatregelen

Ten aanzien van de voorstellen met betrekking tot overleg en arbitrage acht ik het meer voor de hand liggend dat deze worden afgesproken tussen sociale partners door middel van zelfregulering. Met het advies om tijdig te evalueren kan ik volledig instemmen. In beginsel twee jaar na inwerkingtreding wil ik dat doen.

5. De overgangperiode

Een aantal onderdelen van de spelregels vergen zoals hierboven is aangegeven aanvullende wettelijke maatregelen. Deze zullen in de herziene Wet personenvervoer moeten worden opgenomen, die naar verwachting in 1999 in werking treedt. Voor de periode tot de invoering van de wet acht ik het ook van belang dat deze spelregels worden gehanteerd. Ik zal dan ook met bestuurlijke partijen die eerder dan 1999 gaan aanbesteden hierover afspraken maken.

7.4 Vervolg

De rijksoverheid zal de voorgestelde centraal te regelen maatregelen vastleggen in een wettelijk instrumentarium, dat gekoppeld zal zijn aan de totstandkoming van de herziene Wet personenvervoer.

Voor het maken van nadere afspraken en/of regels rondom een concrete concessie-overgang is een rol weggelegd voor alle betrokken partijen op decentraal niveau, te weten de sociale partners en de aanbestedende overheid.

8. TARIEFVRIJHEID EN ELEKTRONISCH KAARTSYSTEEM

8.0 Samenvatting

In het kabinetsstandpunt Brokx 1 en 2 is het verlenen van tariefvrijheid afhankelijk gesteld van de invoering van een elektronisch kaartstelsel. Tariefvrijheid en de effecten van tariefdifferentiatie zijn beleidsmatig bepalend en het elektronisch kaartstelsel vervult daarbij een faciliterende rol.

Tariefvrijheid

Ten aanzien van de tarieven voor het stads- en streekvervoer wordt ernaar gestreefd een grote mate van verantwoordelijkheid bij de vervoerders te leggen, binnen politiek door de decentrale overheid vastgestelde bandbreedtes. In de Wet personenvervoer zal worden neergelegd dat de minister van Verkeer en Waterstaat de tarieven kan vaststellen c.q. goedkeuren. Daarmee wordt, anders dan nu het geval, een discretionaire bevoegdheid inzake tarieven geïntroduceerd. Van deze bevoegdheid zal zodra aan de randvoorwaarden van tariefvrijheid is voldaan, geen gebruik meer worden gemaakt. Het ligt voor de hand dat na deze beëindiging van bevoegdheden, de decentrale bestuurslagen die de bevoegdheid tot het vaststellen van de concessievoorwaarden hebben, daarin ook voorwaarden met betrekking tot de tarieven zullen opnemen. Verder zal in de herziene Wet personenvervoer een delegatie-artikel worden opgenomen op grond waarvan nadere regels worden gesteld.

Elektronisch kaartstelsel

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft momenteel de bevoegdheid om de modellen van de vervoerbewijzen vast te stellen. Ik heb ervoor gekozen om tezamen met de betrokkenen in de bedrijfstak de mogelijkheden van introductie van een elektronisch kaartstelsel in het openbaar vervoer te verkennen. De technische mogelijkheden die een elektronisch kaartstelsel biedt, houden de belofte in van een combinatie van gedifferentieerde tarieven en nationale kaartintegratie.

Ik ben van mening dat de ontwikkeling van een elektronisch betaal- en registratiesysteem in principe een taak is voor de bedrijfstak. Tegelijkertijd werd een belangrijke rol toebedeeld aan de minister van Verkeer en Waterstaat om op dit terrein tot een doorbraak te komen.

In juni van dit jaar heeft de OV-bedrijfstak, verenigd in SAMOVE, de «Definitiestudie OV-Reiskaart» gepresenteerd. Het betreft hier een voorstel van de OV-bedrijfstak dat een eindbeeld schetst dat aan alle beleidswensen kan voldoen. Tevens geeft de definitiestudie aan langs welke weg het beoogde eindbeeld bereikt zou kunnen worden. Met het oog op de huidige stand van de techniek stelt de Definitiestudie voor om in vier stappen tot het einddoel te komen:

- a. in de eerste stap wordt de «gewone» elektronische betaalfunctie (dus nog geen vervoerbewijs) ook binnen het openbaar vervoer geïntroduceerd;
- b. een vervolgstap is om de betaalfunctie uit te breiden naar een nog beperkt toegepaste OV-functie: naast het feit dat er elektronisch betaald kan worden, wordt daar waar dat mogelijk is, het vervoerbewijs elektronisch vastgelegd in de kaart;
- c. de derde fase is in principe een uitbreiding van de vorige, hetzij in verticale zin (per vervoerbedrijf) of in horizontale zin over de gehele bedrijfstak;

d. de Definitiestudie voorziet dat tot en met de derde fase gebruik gemaakt wordt van contacthoudende techniek. Bij de implementatie van fase vier wordt deze vervangen door contactloze techniek.

Naar aanleiding van deze definitiestudie heeft zowel voor als na de zomer overleg plaatsgevonden tussen de bedrijfstak en mijn ministerie. Op basis van deze gesprekken is een procedureel vervolgtraject afgesproken.

Momenteel is de OV-bedrijfstak bezig een helder beeld te schetsen van de kosten en baten van elk van de tussenfasen op weg naar het eindbeeld. Mijn ministerie is daarover met de bedrijfstak in overleg.

Voordat ik een toezegging kan doen ten aanzien van de eigen inzet in de verschillende fases, moet het produkt alsmede de kosten en de baten van elke fase glashelder zijn. Pas daarna kunnen in een contract tussen bedrijfstak en mijn ministerie afspraken worden gemaakt ten aanzien van de wederzijdse verplichtingen en toezeggingen.

8.1 Inleiding

Het tarief van de aangeboden diensten is als onderdeel van de marketingmix op termijn één van de instrumenten waarmee de decentrale overheden richting kunnen geven aan de afspraken die binnen de concessiesystematiek met de vervoerder gemaakt zullen worden.

In het kabinetsstandpunt Brox 2 is het verlenen van tariefvrijheid afhankelijk gesteld van de invoering van een elektronisch kaartsysteem. Tariefvrijheid is immers functioneel sterk verbonden met de ontwikkeling van een elektronisch kaartsysteem. Tariefvrijheid zou in een extreem geval kunnen leiden tot een grote verscheidenheid aan tarieven en kaartsoorten, hetgeen in contrast zou staan met het nationale en integrale karakter van het huidige kaart- en tariefsysteem. Een elektronisch kaartsysteem is dan nodig om een dergelijk ongewenst effect te compenseren. Het ligt derhalve voor de hand dat beide onderwerpen tegelijkertijd aan de orde komen.

Tariefvrijheid en de effecten van tariefdifferentiatie zijn daarbij beleidsmatig bepalend en zullen als eerste behandeld worden. Het elektronisch kaartsysteem is daarbij faciliterend en komt in het tweede gedeelte van het hoofdstuk aan de orde.

8.2 Tariefvrijheid

8.2.1 Inleiding

Binnen het stads- en streekvervoer wordt in de huidige situatie het tarief bepaald door de rijksoverheid. Hieraan liggen diverse overwegingen ten grondslag. Ten eerste moet het vervoer voor de reiziger aantrekkelijk blijven. Dit wordt gewaarborgd door centrale tariefvaststelling. Ten tweede moeten de exploitatiekosten binnen de budgettaire mogelijkheden blijven. Door middel van centrale tariefvaststelling is immers beter grip te houden op de omvang van de opbrengsten als medebepalende factor van de rijksbijdrage. Met het oog daarop heeft de wetgever de bevoegdheid om de tarieven vast te stellen in beginsel toegekend aan de minister van Verkeer en Waterstaat. Tevens is met het oog op de uniformiteit de minister de bevoegdheid gegeven de modellen van vervoerbewijzen vast te stellen.

Binnen de context van deze Implementatienota wordt in beginsel alleen de toekomstige verhouding tussen de rijksoverheid en de verantwoorde-

lijke decentrale overheden met betrekking tot de tarieven voor het stads- en streekvervoer beschreven.

8.2.2 Beleidskader ten aanzien van tariefvrijheid

In het Kabinetstandpunt «Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer» is over tariefvrijheid het volgende gesteld: «Het Kabinet is van mening dat een grote mate van verantwoordelijkheid voor de tarieven envoorwaarden bij de vervoerders moet komen te liggen, eventueel binnen politiek vastgestelde bandbreedtes.

Het Kabinet maakt daarbij de kanttekening dat de keuzes van vervoersondernemingen ten aanzien van de hoogte of de grondslag van de tarieven direct van invloed zijn op de hoogte van de kaartopbrengsten en het aantal geproduceerde reizigerskilometers. Dit zijn twee belangrijke parameters in de huidige bekostigingssystematiek. Door het gebruik van het tarief-instrument heeft de vervoerder dus rechtstreekse invloed op de begroting van de subsidiërende overheid. Derhalve moet het gebruik door vervoersonderneming van het tariefinstrument vooraf in de concessievoorwaarden opgenomen worden. Dit kan bijvoorbeeld geschieden door het opnemen van een bandbreedte van de (gemiddelde) tariefhoogte of door het stellen van een maximumtarief».

8.2.3 De gevolgen van deze maatregel

Vanuit de positie van de rijksoverheid dient derhalve beëindiging van bevoegdheden van de minister van Verkeer en Waterstaat op het gebied van de vaststelling van de tarieven voor het stads- en streekvervoer vorm gegeven te worden. In de betreffende wijziging van de Wet personenvervoer zal worden neergelegd dat de minister van Verkeer en Waterstaat de tarieven kan vaststellen c.q. goedkeuren. Daarmee wordt, anders dan nu het geval, een discretionaire bevoegdheid inzake tarieven geïntroduceerd. Van deze bevoegdheid zal zodra aan de randvoorwaarden van tariefvrijheid is voldaan, geen gebruik meer worden gemaakt.

In de situatie dat de minister van Verkeer en Waterstaat geen bevoegdheden meer heeft op het gebied van de vaststelling van de tarieven ligt het voor de hand dat de decentrale bestuurslagen die de bevoegdheid tot het vaststellen van de concessievoorwaarden hebben, daarin ook voorwaarden met betrekking tot de tarieven zullen opnemen. Het zijn immers deze bestuurslagen die verantwoordelijk zijn voor het stads- en streekvervoer in hun gebied. Die verantwoordelijkheid wordt daar vorm gegeven door het verlenen van concessies, waarbij randvoorwaarden over de voorzieningen en dan ook de berekeningsgrondslag en de tarieven zullen worden geformuleerd. Op welke wijze deze concessievoorwaarden zullen worden vormgegeven behoort primair tot de verantwoordelijkheden van het decentrale bestuur. Voor de effectiviteit van deze benadering zijn drie elementen van de nadere uitwerking in het bijzonder relevant. Ten eerste zal minder sprake zijn van een monopolie-situatie naarmate de concessieduur minder lang is en er sneller en frequenter sprake is van mededinging om een nieuwe concessie te vergeven. Interessant in dit verband is de mogelijkheid om een concessieproefperiode van drie jaar te verdubbelen tot een totale periode van zes jaar. Ten tweede moet worden gewaakt voor een bekostigingssystematiek die deze publieke verantwoordelijkheid van de decentrale overheid voor tariefbeheersing doorkruist. Deze invalshoek wordt meegenomen door de Commissie Wolfson, die concrete voorstellen terzake voorbereidt. Ten derde is essentieel in deze benadering een zo groot mogelijke transparantie van tariefstelling, met name in vergelijking tot andere gebieden. Heldere informatie maakt zichtbaar op welke wijze de decentrale overheid haar tariefbeheersing waarmaakt. Elders in deze nota is aangegeven op

welke wijze zeker wordt gesteld dat voldoende en vergelijkbare informatie breed beschikbaar komt.

Ten einde te voorkomen dat deze verschillende vervoertarieven en -voorwaarden tot een ontoegankelijk stelsel leiden is aangegeven dat de mogelijkheden van tariefvrijheid/tariefdifferentiatie dienen te worden ingebed binnen de kaders van een elektronisch kaartstelsel. Hierdoor wordt bereikt dat regionaal tarieven kunnen worden gedifferentieerd zonder dat de bestaande nationale kaartintegratie verloren gaat.

Met het oog op de kaartintegratie en de landelijke herkenbaarheid van aangeboden diensten verdient het aanbeveling dat de decentrale besturen conclusies trekken over de minimaal vereiste uniformiteit van de tariefformules in een situatie van tariefvrijheid. Het lijkt mij uit meer dan één oogpunt wenselijk dat deze landelijk althans enige gelijkvormigheid vertonen. Mijn gedachten gaan daarbij uit naar bindende afspraken over het minimaal voeren van bepaalde tariefformules en het hanteren van reducties voor bepaalde doelgroepen. Daarover thans inhoudelijke uitspraken doen acht ik prematuur. In de herziene Wet personenvervoer zal een delegatiebepaling worden opgenomen inzake de bevoegdheid voor de minister om nadere regels te stellen ten aanzien van de tariefstructuur. Daarbij kunnen de redenen voor gebruikmaking van die bevoegdheid worden aangegeven. Zo'n aanleiding wordt aanwezig geacht indien door betrokken decentrale overheden wordt verzocht om die nadere regels.

Door de KNV wordt momenteel in het kader van de ontwikkeling van het elektronisch vervoerbewijs een studie uitgevoerd naar de meest wenselijke tariefstructuur. De uitkomsten van die studie, die op korte termijn beschikbaar komt, zullen over de onderwerpen zoals door mij hierboven aangeduid ook nadere informatie moeten geven.

Binnen die context is het dus het decentrale bestuur dat in overleg met vervoerbedrijven de voorwaarden overeenkomt waaronder de concessie en eventueel aanvullende contracten tot het verrichten van openbaar vervoer worden verleend. Dat daardoor verschillen (afhankelijk van de eisen en wensen van de decentrale overheid, de specifieke omstandigheden zoals bevolkingsopbouw, de marktinzichten-/mogelijkheden van het vervoerbedrijf) in de tarieven zullen ontstaan is een logisch gevolg. Daarvoor geldt echter dat er van uitgegaan wordt dat de decentrale besturen enerzijds en betreffende vervoerder(s) anderzijds geacht worden deze zaken op regionale schaal goed te kunnen beoordelen en op elkaar af te stemmen.

8.2.4 Vervolg

Vanwege de uitdrukkelijke randvoorwaarde van nationale kaartintegratie die ik verbonden heb aan de mogelijke invoering van tariefvrijheid enerzijds en de tijdsplanning die in de paragraaf Elektronisch kaartstelsel is aangegeven anderzijds is het niet waarschijnlijk dat realisatie hiervan voor de eeuwwisseling plaatsvindt. Het bereiken van tariefvrijheid vergt nog grote inspanningen van alle betrokkenen. Dit kost tijd. Om toch een start te maken ben ik bereid in overleg met betrokken partijen creatief te zoeken naar concrete stappen die reeds kunnen worden gezet.

Wel zal het in de komende jaren zo zijn dat de wensen van de decentrale overheden met betrekking tot de tarieven voor het stads- en streekvervoer zeer zwaar zullen wegen in de te nemen beslissingen over dit onderwerp.

8.3 Elektronisch kaartstelsel

8.3.1 Inleiding

In het Kabinetsstandpunt «Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer» spreekt het Kabinet zich uit voor de wenselijkheid van mogelijkheden tot tariefdifferentiatie. Door middel van dit tariefinstrument ontstaan immers mogelijkheden om een optimale verhouding tussen kosten en opbrengsten te realiseren, maar ook om beleidsmatige doelstellingen ten aanzien van bereikbaarheid en leefbaarheid te verwezenlijken.

Tariefdifferentiatie met de huidige kaart- en tariefstructuur zal al snel leiden tot een voor de klanten te grote verscheidenheid aan kaartsoorten. Een overmatig gebruik van dit tariefinstrument leidt tot ongemak en onduidelijkheid voor de reiziger en daarmee tot drempelverhoging. Daarnaast leidt tariefdifferentiatie met de huidige techniek tot problemen met allocatie van opbrengsten en de vaststelling van de grondslag voor de rijksbijdrage. Met het oog op de voordelen van de huidige nationale kaartintegratie, acht ik het verlies daarvan ongewenst.

Ik heb er voor gekozen om tezamen met de betrokkenen in de bedrijfstak de mogelijkheden van introductie van een elektronisch kaartstelsel in het openbaar vervoer te verkennen. De technische mogelijkheden die een elektronisch kaartstelsel biedt, houden immers de belofte in van een combinatie van gedifferentieerde tarieven en nationale kaartintegratie. In dat kader zijn in 1995 en 1996 door de minister van Verkeer en Waterstaat, de Raad voor Verkeer en Waterstaat, en de bedrijfstak-OV initiatieven ontplooid.

Een elektronisch kaartstelsel is niet alleen interessant vanuit het perspectief van tariefdifferentiatie. Een andere eigenschap van het huidige nationale kaartstelsel is dat het de vervoerbedrijven te weinig inzicht geeft in de eigen vervoersprestatie. Op basis van gegevens die door een elektronisch kaartstelsel gegenereerd kunnen worden, krijgen de vervoerbedrijven de mogelijkheid om de inzet van middelen veel beter af te stemmen op de vervoervraag. Het maakt een tijdige en adequate reactie op verschuivingen in de vervoersstromen mogelijk en geeft sturing aan de optimale aanwending van personeel en materieel. De vervoerbedrijven kunnen dan tevens doelgroepen identificeren en deze benaderen met een op hun specifieke behoeften aangepast OV-product.

Een ander voordeel van een elektronisch kaartstelsel boven het huidige nationale kaartstelsel, is de directe allocatie van vervoersopbrengsten. Waar in het huidige systeem de vervoersopbrengsten achteraf verrekend en verdeeld worden door middel van de WROOV-Plus systematiek, kan een betrouwbaar en accuraat elektronisch kaartstelsel de opbrengsten direct toekennen aan het vervoerbedrijf dat de vervoersprestatie geleverd heeft. Meer inzicht in de eigen inkomsten uit opbrengsten en een directere terugkoppeling tussen prestatie en beloning, zijn het gevolg.

8.3.2 De Raad voor Verkeer en Waterstaat

In maart van dit jaar heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat het advies «Elektronisch betalen in het Openbaar Vervoer» aan de minister van Verkeer en Waterstaat uitgebracht. Om het openbaar vervoer een aantrekkelijker alternatief voor de particuliere auto te laten zijn, stelt de Raad het belang van en het gebruiksgemak voor de klant centraal. Informatievoorziening, betaalgemak en mogelijkheden tot tarief-

differentiatie spelen daarbij een belangrijke rol. De huidige strippenkaart kan daar in onvoldoende mate aan voldoen. Met behulp van chipcard-technologie kan aan deze eisen echter wel worden voldaan.

Waar het de kenmerken van een dergelijk systeem betreft, betekent dit onder andere dat er uitgegaan moet worden van één kaartstelsel waarmee de reiziger zich door de gehele vervoerketen kan bewegen. De informatie die gegenereerd wordt door een elektronisch kaartstelsel kan vervolgens worden gebruikt voor effectievere en efficiëntere aansturing van de interne bedrijfsvoering van de vervoerbedrijven, maar kan ook als basis dienen voor het bepalen van de rijksbijdrage en kan ondersteuning geven aan het bereikbaarheids- en leefbaarheidsbeleid van de bestuurlijk verantwoordelijke autoriteiten.

De Raad concludeert derhalve dat het elektronisch betalen voor openbaar vervoerdiensten, interessante mogelijkheden en belangrijke voordelen kan bieden voor alle betrokken partijen. Ik heb op 13 mei 1996 per brief (kenmerk DGV/PVV-S/V622623-345) het advies van de Raad aangeboden aan de voorzitter van de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

8.3.3 Beleidskader ten aanzien van het elektronisch kaartstelsel

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft de bevoegdheid om de tarieven in het stads- en streekvervoer vast te stellen en goed te keuren, alsmede de bevoegdheid om de modellen van de vervoerbewijzen vast te stellen. In het Kabinetsstandpunt «Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer» heeft het Kabinet uitgesproken dat de ontwikkeling van een elektronisch betaal- en registratiesysteem in principe een taak is voor de bedrijfstak. Tegelijkertijd werd een belangrijke rol toebedeeld aan de minister van Verkeer en Waterstaat om op dit terrein tot een doorbraak te komen. Ik heb daartoe in het voorjaar een nota aangeboden aan het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV)¹. Deze nota bevat de voorwaarden die ik, vanuit de bevoegdheid ten aanzien van de tarieven en vervoerbewijzen, heeft verbonden aan een elektronisch kaartstelsel alvorens er sprake kan zijn van goedkeuring van en eventuele participatie in het systeem door het ministerie. Deze voorwaarden concentreren zich rond de functionaliteit van het kaartstelsel zelf en zijn als volgt samen te vatten.

Een elektronisch kaartstelsel moet tariefdifferentiatie mogelijk maken zonder dat dit ten koste gaat van nationale kaartintegratie. Het openbaar vervoer wil en moet zich immers als één vervoerprodukt positioneren wil het de concurrentie met de auto aankunnen. De nationale geldigheid van het huidige tarief- en kaartstelsel draagt daartoe bij en wordt door klant en vervoerders als een grote verworvenheid ervaren. Het verlaten van een nationaal toepasbaar kaartstelsel kan leiden tot een versnippering van kaartsoorten en tariefgrondslagen, hetgeen ongemak en onduidelijkheid voor de reiziger kan creëren. Bovendien zou dit strijdig zijn met de ketengedachte waarbij voor- en natransport naadloos op de reis moet aansluiten. Integratie van verschillende vervoerdiensten tot één samenhangend netwerk veronderstelt een geïntegreerd kaart- en tariefsysteem, waarmee de reiziger optimaal gebruik kan maken van dit netwerk. Dit betekent onder andere dat er geen tarifaire belemmeringen mogen ontstaan voor overstappen.

Een elektronisch kaartstelsel moet minimaal te gebruiken zijn binnen het gehele OV, dat wil zeggen op alle lijnen van het stads- en streekvervoer alsmede op die van NSR. Toevoeging van andere vormen van vervoer zoals bijvoorbeeld taxi, CVV en WVG-vervoer is wenselijk, maar

¹ Nota «Elektronisch kaartstelsel in het Openbaar Vervoer», 7 maart 1996.

mag in dit stadium de introductie van een chipcard niet nodeloos complex maken of vertragen.

Een nationaal chipcardsysteem moet voor alle partijen tegen gelijke voorwaarden toegankelijk zijn en mag geen concurrentievervalsende of marktversturende effecten hebben. Wanneer de huidige bedrijfstak OV, verenigd binnen het SAMOVE, een chipcardsysteem ontwerpt en in gebruik neemt, mag dit niet inhouden dat nieuwe aanbieders van vervoersdiensten niet of slechts tegen zeer hoge kosten zouden kunnen participeren. Ik stel derhalve de voorwaarde dat alle deelnemers, ook de nieuwe toetreders, tegen relatief gelijke kosten gebruik kunnen maken van het systeem.

Er moet sprake zijn van een open, nationale infrastructuur. Het systeemontwerp moet zodanig zijn dat meerdere leveranciers van afleesapparatuur, chipcards, e.d. hun produkten kunnen aanbieden. Daarbij dienen wel de eisen en standaards van het systeem gerespecteerd en gehandhaafd te worden, maar deze eisen en specificaties moeten vrijelijk voor een ieder beschikbaar zijn.

Het kaartsysteem moet kunnen dienen als basis voor het bepalen van de hoogte van de rijksbijdrage en moet daartoe voldoende betrouwbaar zijn. De gegevens uit het kaartsysteem moeten derhalve altijd van zodanige betrouwbaarheid zijn dat op basis daarvan een accountantsverklaring afgegeven kan worden. Waar vervoer zich voltrekt over de grenzen van meerdere bestuurlijk verantwoordelijke autoriteiten, moet het systeem verrekening tussen deze autoriteiten mogelijk maken.

De verantwoordelijke overheid moet gegevens uit het kaartsysteem kunnen gebruiken om het opbrengstenrisico bij de huidige en toekomstige vervoerbedrijven te kunnen leggen. Voor de verantwoordelijke overheid is het eveneens van belang dat de contractuele afspraken met de vervoerder ten aanzien van de tariefgrondslag en -hoogte gedurende de concessieperiode gecontroleerd kunnen worden.

De voor het maken van beleidsbeslissingen, zoals bijvoorbeeld aanbesteding, noodzakelijke informatie uit het systeem, moet vrijelijk beschikbaar zijn voor de decentrale overheid. In geval van aanbesteding, moet de verantwoordelijke overheid een helder inzicht hebben in de vervoerbewegingen in het eigen gebied gedurende de afgelopen concessieperiode. Daarnaast moet deze informatie gebruikt kunnen worden om het eigen mobiliteitsbeleid en het flankerend beleid vorm te geven of aan te passen. Informatie uit het systeem ten aanzien van vervoerstromen, frequentie e.d. kan ook aangewend worden ter onderbouwing van beslissingen ten aanzien van infrastructuur.

Een elektronisch kaartsysteem moet niet alleen een nationaal te gebruiken betaalmiddel zijn voor het OV, maar moet ook kunnen dienen als vervoerbewijs. Het vervoerbewijs moet «opgeslagen» kunnen worden in de chipcard waarmee voor de rit betaald is. Essentieel hierbij is dat de chipkaart bij het instappen kan worden herkend als een geldig vervoerbewijs, met name bij het gebruik als abonnement en bij overstap.

Het systeem moet bij voorkeur uitbreidbaar zijn teneinde te zijner tijd meerdere applicatiemogelijkheden te bieden, al dan niet binnen het OV. Juist om het openbaar vervoer als één vervoersketen te kunnen presenteren is het van belang dat het chipcardsysteem de mogelijkheid biedt om andere gebruiksmogelijkheden toe te laten. Daarbij valt in eerste instantie te denken aan diensten die gerelateerd zijn aan de OV-reis zoals Park-and-Ride, reserveren via 06-9292, taxi, parkeren, fietsenstalling, enzovoorts.

Zowel de introductie als het gebruik van een elektronisch kaartsysteem moet klantvriendelijk zijn. De introductie van een nieuw betaal- en kaartsysteem vereist aanpassingen bij reiziger, vervoerder en overheid. Waar deze laatste twee de veranderingen zien aankomen en zich kunnen voorbereiden, zal de klant met een vrij plotselinge omschakeling geconfronteerd worden. Goede communicatie en begeleiding zijn noodzakelijk om de introductie soepel te laten verlopen. Het gebruik van een chipcard in het openbaar vervoer moet eenvoudig zijn voor alle reizigers, hetgeen hoge eisen stelt aan de hard- en software. Voor de reiziger moet de chipcard een vooruitgang zijn in gebruiksgemak en/of in het aantal gebruiksmogelijkheden (binnen en buiten het OV).

De privacy van de reiziger moet gewaarborgd blijven. Met de introductie van een chipcard zal een grote stroom aan informatie beschikbaar komen ten aanzien van individuele reispatronen in het OV. Consumenten die, om welke reden dan ook, geen gebruik wensen te maken van een chipcard die hun vervoerpatronen koppelt aan hun persoon, moet een gelijkwaardig alternatief worden geboden zoals bijvoorbeeld een anonieme, pre-paid chipcard. Het gebruik van zogenaamde «Privacy enhancing technology» en toetsing van het systeem door de Registratiekamer ligt hierbij voor de hand.

De mate waarin een elektronisch kaartsysteem tegemoet komt aan de beleidsdoelen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, zal uiteindelijk bepalend zijn of er sprake kan zijn van eventuele financiële participatie door het ministerie en zo ja, in welke mate. Waar het de besteding van publieke gelden voor het openbaar vervoer betreft, hebben overheid en bedrijfstak de verantwoordelijkheid om deze middelen zo effectief en efficiënt mogelijk te besteden. Daarbij geldt dat de mate waarin de beleidsdoelen (niet) verwezenlijkt worden, bepalend moet zijn voor de mate van financiële ondersteuning door het rijk.

De nota met bovenstaande voorwaarden was onderwerp van gesprek in het OPV van 21 maart 1996. Aan dit overleg werd deelgenomen door vertegenwoordigers van bestuurlijke partners, de OV-bedrijfstak, alsmede vertegenwoordigers van branche- en consumentenorganisaties. De nota is voor de betrokken partijen uitgangspunt en toetssteen geworden voor elk initiatief tot introductie van een elektronisch kaartsysteem.

8.3.4 De OV-bedrijfstak

In juni van dit jaar heeft de OV-bedrijfstak, verenigd in het Samenwerkings Orgaan Openbaar Vervoer (SAMOVE), de «Definitiestudie OV-Reiskaart» gepresenteerd. Het betreft hier een voorstel van de OV-bedrijfstak dat een eindbeeld schetst dat aan alle beleidswensen kan voldoen. Tevens geeft de definitiestudie aan langs welke weg en via welke tussenfasen het beoogde eindbeeld bereikt zou kunnen worden.

Het einddoel van de Definitiestudie is de implementatie van een elektronisch kaartsysteem dat zowel betaalmiddel als vervoerbewijs is. Het systeem kenmerkt zich door een volledige OV-functionaliteit en door het gebruik van contactloze techniek of een combinatie op één kaart van contacthoudende functies (bijvoorbeeld voor het opladen van de kaart) en contactloze functies (voor het afwaarderen). Volledige OV-functionaliteit betekent in dit verband dat een dergelijke kaart op elk OV-voertuig in Nederland gebruikt kan worden voor alle denkbare soorten vervoerbewijzen, tarieven en doelgroepen (enkele reis, retour, kortingskaart, abonnementen, spits/dal, ouderen, studenten, etc.). Dit impliceert een zeer snelle afhandeling bij in- en uitstappen. De huidige technieken zijn hiertoe nog niet operationeel.

Met het oog op de huidige stand van de techniek stelt de Definitiestudie voor om in vier stappen tot het einddoel te komen.

a. In de eerste stap wordt de «gewone» elektronische betaalfunctie (dus nog geen vervoerbewijs) ook binnen het openbaar vervoer geïntroduceerd: bij verkoopautomaten, aan het loket of in sommige gevallen op het voertuig, kan met een chipcard betaald worden. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van contacthoudende techniek. Het gaat hier dus in principe slechts om het accepteren en verwerken van elektronische betalingen, hetgeen niet binnen het beleidsterrein van de minister van Verkeer en Waterstaat valt. Naar verwachting van de bedrijfstak kan met deze fase in 1997 een begin worden gemaakt. Een voordeel van deze eerste fase is grote gemak bij (gepast) betalen op het voertuig. De huidige kaartsystematiek blijft in deze fase gehandhaafd.

b. Een vervolgstap is om de betaalfunctie uit te breiden naar een nog beperkt toegepaste OV-functie: naast het feit dat er elektronisch betaald kan worden, wordt daar waar dat mogelijk is, het vervoerbewijs elektronisch vastgelegd in de kaart. Te denken valt hier aan een beperkt kaartsegment zoals wagenverkoop strippenkaarten, enkeltjes voor bepaalde doelgroepen bij NS, maar ook aan een breder assortiment vervoerbewijzen in een niet-grootstedelijke omgeving. Invoering van deze fase lijkt voor het streekvervoer en NSR in 1998, en wellicht gedeeltelijk reeds in 1997, mogelijk. Voor de grote steden zal invoering van fase twee vanwege de vereiste korte afhandelingstijd slechts op beperkte schaal van toepassing kunnen zijn.

c. De bedrijfstak voorziet invoering van fase drie rond 1999. Deze derde fase is in principe een uitbreiding van de vorige, hetzij in verticale zin (per vervoerbedrijf) of in horizontale zin over de gehele bedrijfstak. Voorbeelden van verticale integratie is een vervoersonderneming die alle eigen voertuigen uitgerust heeft met elektronische kaartleesapparatuur. Alle soorten vervoerbewijzen, tarieven en doelgroepen kunnen elektronisch worden afgehandeld. Horizontale integratie betekent dat bijvoorbeeld alle incidentele OV-gebruikers hun vervoerbewijs betalen en ontvangen door middel van een elektronische kaart, maar alle abonnementhouders maken nog steeds gebruik van een zogenaamde «zichtkaart». Niet-volledige horizontale en verticale integratie houdt echter in dat er sprake kan zijn van een tijdelijk verschil in implementatiesnelheid tussen de verschillende vormen van het OV. Waar het bijvoorbeeld wel mogelijk zou zijn alle vervoerbewijzen in het streekvervoer elektronisch te registreren door middel van contacthoudende techniek, is dit voor een grootstedelijke omgeving met massale vervoersstromen niet mogelijk. Toepassingen bij afgesloten perrons zoals bijvoorbeeld bij een metro, kunnen daar echter weer een uitzondering op zijn. Een tijdelijk implementatieverschil zou derhalve alleen geaccepteerd mogen worden als een tussenstap tot volledige kaartintegratie op basis van contactloze techniek. Ik ben van mening dat het aanbeveling verdient, binnen de door de OV-bedrijfstak geschetste ontwikkeling voor een elektronisch kaartstelsel, te onderzoeken of het mogelijk is de invoering hiervan voor het metro-systeem op te nemen in de onder «b» omschreven fase 2.

d. De Definitiestudie voorziet dat tot en met de derde fase gebruik gemaakt wordt van contacthoudende techniek. Bij de implementatie van fase vier (prognose 2000–2001), wordt deze vervangen door contactloze techniek waardoor ook grote doelgroepen zoals bijvoorbeeld abonnementhouders door middel van hun elektronisch vervoerbewijs kunnen worden geregistreerd zonder dat dit leidt tot langere halteringstijden, zelfs daar waar sprake is van grote vervoersstromen.

Naar aanleiding van deze definitiestudie heeft deze zomer overleg plaatsgevonden tussen de bedrijfstak en het ministerie. Op basis van deze gesprekken is een procedureel vervolgtraject afgesproken waarbij alle functionele en organisatorische aspecten concreet en duidelijk uitgewerkt dienen te worden en waarbij helderheid kan worden gegeven over de financiële consequenties van de diverse fasen. De plannen zoals gepresenteerd door de bedrijfstak, geven een overzicht van de stappen die nodig zijn om te komen tot een eindbeeld.

8.3.5 Stand van zaken van de technologie

Nederland staat momenteel aan de vooravond van een grootschalige introductie van de zogenaamde «chipcard». Het betreft hier een elektronisch betaalsysteem dat gebruik maakt van «intelligente» chips die niet alleen bruikbaar zijn voor opslag van gegevens maar waarop ook berekeningen kunnen worden uitgevoerd. Chipcards beschikken over een processor, geheugen, enzovoorts, en bieden mogelijkheden tot beveiliging, data-opslag, mutaties en afgeschermd gebruik.

De grootste uitgevers van chipcards zijn PTT-Telecom/Postbank («Chipper») en de gezamenlijke banken («Chipknip»). Beide chipcards zijn primair bedoeld voor kleine contante betalingen en voor «loyalty»-programma's. Zij zijn gebaseerd op contacthoudende technologie, dat wil zeggen er is fysiek contact tussen chip en chiplezer om een transactie tot stand te brengen. Als gevolg van de eisen die de financiële instellingen onder andere stellen ten aanzien van kosten, privacy en beveiliging van hun eigen functies, wordt het gebruik van contactloze techniek door hen vooralsnog niet overwogen. Echter, bij grote vervoersstromen die in- en uitstapregistratie kennen, is de afhandelingsnelheid van het kaartstelsel bepalend voor de halteringstijd van het voertuig en daarmee voor de concurrentiekracht van het openbaar vervoer. Contactloze techniek biedt dan een beter perspectief: de reiziger hoeft de kaart nergens meer in te steken om te wachten op contact tussen chip en leesapparaat. Hij hoeft, terwijl hij doorloopt, het leesapparaat slechts met de kaart aan te tikken.

Op basis van de aantrekkelijkheid hiervan, ligt de keuze voor contactloze techniek voor de hand. Tijdens de verkenningen die de bedrijfstak daarnaar heeft uitgevoerd, is echter gebleken dat PTT-Telecom en de gezamenlijke banken uit bovenstaande overwegingen gekozen hebben voor contacthoudende techniek. Grootschalige uitgifte van een OV-specifieke, contactloze chipcard zou in principe een alternatief zijn, maar blijkt prohibitief hoge investeringen met zich mee te brengen. De bedrijfstak zou in dat geval tevens gebruik maken van een nog onvolledige in het openbaar vervoer beproefde technologie, met alle systeemtechnische en organisatorische risico's van dien, terwijl de kosten van het systeem niet binnen redelijke tijd terug te verdienen zouden zijn. Ontwikkeling en uitgifte van een OV-specifieke, contactloze kaart zoals vereist in het gewenste eindbeeld, is dus op dit moment nog te duur. Bovendien geven ervaringen uit het buitenland nog niet het vertrouwen dat contactloze techniek betrouwbaar inzetbaar is in het openbaar vervoer.

8.3.6 Vervolg

Om toch alvast de eerste schreden op het pad tot het uiteindelijke ideaalbeeld te zetten en om nu reeds gebruik te kunnen maken van de voordelen van contacthoudende chipcard-technologie, stelt de bedrijfstak in de Definitiestudie voor om «mee te liften» met de landelijke introductie van Chipper (PTT-Telecom) en Chipknip (gezamenlijke banken). Door nog voor de landelijke introductie afspraken te maken met de kaartuitgevers,

zou elke door deze partijen uit te geven chipcard een OV-functionaliteit als standaard applicatie hebben. Dat wil zeggen de chipcard zou in het openbaar vervoer niet alleen als betaalmiddel maar ook als vervoerbewijs bruikbaar moeten zijn. Deze toepassing op de bancaire chipcard heeft een kostenbesparend effect voor bedrijfstak en overheid, alsmede een drempelverlagend effect voor de reiziger.

Het invoeringstraject van Chipper en Chipknip vereist dat er op zeer korte termijn beslissingen worden genomen ten aanzien van functionaliteit, transactiekosten en de kosten van het verkrijgen van een plaats als standaardapplicatie op elke kaart. Op dit moment voert de bedrijfstak onderhandelingen daartoe met beide kaartuitgevende partijen.

Ook ik kies ervoor om niet te wachten totdat de technologie voldoende ontwikkeld is om aan alle systeemeisen te voldoen, maar om «mee te liften» met Chipper en Chipknip. Dit houdt dus in dat de eerste generatie chipcards met OV-functionaliteit, gebruik zal maken van contacthoudende technologie en als gevolg daarvan niet zal kunnen voldoen aan alle eisen die gesteld worden aan het eindbeeld. De technologische ontwikkelingen staan echter niet stil. Een volgende generatie chipcards zal eventueel wel kunnen beschikken over een contactloze OV-functionaliteit. Afhankelijk van de daartoe benodigde investeringen in relatie tot de daarmee te behalen voordelen zal te zijner tijd een nadere afweging worden gemaakt. Voor de introductie van de chipcard in het openbaar vervoer moeten overheid en bedrijfstak samen verder optrekken. De stand van de technologie, het commitment in de bedrijfstak, de onzekerheid ten aanzien van het bereiken van het eindbeeld en de hoge kosten van een elektronisch kaartstelsel, blijven voor mij zorgpunten.

Het eindbeeld van fase 4 (volledige OV-functionaliteit op basis van contactloze techniek) lijkt dus niet op korte termijn te verwezenlijken. Echter, ook zonder volledige functionaliteit, zoals beoogd in het eindbeeld, kan een elektronisch kaartstelsel interessant zijn voor de bedrijfstak en de overheid. Momenteel is de OV-bedrijfstak bezig een helder beeld te schetsen van de kosten en baten van elk van de tussenfasen op weg naar het eindbeeld. Ik ben daarover met de bedrijfstak in overleg. Uitgaande van het gewenste eindbeeld, moet zichtbaar gemaakt worden welke de kosten en de baten van elke fase zijn. Daarbij is het niet uit te sluiten dat in de tussenfasen de eisen die de sector en ik aan een elektronisch kaartstelsel stellen, aangepast moeten worden aan datgene wat op dat moment mogelijk is op basis van de voorhanden zijnde chipcard-technologie. In die zin staat het de bedrijfstak vrij om met onmiddellijke ingang te beginnen met invoering van fase 1, het accepteren van een elektronisch betaalmiddel binnen de kaders van het huidige nationaal tarief- en kaartstelsel.

Tegelijkertijd moet de sector niet alleen de ontwikkelingen bij de huidige kaartuitgevers afwachten, maar moet zij zich ook richten op technologische ontwikkelingen binnen en buiten de OV-sector, zoals bijvoorbeeld de retail-markt en de beveiligingssector. Veel toegangspasjes zijn nu reeds contactloos en bieden in hun verdere ontwikkeling wellicht perspectief op een contactloze chipcard voor het openbaar vervoer.

Voordat ik echter een toezegging kan doen ten aanzien van de eigen inzet in de verschillende fases, moet het produkt alsmede de kosten en de baten van elke fase glashelder zijn. Pas daarna kunnen in een contract tussen bedrijfstak en mij afspraken gemaakt worden ten aanzien van de wederzijdse verplichtingen en toezeggingen. Handtekeningen van alle partijen zijn dan vereist.

Ik beschouw het samenwerkingstraject met de bedrijfstak als een proces dat in sterke mate een centrale regie vereist. Tegelijkertijd wil ik gebruik maken van de mogelijkheid om de invulling, alsmede de kosten en de baten van de tussenfasen in het overleg met de bestuurlijke partners aan de orde te stellen. De plannen van de bedrijfstak zijn niet zo volledig uitgewerkt dat reële toetsing aan het Verkeer en Waterstaat-beleidskader mogelijk is.

Een belangrijk onderdeel van het verdere overleg zal ook het financiële kader zijn waarbinnen de realisatie van dit project moet worden geplaatst. Dit kan niet los worden gezien van de discussie over de bijstelling van de budgettaire kaders/randvoorwaarden die in het kader van de dialoog plaatsvindt.

Ik zal derhalve de bestuurlijke partners over deze zaken intensief consulteren. In het overleg met de bedrijfstak blijft de minister van Verkeer en Waterstaat echter het centrale aanspreekpunt met betrekking tot de introductie van een elektronisch kaartstelsel.

9. BESTUURLIJKE EN FINANCIËLE RANDVOORWAARDEN

9.0 Samenvatting

Bestuurlijke decentralisatie van bevoegdheden en vormgeving van een hierop toegesneden nieuw bekostigingssysteem zijn essentiële voorwaarden voor een goede invoering van marktwerking in het openbaar vervoer.

De decentralisatie zal de komende jaren zo zijn voortgeschreden dat decentrale overheden, met de taken en verantwoordelijkheden die zij krijgen en met behulp van een helder en duidelijk bekostigingssysteem, in staat zijn om aan te besteden. In dit hoofdstuk wordt de laatste stand van zaken geschetst van zowel de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de overheden als van de ontwikkeling van een nieuw systeem van bekostiging van het openbaar vervoer.

Met de nieuwe regiobekostiging wordt een systeem geïntroduceerd dat faciliterend is aan een goede uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van de decentrale overheden. De decentrale overheden krijgen met de regiobekostiging meer vrijheid ten aanzien van de aanwending van de middelen voor de realisering van een goed OV-beleid. Het te introduceren bekostigingssysteem zal een sterke incentive bevatten voor het maximeren van de vervoerprestatie en de rol van het openbaar vervoer. Gegeven het bekostigingssysteem zijn decentrale overheden verantwoordelijk voor de aanbesteding van de ontwikkelings- en uitvoeringsfunctie en voor de bandbreedtes van de tariefdifferentiatie. De opbrengst- en kostenverantwoordelijkheid is neergelegd bij de bedrijven.

9.1 Inleiding

De vormgeving en hanteerbaarheid van de bekostiging zijn belangrijke condities voor de realisatie van marktwerking. De decentralisatie van bevoegdheden bepaalt welke overheid waarvoor verantwoordelijk is en welke taken hij heeft. De bekostiging is een belangrijke conditie waarmee deze bevoegdheden worden uitgeoefend.

Het perspectief voor het openbaar vervoer is dat het rijk op basis van zijn bestuurlijke regierol de hoofdlijnen van het verkeers- en vervoerbeleid aangeeft. Deze regierol betekent ook dat de rijksoverheid de wettelijke en financiële kaders voor de uitvoering van dit beleid op hoofdlijnen bepaalt.

De decentrale overheden hebben reeds of krijgen op de korte termijn de bevoegdheden overgedragen ten aanzien van de goedkeuring van de dienstregeling en de besteding van de middelen voor het streekvervoer. Tevens worden zij wettelijk per 1-1-1999 verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanbestedings- en concessiesystematiek. Daarna krijgen de decentrale overheden een rol ten aanzien van de opbrengstverantwoordelijkheid en de tariefvrijheid. De decentrale overheden krijgen hiermee een aantal instrumenten en condities tot hun beschikking die van invloed zullen zijn op zowel de vormgeving van het verkeer en vervoer als de marktwerking in het openbaar vervoer.

9.2 De decentralisatie van bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden

9.2.1 Decentralisatie van het streekvervoer naar de provincies

Afhankelijk van de datum van behandeling van de wijziging Wet personenvervoer in de Tweede en Eerste Kamer zal de decentralisatie van

het streekvervoer per 1-1-1997 of per 1-1-1998 een feit zijn. Op 15 oktober en 23 oktober jl. bent u per brief (DGV/PVV/V-625633) op de hoogte gebracht van de laatste stand van zaken ten aanzien van de decentralisatie.

Het doorgaan van de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden per 1-1-1997 is relevant voor de overdracht van de bekostiging van het interlokaal vervoer. De termijn waarop deze overdracht plaatsvindt is echter niet doorslaggevend voor de doorgang van de voorstellen zoals opgenomen in deze implementatienota. Het is slechts een tijdelijk uitstel. De invoering van de marktwerking en alle voorstellen die daarmee samenhangen kunnen volgens de in deze nota voorziene planning doorgaan.

De voorgestelde decentralisatie legt de taken en de verantwoordelijkheden voor het vaststellen van de dienstregelingen en het verlenen van vergunningen voor het streekvervoer bij de provincies, dit met inachtneming van de Kaderwet. Op dit moment zijn de drie noordelijke provincies reeds op basis van het wettelijk experimenteerartikel bezig om het eigen verkeers- en vervoerbeleid voor het interlokaal vervoer vorm te geven inclusief de voorbereiding van een mogelijke aanbesteding. Dit experiment laat zien dat de voorstellen bestuurlijk kunnen worden gerealiseerd.

9.2.2 BOV/BOS-structuur

Het in het Verdi-convenant in artikel 39 aangekondigde onderzoek naar de BOV/BOS-structuur is afgerond en van het resultaat daarvan bent u per brief d.d. 5 juli 1996 (DGV/CPV-V622 699) op de hoogte gebracht.

In mijn brief heb ik aangegeven, welke gemeenten (buiten de Kaderwetgebieden) in de categorieën 1, 2 of 3 terecht zijn gekomen op grond van het onderzoek naar de BOV/BOS-structuur. Van de tien gemeenten in categorie 1 is aangegeven, dat verwacht wordt dat zij hun BOV- of BOS-status in de toekomst zullen blijven behouden; aan de veertien gemeenten in categorie 3 heb ik mijn voornemen kenbaar gemaakt, dat hen de status per 1 januari 1997 ontvalt. De twaalf gemeenten in categorie 2 zullen aan de hand van een vervoerkundig ondernemingsplan eerst zelf moeten beoordelen, of verlenging van de BOS-status gewenst is en daarna zal ik mede op basis van het oordeel van de betreffende gemeente hierover een (lichte) toets loslaten, waarbij vooral de onderlinge vergelijking met andere plannen van belang zal zijn. Deze gemeenten in categorie 2 moeten voor 1 januari 1997 hun plannen indienen, maar zullen anders dan de gemeenten uit categorie 1 en 3 pas begin maart uitsluitel hebben over hun toekomstige status.

Indien de gewijzigde Wet personenvervoer niet op 1 januari 1997 in werking treedt, zal de gehele BOV/BOS-structuur in 1997 ongewijzigd blijven. Toch kan ook hier geconcludeerd worden dat de structuur ook dan nog tijdig op orde zal zijn voor de invoering van de voorstellen zoals opgenomen in deze nota.

9.2.3 Kaderwetgebieden en de Commissie Andriessen

Naast de provincies en de BOV/BOS-steden zijn op grond van de Kaderwet (Bestuur in verandering) sinds 1996 een zevental Kaderwetgebieden verantwoordelijk voor stads- en streekvervoer. De Kaderwet kent een horizonbepaling: vier jaar na de totstandkoming van een Kaderwetgebied valt deze weer terug in de oude situatie. Indien in de tussentijd niets is gebeurd (wet omtrent stadsprovinciale status, verlenging van de termijn of iets anders) zijn de provincie en de oude BOV- en BOS-steden weer in beeld als verantwoordelijke voor het openbaar vervoer. Dan zal de

BOV/BOS-toets, die ontwikkeld is door de werkgroep Van der Doef, ook worden toegepast op de voormalige BOV- en BOS-steden die nu in de Kaderwetgebieden liggen.

Inmiddels is het rapport van de Commissie Andriessen verschenen. Mede op basis van dit advies en de evaluaties van de overige Kaderwetgebieden zal het Kabinet binnen afzienbare termijn beslissen over de toekomst van deze regionale bestuurslichamen.

9.2.4 Decentralisatie spoorvervoer

De belangrijkste voordelen van de decentralisatie van het verkeers- en vervoerbeleid zijn een betere integratie van het regionaal vervoer (stads-, streek- en spoorvervoer), een rationele afweging van de inzet van de modaliteiten en een betere afstemming met het regionale verkeers- en ruimtelijke ordeningsbeleid.

De belangrijkste voorwaarde om deze voordelen te realiseren zijn dat de exploitatiebijdragen voor de verschillende OV-modaliteiten breed inzetbaar zijn en dat de aansturing van de inzet van de modaliteiten bij dezelfde overheidsinstantie komt te liggen.

De aanmeldingsbrief voor de contractsector behelst regionale en stadsgewestelijke treindiensten. Het is om die reden dat ik in het «beleidsvoornemen contractsector spoorvervoer», dat ik u binnenkort zal aanbieden, melding zal maken van enerzijds decentralisatie van en anderzijds prestatiebekostiging voor regionale en stadsgewestelijke treindiensten.

Bij decentralisatie denk ik aan decentralisatie van de opdrachtgeversrol voor te contracteren regionale treindiensten aan provincies en Kaderwetgebieden. Drie provincies Friesland, Groningen en Gelderland hebben reeds belangstelling getoond voor een experiment. Deze provincies zien regionaal spoorvervoer als ruggengraat van het regionaal openbaar vervoerssysteem, willen de rol van het regionaal spoorvervoer versterken en hebben daartoe reeds de mogelijkheden verkend. Onderdelen van de verbeteringen zijn een beter voor- en natransport van het streekvervoer door een betere afstemming van dienstregelingen («feederfunctie»), het verhogen van de rentabiliteit van het regionaal spoorvervoer en het verhogen van de frequentie van het spoorvervoer. Voor de Achterhoek is een nog verdergaande integratie voorgesteld van spoor- en streekvervoer in het kader van het «IGO+»-plan van NSR en de Gelderse Vervoer Maatschappij.

Betrokken bestuurlijke partijen geven de voorkeur aan het uitvoeren van een aantal experimenten voordat in geheel Nederland wordt overgegaan tot decentralisatie van de opdrachtgeversrol voor te contracteren regionale treindiensten aan provincies en Kaderwetgebieden.

De rijksoverheid heeft thans financiële middelen gereserveerd voor het inkopen van onrendabele spoorvoorzieningen die NSR heeft aangeboden voor contractering. In het kader van de nota «Samen Werken aan Bereikbaarheid» worden middelen gereserveerd voor het inkopen van aanvullende spitsvoorzieningen op het spoor. In het geval van decentralisatie zou het dus kunnen gaan om de overdracht van middelen voor regionale treindiensten.

Visie IPO ten aanzien van regionaal spoorvervoer

De discussie met betrekking tot de contractsector spoorvervoer is voor het Interprovinciaal Overleg (IPO) aanleiding geweest om een, door de provincies bestuurlijk gedragen, visie te ontwikkelen op het regionale openbaar vervoer. Hiertoe is een ontwerpmethodiek ontwikkeld voor openbaar vervoernetwerken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de volgende drie typen: (inter)nationaal, interregionaal en regionaal. Het IPO is van oordeel dat het totale regionale openbaar vervoer, ongeacht de vervoertechniek tot de verantwoordelijkheid van één overheid dient te behoren. In beginsel zijn de provincies bereid deze taak op zich te nemen, mits zij daartoe tot goede afspraken met de rijksoverheid kunnen komen. Zij gaan ervan uit dat met het treffen van goede regelingen enkele jaren gemoeid zal zijn. Het IPO is van oordeel dat een onafhankelijke instantie zal moeten zorgdragen voor capaciteits- en veiligheidsmanagement en dat de verantwoordelijkheid voor uitbreiding en instandhouding van spoorinfrastructuur in beginsel bij het Rijk zal moeten liggen. Voor wat betreft de bekostiging van het onrendabele regionale spoorvervoer wordt het door het IPO gewenst geacht dat uiteindelijk één systeem voor het totale regionale (en lokale) openbaar vervoer tot stand wordt gebracht. Daarin zullen ook de benodigde middelen voor het regionale spoorvervoer moeten worden opgenomen. De IPO-visie impliceert een ander besturingsregime dan thans aan de orde is. Het IPO stelt voor om de totale regie voor regionale openbaar vervoernetwerken bij de provincie te leggen. Hiermee ontstaan in feite exclusieve provinciale concessies. Dit interfereert ook met de discussie over de introductie van marktwerking op het spoor zoals is vastgelegd in het Kabinetsstandpunt Wijffels en de uitgangspunten van het verzelfstandigingscontract met de N.V. Nederlandse Spoorwegen. Een dergelijk ingrijpend voorstel zal op zijn consequenties moeten worden bezien. Ik wil hierover dan ook in de komende periode nader overleggen met de betrokken decentrale overheden.

9.3 Het nieuwe systeem van regiobekostiging

De afgelopen jaren heb ik met de decentrale overheden en de bedrijfstak overleg gevoerd over een herziening van het bekostigingssysteem van het openbaar vervoer. De aanleiding hiervoor was gelegen in:

- a. de decentralisatie van taken en bevoegdheden betreffende het interlokale vervoer naar decentrale overheden (provincies en Kaderwetgebieden);
- b. het passend maken van het systeem bij de diverse voorgenomen verbeteringen voor het openbaar vervoer, zoals neergelegd in de kabinetsstandpunten De Boer, Brokx en Wijffels.

Ad a.

Met de decentralisatie van het interlokale vervoer ontstaat er een nieuwe bevoegdheidsverdeling voor het openbaar vervoer, waarbij provincies, Kaderwetgebieden en enkele gemeenten de verantwoordelijkheid hebben omtrent de beleidsvoering van het regionale openbaar vervoer. Met de decentralisatie wordt het mogelijk dat de beleidsvoering meer is toegesneden op de maat en de specifieke omstandigheden in de regio. Met het oog op samenhang tussen vervoergebieden en afstemming tussen bestuurlijk bevoegde partijen is gekozen voor een meer regionale benadering in plaats van het oude onderscheid van stads- en streekvervoer. Met dat oogmerk is ook de herziening van de BOV/BOS-structuur aangepakt: de nieuwe bestuurlijke eenheden moeten een vervoergebied

van voldoende omvang hebben om een zinvolle invulling te kunnen geven aan het beleid inzake openbaar vervoer.

Het bovenstaande impliceert enkele uitgangspunten voor de nieuwe bekostigingssystematiek, die door mij van groot belang worden geacht:

1. het opheffen van de verschillen tussen lokaal en interlokaal vervoer in de bekostigingssystematiek;

- de definitie van lokaal en interlokaal openbaar vervoer doet geen recht aan het karakter van het vervoer;
- de mate van verstedelijking vormt een betere maat om stads- en streekvervoer te karakteriseren;

2. de systematiek van bekostiging mag de keuze van een decentrale overheid voor een bepaalde vervoersmodaliteit niet beïnvloeden;

- de keuze voor een modaliteit (interliner, bus, metro, tram, CVV, etc) zou door een verschillende maat in de bekostiging worden beïnvloed: als er meer subsidie wordt verstrekt voor een bepaalde modaliteit komt de afweging immers anders te liggen;

3. de rol van het rijk bij bekostiging richt zich op facilitering: het rijk bepaalt de omvang van de beschikbare middelen en verdeling ervan.

ad b.

Het openbaar vervoer moet verbeteringen ondergaan om de huidige trend van vervoersdaling in deze sector tegen te gaan. In het bereikbaarheidsbeleid is een belangrijke rol ingeruimd voor het openbaar vervoer en wordt ervan uitgegaan, dat het openbaar vervoer een groeiend aandeel kan krijgen in de mobiliteitsmarkt.

Hieruit leid ik een aantal aanvullende uitgangspunten af voor de nieuwe bekostigingssystematiek:

4. bij de bekostiging moeten vervoersprestaties de basis voor het verdelingsprincipe vormen;

- de subsidie moet daar terecht komen, waar vervoer plaatsvindt en niet daar waar «toevallig» de hoogste kosten worden gemaakt;
- bij prestatiebekostiging wordt vervoergroei gehonoreerd en leidt vervoerdaling tot minder rijksbijdrage;

5. om sneller op de markt te kunnen inspelen zullen deze prestaties ook snel bekend moeten zijn bij de decentrale overheden en de bedrijven;

6. opbrengsten als prestatie-eenheid hebben de voorkeur boven reizigerskilometers

- reizigerskilometers als prestatie-eenheid zijn niet goed verenigbaar met tariefvrijheid;
- met opbrengsten als maat is het eenvoudiger om verschillen in technieken als CVV, streekvervoer en stadsvervoer onder één noemer te brengen;
- opbrengsten hebben het voordeel van eenvoudige meetbaarheid, waardoor de introductie van de chipkaart wordt vereenvoudigd en dus bevordert, hetgeen weer een voorwaarde is voor de introductie van tariefvrijheid;
- door het kiezen van opbrengsten als maat wordt een oriëntatie op de reiziger als (betalende) klant bevordert. De aandacht zal hierdoor meer gericht zijn op een bedrijfseconomische afweging in de beleidsvorming en de ontwikkeling (verbetering kostendekkingsgraad);

7. conform het advies van De Boer maken de onderhoudskosten van infrastructuur, die bij een bepaalde modaliteit behoren, onderdeel uit van de exploitatie;

- als het rijk bijdraagt aan investeringen in de infrastructuur van een bepaalde modaliteit zal het resultaat een verbetering moeten zijn ten opzichte van de bestaande situatie. Een investering in infrastructuur moet worden gerechtvaardigd verbetering van exploitatiemogelijkheden, met name snelheid en door een potentieel groter aantal reizigers en daarmee meer opbrengsten;
- een aparte vergoeding voor onderhoud van infrastructuur past niet in dit beeld.

8. binnen de marges van de doeluitkering – het geld moet aan openbaar vervoer worden uitgegeven

- dienen de decentrale overheden bestedingsvrijheid te hebben;
- zij moeten zelfstandig afspraken kunnen maken met bedrijven omtrent de prijs en kwaliteit van het voorzieningenniveau, waaronder de keuze van de modaliteiten;
- keuzen kunnen maken ten aanzien van aanvullende voorzieningen;
- keuzen kunnen maken ten aanzien van de besteding aan investering of onderhoud van infrastructuur voor het openbaar vervoer;
- keuzen kunnen maken ten aanzien van aanvullende kosten, die samenhangen met de verbetering van het openbaar vervoer en de uitoefening van taken op dit terrein (geen kosten van eigen personeel);
- keuzen kunnen maken ten aanzien van de momenten van bestedingen, en dus eventueel zelfs kunnen sparen voor investeringen of extra voorzieningen in latere jaren;

9. op termijn moet ook de eventuele decentralisatie van regionaal spoorvervoer passen binnen de bekostigingssystematiek;

10. in zijn algemeenheid moet een nieuwe bekostigingssystematiek transparant en consistent zijn bij bestuurlijke veranderingen en voor iedereen begrijpelijk;

In het overleg met de decentrale overheden en de bedrijven zijn verschillende (andere) uitgangspunten naar voren gekomen, die voor deze partijen van belang zijn. De belangrijkste zijn:

11. Beperking van herverdeeleffekten bij de overgang naar een nieuwe systematiek. Vooral het element van het voorkomen van gedwongen ontslagen speelt hierbij een rol;

12. Rekening houden met verschillen in de structuur van diverse regio's;

- sterk verstedelijkte regio's kennen een lagere rijsnelheid en daardoor hogere kosten dan het landelijk gemiddelde;
- landelijke gebieden hebben lagere opbrengsten door een verhoudingsgewijs geringer klantenpotentieel;

13. Rekening houden met de specifieke kosten van voorzieningen. Vooral de grote steden met railtechniek pleiten voor het apart subsidiëren van het onderhoud van railinfrastructuur (en trolley).

Inmiddels is met de bestuurlijke partners overeenstemming bereikt over de keuze voor opbrengsten als basis voor prestatiebekostiging. Het overleg gaat nu vooral over de vraag of en de wijze waarop met structuurkenmerken recht kan worden gedaan aan verschillen tussen regio's. Invoering per 1 januari 1998 acht ik mogelijk.

Daarnaast vindt discussie plaats over de wens van sommige partijen het onderhoud van (rail-)infrastructuur apart te bekostigen. Daarmee zal echter naast een integrale rijksbijdrage voor de exploitatie van stads- en streekvervoer één onderdeel daarvan apart en extra worden vergoed. Daarmee zal het bekostigingsmodel discrimineren tussen vervoer-technieken. Dit staat haaks op het basisprincipe bij decentralisatie dat dat een keuze van de regionale overheid moet zijn. Als er gedifferentieerd moet worden tussen regio's dan bij voorkeur op basis van objectieerbare kenmerken, bijvoorbeeld verstedelijking.

Het nieuw systeem van regiobekostiging kent op termijn een aantal relevante kenmerken die mede van invloed zijn op de relatie decentrale overheid-vervoerder:

- het systeem faciliteert het OV-beleid via een objectieve verdeling van beschikbare middelen;

- het nieuwe systeem beloont de vervoergroei door stimulering van vervoerprestaties;

- de decentrale overheden zijn volledig vrij in de wijze van besteding van de exploitatiesubsidie (mits aan OV besteed – zie ook Besluit personenvervoer);

- de omvang van de financiële middelen, die een decentrale overheid van het rijk krijgt, stelt voorzover afhankelijk van het bekostigingssysteem grenzen aan het voorzieningenniveau dat in het kader van de concessieverlening daarvoor geboden kan worden.

Wel kan aanbesteding de efficiënte inzet van de middelen en door innovaties de effectiviteit bevorderen. De efficiencyverbetering kan betekenen dat middelen ingezet kunnen worden voor de exploitatie maar ook voor infrastructuurinvesteringen in het regionaal openbaar vervoer;

- de gekozen eenheid van vervoersprestatievergoeding stimuleert het succes van OV-voorzieningen: als meer reizigers van het OV gebruik maken, kan de decentrale overheid meer subsidie krijgen.

9.4 Financiële risico's

Het nieuwe systeem van bekostiging enerzijds en de concessie-/contractrelatie tussen decentrale overheden en bedrijven anderzijds bepalen de financiële risicoverdeling tussen overheden en bedrijf.

Bij een prestatiegerelateerde bekostigingssystematiek in de relatie rijk-decentrale overheid loopt een decentrale overheid meer risico's indien in de relatie met de vervoerder wordt gekozen voor een vaste prijs. Indien de decentrale overheid echter bij de aanbesteding op dezelfde wijze prestaties subsidieert als het rijk de decentrale overheid subsidieert, dan zijn de risico's minder. In het eerste geval dient er in de concessievoorwaarden de mogelijkheid te worden geschapen dat de financiële afspraken jaarlijks herzien kunnen worden. Mee- of tegenvallende vervoersprestaties vertalen zich immers in de financiële ruimte voor OV en derhalve in het voorzieningenniveau. In het tweede geval dient slechts rekening te worden gehouden met de mogelijkheid van vertaling van eventuele bezuinigingen dan wel, bij grote vervoergroei, het effect van het plafond van de rijksbegroting.

Het ligt voor de hand bij de aanbesteding van ontwikkeling en uitvoering van een concessie te kiezen voor een subsidie-contract. Hiermee wordt bedoeld dat de kosten- en opbrengstverantwoordelijkheid

bij de vervoerder ligt. In het geval van tariefvrijheid zullen de regionale risico's voor opbrengsttegenvallers/-meevallers en wisselende vervoersprestaties verdeeld moeten worden. Indien de risico's bij de vervoerder worden gelegd, kan een decentrale overheid waarschijnlijk kiezen voor eenzelfde subsidietechniek als in de relatie rijk met decentrale overheid. Hiervoor zal de vervoerder wellicht een grotere winstmarge bedingen. Indien de decentrale overheid de risico's zelf neemt, bijvoorbeeld door middel van een kostencontract, komt als keerzijde ook de winst hieruit beschikbaar voor de decentrale overheid. Tussen deze uitersten zijn diverse opties denkbaar. Bij de start van de aanbestedingen, zonder tariefvrijheid en met mogelijk een accent op de aanbesteding van de uitvoering is het zeer wel voorstelbaar dat het kostenrisico alleen bij de vervoerder komt te liggen.

De afweging van decentrale overheden om risico's toe te delen dan wel zelf te nemen kan door verschillende overwegingen worden ingegeven, zoals de samenstelling van de netwerken.

Het maken van verschil tussen modaliteiten (bus, tram, metro, CVV, doelgroepen-OV) kan de keuze van de risico-verdeling beïnvloeden. Ook de vervoerscapaciteit van de verschillende aan te besteden netwerken kan aanleiding zijn voor een andere risico-verdeling (dikke lijnen weinig subsidie maar risicovolle contracten, dunne lijnen meer de beschikbaarheid faciliteren).

Samengevat dienen de decentrale overheden in het kader van de opstelling van een financiële paragraaf van de concessie zich over de volgende condities uit te spreken:

- marges met betrekking tot voorzieningenniveau en tarieven;
- vergoedingsparameter en procedures en/of marges van bijstelling (vervoersafhankelijke subsidie (= risico vervoerder)) dan wel kostenafhankelijke subsidie (= risico decentrale overheid) dan wel lump sum;
- kosten- en opbrengstverantwoordelijkheid;
- loon- en prijsontwikkelingen.

9.5 Deelaspecten van een bekostigingssysteem

Tijdens het overleg met bestuurlijke partijen is een aantal beleidsuitgangspunten voor het verkeers- en vervoerbeleid geherformuleerd in uitgangspunten voor een bekostigingssysteem.

9.5.1 Een eerlijke verdeling van middelen

«Werkt de regiobekostiging een eerlijke verdeling van exploitatiemiddelen in de hand? Krijgt de ene regio niet meer dan nodig en de andere regio te weinig?»

Bij de ontwikkeling van de regiobekostiging wordt ernaar gestreefd, dat daar waar het vervoer plaatsvindt ook de rijkssubsidies terecht komen – vandaar de keuze voor een prestatiebekostiging.

De startpositie geeft verschillen weer in kostendekkingsgraad tussen regio's. Sommige regio's hebben hoge kosten en hoge opbrengsten, andere regio's lage kosten en lage opbrengsten. Deels wordt dit verklaard uit objectief meetbare verschillen in structuur van betreffende regio, onder meer de mate van verstedelijking. Hoewel iedereen moet bijdragen aan de verbetering van de kostendekkingsgraad, kan dit aanleiding zijn verschillen in kostendekkingsgraad structureel te subsidiëren.

De bekostiging leidt ertoe, dat gegeven een bepaald plafond in de rijksuitgaven bij relatieve groei in de ene regio (meer groei dan elders of minder daling dan elders) een herverdeling tussen de regio's plaatsvindt.

Als zich dit voordoet zal de groei in een regio niet meteen in winst vertaald worden maar in een hoger voorzieningenniveau.

In een regio met teruglopende subsidie danwel opbrengsten zal het voorzieningenniveau bijgesteld moeten worden; een vertaling daarvan moet plaatsvinden in de concessievoorwaarden. Automatisch wordt door deze systematiek een in kostendekkingsgraad van het landelijk gemiddelde wegzakkende regio verplicht tot bijstelling van het voorzieningenniveau.

Monitoring van het rijk moet ertoe leiden, dat indien gewenst de omvang van de rijksbudgetten worden bijgesteld danwel de (gewichten van de) structuurkenmerken worden bijgesteld.

9.5.2 Een bekostigingssysteem in relatie tot WROOV, chipkaart en tariefvrijheid

«Hoe past hierin de ontwikkeling van WROOV, chipkaart en tariefvrijheid?»

Voor de introductie van marktwerking is het natuurlijk wenselijk, dat gegevens over opbrengsten zo snel mogelijk beschikbaar komen voor zowel de vervoerder als ook de decentrale overheid. Met de huidige WROOV-systematiek is daar toch een na-ijleffect van enkele maanden. Om die reden wordt veel verwacht van de introductie van de chipkaart, omdat daarmee zelfs dagelijks een actueel inzicht in de opbrengstontwikkeling kan worden gegeven.

Bij de chipkaart moet onderscheid worden gemaakt tussen het gebruik als betaalmiddel en het gebruik als vervoerbewijs. Zolang de chipkaart een betaalmiddel is, worden ermee in principe alleen kaartjes of strippenkaarten gekocht – de opbrengst van die kaartjes moet vervolgens worden berekend naar het aandeel van de verschillende vervoerders in de verschillende regio's/steden. Daarvoor zal het WROOV-systeem nog beschikbaar blijven.

Een systematiek op basis van opbrengsten biedt voordelen bij het introduceren van tariefvrijheid. Waar prijsverschillen tussen regio's voorkomen zijn de prestaties in termen van reizigerskilometers niet meer vergelijkbaar.

9.5.3 Een nieuw systeem dat de vervoersgroei bevordert

«Hoe kan het rijk binnen de marges van zowel financiële taakstellingen als ook het afdempen van te grote schoksgewijze verschillen in jaarlijkse subsidiebijdragen (overgangsregeling art. 75 Bp) vervoergroei honoreren?»

Het model als zodanig honoreert vervoergroei. In hoeverre deze groei moet worden afgeroomd om herverdeeleffekten te dempen, hangt samen de structurele opbrengstverantwoordelijkheid.

Zolang er geen sprake is van tariefvrijheid ligt de structurele opbrengstverantwoordelijkheid bij het rijk en zal zo'n overgangsregeling noodzakelijk blijven. Zodra decentrale overheden en bedrijven tariefvrijheid kennen, heeft men het instrumentarium om zelf tegenvallers op te vangen en kan zo'n overgangsregeling verdwijnen.

Als er vervoergroei optreedt, zal dat voor een groot deel leiden tot een verschuiving in de verhouding tussen subsidie en opbrengst als aandeel in de kostendekking. De extra kosten van voorzieningen om vervoergroei te kunnen bedienen treden in grote lijnen pas op, als eerst het bestaande potentieel volledig is benut. Door zo'n stijging van de gemiddelde kostendekkingsgraad kan bij een gelijkblijvend (geplafonneerd) budget vervoergroei worden gehonoreerd. De mate waarin dit voor de vervoerder

geldt, hangt echter ook samen met de vraag of vervoergroei zich alleen in de spits danwel in één vervoersrichting voordoet. In die gevallen zal de kostendekking minder stijgen. Met tariefvrijheid en andere maatregelen kunnen de decentrale overheden echter de kosten-opbrengsten-verhouding beïnvloeden, zodat ook de daluren/dalrichtingen beter bezet worden.

9.5.4 De garantie van een minimale sociale functie

«Hoe kan met een dergelijke op prestaties gerichte systematiek van rijksbijdragen de sociale functie (bijvoorbeeld in de landelijke gebieden) worden gewaarborgd?»

Allereerst wordt met de structuurkenmerken in een nieuwe bekostigingssystematiek rekening gehouden met bevolkingsdichtheid en -dunheid, zodat in gebieden met een gering klantenpotentieel (lege gebieden) een lagere kostendekkingsgraad wordt toegestaan: in die gebieden zijn immers de opbrengsten geringer. Ook is het een serieuze optie om een bepaald bedrag in de bekostigingssystematiek af te zonderen voor de sociale functie in landelijke gebieden. De provincies pleiten juist om die reden voor zo'n «beschikbaarheidsfactor».

Niettemin zal binnen het systeem in overwegende mate op vervoersprestaties worden verdeeld. Dat betekent voor de belanghebbenden een incentive voor een zo hoog mogelijke kostendekkingsgraad.

Voor de dichterbevolkte gebieden is de sociale functie van het OV gewaarborgd in de beschikbaarheid voor diverse groepen klanten. De decentrale overheden hebben echter diverse instrumenten om hieraan tegemoet te komen: het tariefbeleid (differentiatie naar groepen, lijnen, kwaliteit en soorten vervoer), het inzetten van aanvullend vervoer als collectief vraagafhankelijk vervoer en belbussen en het aanvullend aanbesteden van lijnen. Bij het tariefbeleid lijkt er vanuit bedrijfsmatige overweging een opwaartse druk op de tarieven te zijn. Het is echter een lokale of regionale bestuurlijke afweging tot hoever aan zo'n druk wordt toegegeven. Op dat punt is er voldoende vertrouwen in het decentrale bestuur, dat in zo'n afweging rekening wordt gehouden met de sociale functie. Het CVV en belbussen zijn bij uitstek gericht op aanvullend vervoer in avonduren en op dunbezette lijnen. De creativiteit van vervoersondernemers zal bij marktwerking op dit punt optimaal geprikkeld worden. Bovendien houdt de aanbestedingssystematiek de mogelijkheid open tot het aanvullend aanbesteden van dunne lijnen, bijvoorbeeld op grond van de sociale overwegingen.

Bij de aanbesteding van een netwerk zal niet iedere lijn even dikbezet zijn, maar juist vanwege het netwerk zal de vervoerder de sociale functie vanzelf bedienen. Overigens zullen de rijksoverheid en de decentrale overheden gezamenlijk, in de geest van de gemaakte afspraken over samenwerking, alle beleidsmatig relevante ontwikkelingen blijven volgen.

10. VERZELFSTANDIGING GEMEENTELIJKE VERVOERBEDRIJVEN

10.0 Samenvatting

Verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven is een belangrijk deel van de beleidskoers gericht op ontvlechting en verzakelijking in het openbaar vervoer. In dit hoofdstuk worden de achterliggende motieven toegelicht en wordt een normatief streefbeeld gegeven van een verzelfstandigd GVB. De aangenomen motie Reitsma c.s. omtrent verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven vormt daarbij het vertrekpunt. Het normatieve streefbeeld van een verzelfstandigd GVB wordt behandeld aan de hand van de gewenste uitgangspositie, vormen van ontvlechting en zakelijke contracten.

Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken inzake de verschillende verzelfstandigingsprocessen, voorzien van een beoordeling door NIBConsult tegen het licht van het gegeven normatieve streefbeeld. Dit levert een beeld op van de mate waarin verzelfstandiging van de GVB's reeds vorm krijgt, op welke termijn en onder welke voorwaarden dit kan worden gerealiseerd. Geconcludeerd is dat het mogelijk moet zijn dat uiterlijk per 1 januari 2005 marktwerking kan worden ingevoerd ten aanzien van de GVB's voor in ieder geval het busvervoer en dat voor het railvervoer er vooralsnog een mogelijkheid moet zijn om hiervan af te wijken. Ten slotte worden de regels en maatregelen behandeld die worden voorgesteld om aanbesteding van het openbaar vervoer mogelijk te maken. Hieronder worden de belangrijkste punten aangestipt.

1. Er wordt van afgezien om verzelfstandiging van de GVB's wettelijk af te dwingen. Indirect wordt verzelfstandiging wel gestimuleerd door eisen te stellen aan met name de concessie- en aanbestedingssystematiek.

2. De regelgeving voor het openbaar vervoer gemeenten met een GVB sluit zoveel mogelijk aan bij de generieke regelgeving. Zo wordt evenals voor overige overheden met ingang van uiterlijk 1-1-2000 gewerkt met de concessiesystematiek.

3. Specifiek is met name de instelling van een overgangperiode. In dit kader worden vijf wettelijke maatregelen voorgesteld.

I Uiterlijk in 2005 moet een deel van het bus-vervoer zijn aanbesteed.

II Alle niet-aanbestede GVB-concessies vervallen uiterlijk per 1-1-2009 tenzij minimaal 35% van het vervoer uitgevoerd door GVB's voor 1-1-2009 is aanbesteed.

III Uiterlijk per 1-1-2011 dient al het GVB-busvervoer eenmaal te zijn aanbesteed.

Introductie van aanbesteding GVB-busvervoer vindt op gelijke wijze plaats als bij de andere overheden, zij het met een eventuele vertraging tot uiterlijk 2005. Vanaf dat moment moet aanbesteding geleidelijk worden ingevoerd. Per 1-1-2009 vervallen alle niet aanbestede GVB-concessies, tenzij voor die tijd meer dan 35% van het GVB-netwerk is aanbesteed. Uiterlijk 1-1-2011 moeten alle GVB-busconcessies zijn aanbesteed.

IV Aanbestedende overheden kunnen voor 1-1-2004 aan de minister van Verkeer en Waterstaat om verlenging van de overgangperiode voor tram/metro-vervoer vragen.

Voor de introductie van de aanbestedingssystematiek voor tram/metrovervoer geldt dezelfde overgangperiode als voor het

busvervoer, met dit verschil dat een tijdelijk uitstel kan worden gevraagd. Ik zal uitstel verlenen wanneer kan worden aangetoond dat er dwingende redenen zijn voor dit uitstel. Voorwaarde is tevens dat een plan wordt ingediend om ook voor het tram/metro-vervoer zo spoedig mogelijk de aanbestedingssystematiek te introduceren.

V Zolang het openbaar vervoer-aandeel van de GVB's niet door middel van aanbesteding wordt gegund, mogen GVB's niet meedingen naar concessies die wel worden aanbesteed.

Het zogenaamde reciprociteitsbeginsel is van toepassing op de GVB's. Het reciprociteitsbeginsel betekent dat, zolang het openbaar vervoer-aandeel van de GVB's wordt gemonopoliseerd en dus niet door middel van aanbesteding wordt gegund, de GVB's ook niet mogen meedingen naar concessies die wel worden aanbesteed. Om de GVB's geleidelijk de kans te geven om in de aanbestedingssystematiek in te groeien, worden twee maatregelen voorgesteld.

a. Er mag maximaal 50% meer vervoer in omzet (opbrengsten) worden gecontracteerd buiten het eigen gebied als voor aanbesteding wordt vrijgegeven in het eigen gebied.

b. Het GVB mag vanaf het moment dat de aankondiging van opdracht voor het «eigen gebied» in het Supplement op het EU-Publikatieblad (zie hoofdstuk 4) verschijnt mee gaan dingen naar andere concessies met een maximum van 1,5 jaar voorafgaand aan het aflopen van de niet-aanbestede concessie.

Verder wordt zeer binnenkort tezamen met het ministerie van Financiën een werkgroep ingesteld, voorzover nodig aangevuld met bancaire expertise, die de brede opdracht krijgt de mogelijke financiële ondersteuning door het rijk nader voor te bereiden.

10.1 Inleiding

10.1.1 Achtergronden

Om voldoende marktwerking te krijgen in het openbaar vervoer is het wenselijk dat in principe alle vervoerbedrijven, dus ook de gemeentelijke vervoerbedrijven (GVB's) kunnen ondernemen binnen hetzelfde concurrentieregime. Pas als een substantieel deel van het openbaar vervoer door middel van aanbesteding aan concurrentie onderhevig is, ontstaat er een betwistbare markt met voldoende marktwerking.

Ontvlechting en verzakelijking van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de vervoerswereld (bedrijven, gemeenten, provincies, rijk, regio's) is de belangrijkste conditie om aanbesteding te realiseren. In de BOV-steden kan deze ontvlechting en verzakelijking het beste worden vormgegeven door verzelfstandiging van de GVB's. Daarmee worden goede condities geschapen om te voorkomen dat andere motieven dan de kwaliteit en prijs van het produkt een rol gaan spelen bij beslissingen omtrent concessie-verlening. In de kabinetsstandpunten Brokx 1 en 2 wordt in dit kader opgemerkt dat door verzelfstandiging van de GVB's:

- overheden in hun beleid niet meer worden gehinderd door een eigen vervoersonderneming;
- de financiële risico's voor de overheid beter beheersbaar zijn;
- minder afgeschermd en meer op innovatie en vernieuwing georiënteerde bedrijven ontstaan;
- gezonde concurrentieverhoudingen in het openbaar vervoer kunnen ontstaan.

In dit hoofdstuk wordt gesproken over organisatorische ontvlechting, (externe) verzelfstandiging en privatisering. Om begripsverwarring te voorkomen worden deze begrippen hieronder kort toegelicht.

Bij organisatorische ontvlechting gaat het om het scheiden van het vervoerbedrijf van andere onderdelen van de gemeente, zoals gemeentereiniging en de afdeling verkeer en vervoer. Het vervoerbedrijf kan nog steeds onderdeel zijn van het gemeentelijk apparaat.

Onder (externe) verzelfstandiging wordt verstaan dat het vervoerbedrijf op afstand wordt gezet van de gemeente in een eigen rechtspersoon. De gemeente kan echter nog steeds eigenaar zijn van het bedrijf (aandeelhouder). Verzelfstandiging gaat dus een stap verder dan ontvlechting.

Privatisering gaat weer een stap verder. Daarbij doet de gemeente ook afstand van het vervoerbedrijf als eigenaar. Privatisering gaat meestal gepaard met de overdracht c.q. verkoop van de gemeentelijke aandelen aan een private partij.

10.1.2 De motie over verzelfstandiging van de GVB's

Tijdens de kamerbehandeling van de Kabinetsstandpunten Brokx 1 en 2 is voor de gemeentelijke vervoerbedrijven via de motie Reitsma een uitzondering gemaakt op de regel dat aanbesteding van het openbaar vervoer direct overal dient te worden ingevoerd.

Motie Reitsma c.s. (TK, 1995–1996, 23 645, nr. 23)

overwegende, dat verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven de mogelijkheid biedt te komen tot een efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering;

overwegende, dat een gebrek aan solvabiliteit deze bedrijven niet in staat stelt op korte termijn op de markt te concurreren en dat, uitgaande van realistische vooruitzichten, voldoende solvabiliteit op afzienbare termijn niet te bereiken valt;

overwegende, dat een aantal van de gemeentelijke vervoerbedrijven te maken heeft met hoge kapitaallasten zowel voor materieel als voor infrastructuur, hetgeen toetreding tot deze markt sterk bemoeilijkt;

spreekt uit, dat de gemeentelijke vervoerbedrijven op zo kort mogelijke termijn extern verzelfstandigd zullen worden;

spreekt tevens uit, dat het niet wenselijk is om binnen afzienbare termijn in alle BOV-gemeenten te komen tot privatisering en tot aanbesteding van het openbaar vervoer, waarbij afhankelijk van het resultaat van de verzelfstandiging, marktwerking na deze periode tot de mogelijkheden blijft behoren.

Uit de motie Reitsma komen de volgende aandachtspunten naar voren.

Tijdelijk karakter

Het eindbeeld is voor alle vervoerbedrijven hetzelfde: uiteindelijk zal in alle delen van het openbaar vervoer marktwerking worden ingevoerd, ook voor de dan verzelfstandigde en wellicht ook geprivatiseerde gemeentelijke vervoerbedrijven. Het betreft dan ook een overgangssituatie.

Verzelfstandiging op korte termijn

Alle gemeentelijke vervoerbedrijven dienen op zo kort mogelijke termijn extern verzelfstandigd te worden.

Financieel in staat

Toetreding tot de markt door middel van aanbesteding is pas aan de orde als verzelfstandigde gemeentelijke vervoerbedrijven daartoe financieel in staat kunnen worden geacht. Daarvan is sprake als:

- de solvabiliteitspositie voldoende is om te kunnen ondernemen onder het aanbestedingsregime;
- er een adequate oplossing is voor de GVB's met hoge kapitaallasten voor materieel en infrastructuur. Dit betreft uiteraard alleen de gemeenten met tram- en/of metrovervoer.

Op het moment dat er in voldoende mate is voldaan aan deze voorwaarden, is er geen legitieme reden meer aanwezig om het openbaar vervoer van de betreffende GVB's af te schermen van de marktcondities waar ook andere openbaar vervoer-bedrijven aan onderhevig zijn.

Reciprociteit

Zolang het openbaar vervoer dat wordt verzorgd door de al dan niet verzelfstandigde gemeentelijke vervoerbedrijven niet openbaar wordt aanbesteed, kunnen deze bedrijven niet meedingen naar andere openbaar vervoer-concessies (reciprociteitsbeginsel).

Privatisering is geen noodzakelijke voorwaarde

Privatisering van de gemeentelijke vervoerbedrijven is geen voorwaarde voor marktwerking. Wel is het een logische vervolgstap in het ontvlechtingproces, die na verzelfstandiging kan worden overwogen.

Maatwerk

Er zijn meer of minder grote verschillen te onderkennen in de situaties waarin de GVB's momenteel verkeren. Verschilpunten zijn onder meer te vinden in de mate van vervlechting met de gemeente, de financiële gezondheid, de bestuurlijke context en het produktaanbod. Terwijl in elk geval op korte termijn verzelfstandigd dient te worden, kan het moment van invoering van marktwerking door middel van aanbesteding verschillen per GVB (maatvoering).

10.1.3 Vraagstelling en opbouw van het hoofdstuk

Vanuit de in de vorige paragrafen geschetste problematiek kunnen de volgende vragen worden geformuleerd. Op deze vragen wordt ingegaan in afzonderlijke paragrafen.

1. Wanneer is een GVB in algemene zin voldoende verzelfstandigd om marktconform te kunnen opereren?

Bij deze vraag moet worden geïnventariseerd aan welke voorwaarden voldaan moet zijn alvorens ook de GVB's door middel van aanbesteding aan marktwerking onderhevig kunnen worden gesteld. De beschrijving van dit «normatieve eindbeeld» komt aan de orde in paragraaf 2.

2. Hoe wordt de feitelijke stand van zaken per GVB beoordeeld tegen het licht van het generieke eindbeeld van een GVB (vraag 1)?

Door de feitelijke stand van zaken per GVB te confronteren met het normatieve eindbeeld kan zicht worden gekregen op de stappen die nog moeten worden ondernomen alvorens een GVB marktconform kan opereren. Tevens kunnen de knelpunten die zich hierbij voordoen nader worden benoemd. In paragraaf 3 is de beoordeling van NIBCconsult samengevat.

3. Welke maatregelen, nadere afspraken en faciliteiten zijn benodigd alvorens de GVB's kunnen worden verzelfstandigd en onder het aanbestedingsregime kunnen vallen?

Het is mogelijk dat bepaalde GVB's pas in staat zijn om te verzelfstandigen als daarvoor bepaalde faciliteiten worden aangeboden. Tevens kan het nodig zijn dat aanvullende maatregelen, afspraken en/of faciliteiten worden getroffen alvorens tot aanbesteding in de GVB-gebieden over te gaan. Deze zaken komen aan de orde in paragraaf 4.

Het hoofdstuk wordt met een vijfde paragraaf afgerond, waarin enkele conclusies worden getrokken en een doorkijk naar de nabije toekomst wordt geschetst.

10.2 Streefbeeld van een verzelfstandigd GVB

In deze paragraaf wordt ingegaan op het generieke streefbeeld van een verzelfstandigd GVB vanuit het perspectief van marktwerking. De belangrijkste condities worden geschetst van de voorwaarden waaraan naar mijn oordeel moet zijn voldaan om de GVB's te zijner tijd onderhevig te maken aan het aanbestedingsregime. Let wel: het betreft een normatief streefbeeld, geen dwingende voorschriften. Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op een in opdracht van het ministerie Verkeer en Waterstaat verricht extern onderzoek naar verzelfstandiging van de GVB's. Dit onderzoeksrapport is opgenomen als bijlage 1 van de nota.

Doelstelling is dat GVB's als zelfstandige ondernemingen te zijner tijd in concurrentie betwistbare concessies kunnen verkrijgen. De vraag is wanneer GVB's daaraan toe zijn en aan welke voorwaarden moet zijn voldaan. Het gaat om de volgende hoofdvoorwaarden.

- Gezonde uitgangspositie

GVB's moeten in een situatie verkeren waarin zij redelijkerwijs concessies kunnen verwerven, oftewel GVB's moeten concurrentievaardig zijn.

- Voldoende ontvlechting

Opdrachtgevers moeten niet gehinderd worden om de concessie aan de beste partij te gunnen. Hiervan is, conform de richtlijn diensten, sprake bij de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbieding. Dit betekent dat de opdrachtgever niet benadeeld wordt als het verzelfstandigde GVB een concessie zou mislopen en veronderstelt ontvlechting op diverse terreinen.

- Zakelijke contractrelatie

Het is wenselijk dat er sprake is van een zakelijke contractrelatie is tussen de opdrachtgever en het GVB ten aanzien van openbaar vervoer, ook in de overgangperiode waarin nog niet wordt aanbesteed.

Het afsluiten van de concessie moet geschieden op basis van de feitelijke behoefte van de opdrachtgever (openbaar vervoer-beleid) en de prijs-prestatie-verhouding van het produkt van het GVB. Deze contractrelatie behelst niet alleen het afsluiten van de concessie-overeenkomst, maar ook het monitoren van de geleverde prestaties en het bijsturen op basis hiervan. Tevens moet er ruimte zijn om nieuw openbaar vervoer-beleid in te passen in de concessievoorwaarden, en zo mogelijk incentives in te bouwen voor het effectieve en efficiënte prestaties van het GVB.

Hieronder worden deze hoofdvoorwaarden kort toegelicht.

10.2.1 Gezonde uitgangspositie

Een gezonde uitgangspositie, van waaruit ondernemen in concurrentie mogelijk is, veronderstelt marktconforme bedrijfsvoering. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan:

1. een marktconforme kostenstructuur (arbeidsvoorwaarden, inzet van personeel en materieel);
2. interne flexibiliteit (stimuleren ondernemerschap, korte communicatielijnen, delegatie, resultaatverantwoordelijkheid, efficiency en soepelheid van handelen en beslissen);
3. externe flexibiliteit (markt- en klantgerichtheid, marktinformatie, markt- en produktdifferentiatie en -innovatie, verkoopsystemen, samenwerking).

Voor concurrentievaardigheid zijn geen sluitende criteria aan te leggen, wel indicatoren. Daarbij kan gedacht worden aan:

1. de consistentie en volledigheid van, en ambitie in de ondernemingsplannen;
2. benchmarks waaruit blijkt in welke mate de kostenstructuur marktconform is;
3. resultaten van organisatie-onderzoeken naar zaken als intern ondernemerschap en interne flexibiliteit;
4. de voorbereiding en realisatie van markt- en produktstrategieën, waaronder de ontwikkeling van de bestaande openbaar vervoer- en nieuwe markten, investeringen en cashflows;
5. de kwaliteit van het management.

10.2.2 Voldoende ontvlechting

Het is geloofwaardig om een gemeentelijk vervoerbedrijf onderhevig te laten zijn aan het aanbestedingsregime als het extern verzelfstandigd is. Een van de uitgangspunten van het Kabinetsstandpunt Brokx 1 is ontvlechting van de belangen van de overheid en het vervoerbedrijf. Deze ontvlechting moet zo ver gaan dat er voor de (aanbestedende) overheid geen reden is om bij aanbesteding de voorkeur te geven aan het gemeentelijk vervoerbedrijf op oneigenlijke gronden. De enige gronden om een concessie te gunnen mogen slechts zijn de omvang, prijs en kwaliteit van de te leveren prestatie.

Ontvlechting kent verschillende kanten. In het kader van de GVB's ga ik uit van de volgende aspecten.

1. bestuurlijke ontvlechting

De bestuurlijke ontvlechting gaat ver genoeg als de bestuurlijke relatie wordt gedomineerd door de opdrachtgever/-nemer-relatie. Dit betekent onder meer dat:

- het GVB een zelfstandige werkgeversrol vervult. Het personeel is in dienst bij het (privaatrechtelijk) verzelfstandigde GVB. De ambtenarenstatus vervalft;
- de overheid (gemeente of stadsgewest) als eventuele eigenaar geen inhoudelijke invloed uitoefent op het beleid van het GVB;
- de Raad van Commissarissen (RvC) geen leden heeft die betrokken zijn bij de besluitvorming omtrent de opdrachtverlening door de aanbestedende overheid. Dit om belangenverstrengeling te voorkomen;
- de bekostiging in principe geheel via de aanbestedende overheid als opdrachtgever verloopt.

2. juridische verzelfstandiging

Het GVB dient een zelfstandige privaatrechtelijke rechtspersoon te zijn. Waar een overheid (mede) eigenaar is, leent de structuur-NV zich daar met het oog op bestuurlijke ontvlechting goed voor. Een verplichting tot zo'n keuze is echter niet aan de orde.

3. financiële ontvlechting

Het is wenselijk de vreemde financiering (grotendeels) via de commerciële markt te laten verlopen, al dan niet via staatsgegarandeerde achtergestelde leningen. Als het GVB (deels) toch wordt gefinancierd door een overheid, dan gebeurt dit onder de gebruikelijke externe commerciële voorwaarden. Dit draagt bij tot de gewenste markt- en efficiency-drive bij het GVB en creëert een grotere onafhankelijkheid tussen gemeente en GVB.

4. organisatorische ontvlechting

Diverse gemeenten c.q. stadsgewesten maken voor hun beleidsvoorbereidende rol gebruik van kennis en capaciteit van het eigen GVB. Er is dan ook in meer of mindere mate sprake van een afhankelijkheidsrelatie. Dit past niet bij de gewenste scheiding van de beleidsvoeringsfunctie en de ontwikkelingsfunctie. De beleidsvoeringsfunctie is een typische kerntaak voor de aanbestedende overheid. Ik acht het ondenkbaar dat een GVB namens de aanbestedende overheid beleid gaat ontwikkelen dat ook van toepassing zal zijn op haar concurrenten. Zeker ook het aanbesteden van openbaar vervoer kan niet bij een al dan niet verzelfstandigd GVB worden ondergebracht. Dit is niet rechtvaardig ten opzichte van andere vervoerders en zal juridisch ook onhoudbaar zijn. Om mogelijke afhankelijkheid teniet te doen zal de aanbestedende overheid de benodigde kennis zelf in huis moeten hebben of opbouwen c.q. bij een onafhankelijke leverancier moeten betrekken.

5. ontvlechting van infrastructuur en exploitatie

Binnen de nieuwe rolverdeling tussen overheid en markt is een belangrijk uitgangspunt dat de (aanbestedende) overheid verantwoordelijk en bevoegd is voor aanleg, onderhoud en beheer van de infrastructuur en de vervoerder binnen de afgegeven concessie – voor de exploitatie. Ongeacht deze verantwoordelijkheid en bevoegdheid kan de infrastructuur op meerdere plaatsen worden ondergebracht:

- bij de aanbestedende overheid;
- bij de gemeente in haar rol van wegbeheerder;
- bij een vervoerder – bijvoorbeeld het GVB – als een door de aanbestedende overheid aangestuurde taakorganisatie;
- anderszins uitbesteden.

Van belang is dat er heldere onderscheiden verantwoordelijkheden en financiële stromen worden geschapen, geen concurrentievervalsing plaatsvindt en een efficiënte oplossing wordt gekozen.

Het eigendom en beheer van voertuigen is bij uitstek een verantwoordelijkheid van de vervoersonderneming. Omdat tram- en metromaterieel vooralsnog per stad gekoppeld is aan de railinfrastructuur en de kapitaallasten hoog zijn, kan er niettemin voor worden gekozen deze samen met de infrastructuur onder te brengen onder verantwoordelijkheid van de aanbestedende overheid. Op die wijze worden de daadwerkelijke mogelijkheden voor concurrentie ten aanzien van tram- en metrovervoer aanzienlijk eenvoudiger.

6. mogelijke ontvlechting van tram- en busbedrijf

Op termijn zal zowel voor bus als metro/tram het vervoer worden aanbesteed. Concurrentie met betrekking tot metro/tramvervoer is echter wellicht minder snel te realiseren dan busvervoer. Ook kan het zinvol zijn om voor tram/metrovervoer uit te gaan van een langere overgangperiode.

Ten eerste zijn de gedane investeringen in en kapitaallasten van materieel veel groter, waardoor de terugverdientijd langer is. Ten tweede is toetreding minder snel te realiseren omdat er minder tram/metrovervoerders zijn en rekening moet worden gehouden met een langere voorbereidingstijd. Het is echter niet nodig dat met de introductie van aanbesteding van busvervoer in de drie grote steden wordt gewacht totdat ook het tram/metrovervoer daarvoor gereed is. Dit zou kunnen leiden tot een nodeloze vertraging van de implementatie van het Kabinetsstandpunt Brox in een substantieel deel van het Nederlandse openbaar vervoer.

Alleen als een andere fasering wordt gekozen voor aanbesteding van rail- en busvervoer is een bepaalde mate van ontvlechting noodzakelijk. Daarbij zal er rekening gehouden moeten worden dat een integrale aanpak van het tram/metro- en busvervoer in een bepaald gebied het beste te realiseren is vanuit één hand.

10.2.3 Zakelijke contractrelatie

Het op zakelijke gronden regelen van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is een noodzakelijke voorwaarde voor ontvlechting. Voor wat betreft de vorm, grootte, soort en inhoud van de concessies voor GVB's is er geen reden om een andere systematiek te kiezen dan voor de busconcessies van andere openbaar vervoerbedrijven geldt (zie hoofdstuk 3). Voor het beheer en onderhoud van infrastructuur kan men kiezen voor de gebruikelijke aannemingscontracten.

Belangrijk is dat de prijs per prestatie wordt gedefinieerd en er financieel kan worden afgerekend op opgedragen meer- en minderwerk dat voortvloeit uit de overeenkomst. Aldus krijgt het GVB de financiële prikkel om binnen het budget te blijven.

Overigens is het verder verzakelijken van de contractrelatie tussen de gemeente en het GVB al wenselijk in de periode voordat wordt verzelfstandigd, omdat daarmee ook binnen de gemeente heldere verhoudingen worden geschapen en er een belangrijk leereffect vanuit gaat.

10.3 Stand van zaken per GVB

10.3.1 Feitelijke stand van zaken per GVB

Hieronder wordt beknopt een overzicht per gemeente gegeven. Een uitgebreide beschrijving is opgenomen in bijgaand rapport van NIBConsult.

Amsterdam

Binnen het GVBA is een financiële herstructurering gestart en wordt een strategie ontwikkeld voor groei van het aantal reizigers en verbetering van de efficiency in de bedrijfsvoering. In de gemeenteraad is een motie aangenomen dat verzelfstandiging voorlopig niet aan de orde is, en dat het GVBA ook in de toekomst een overheidsbedrijf moet blijven. Op termijn wordt verzelfstandiging niet uitgesloten. Vooralsnog zijn alle inspanningen gericht op het (financieel) gezond maken van het bedrijf. In principe zal in 1998 opnieuw de balans worden opgemaakt.

Den Haag

De N.V. HTM is een overheids N.V. waarvan alle aandelen in handen zijn van de gemeente. De onderneming, waarin tram en bus sterk verweven zijn, rendeert goed. In 1995 heeft de gemeenteraad het besluit genomen de verdere verzelfstandiging van de N.V. HTM te onderzoeken. Met de regio Haaglanden wordt onderhandeld over een concessie. Inmiddels is door de onderneming een aantal plannen ontwikkeld, waarin veel aandacht is gegeven aan financiële prognoses. Railinfrastructuur blijft buiten de voorziene marktwerking. De positie van het railmaterieel is nog niet uitgekristalliseerd. In elke variant is de kapitalisatie van de openingsbalans een probleem, tegen de achtergrond van de artikel-12 status van de gemeente.

Rotterdam

Het draagvlak voor verzelfstandiging van de RET is bij de gemeente en de RET (nog) beperkt. Voor het busbedrijf wordt de mogelijkheid van verzelfstandiging tot een overheids N.V. opgehouden op termijn van 4 à 6 jaar. Het railbedrijf blijft buiten aanbesteding. De komende jaren zullen benut worden om de klant- en marktgerichtheid en efficiëntie van het bedrijf verder te vergroten. De stadsregio Rotterdam heeft inmiddels aan de RET met instemming van de gemeente Rotterdam een concessie verleend van twintig jaar. De concessie kan worden bijgesteld als toekomstige wetgeving daartoe aanleiding geeft.

Maastricht

Vanaf 1 januari 1994 opereert Stadsbus Maastricht als N.V. Sedertdien is de onderneming uitgegroeid tot een tweemaal zo grote onderneming die bijna de helft van haar omzet verkrijgt uit nieuwe activiteiten, waaronder joint ventures met andere private ondernemingen. Stadsbus heeft enkele ondernemingen overgenomen. Stadsbus Maastricht streeft nieuwe vervoersconcepten na (Vervoer op Maat, Belbus), ook en met name buiten het eigen oorspronkelijke stads-openbaar vervoer-gebied.

Groningen

De gemeenteraad heeft in 1993 het besluit genomen het GVB te willen verzelfstandigen. Met private partijen is een samenwerkingsovereenkomst en een managementcontract aangegaan, waarbij de private partij het statutaire directeurschap op zich neemt en op termijn 85% van de aandelen overneemt. Met de vakbonden is een akkoord bereikt over een sociaal convenant en een CAO. Momenteel loopt een organisatie-onderzoek die ertoe kan leiden dat er een herziening plaats kan vinden van de samenwerkingsovereenkomst.

Utrecht

De gemeente Utrecht heeft in december 1995 het verzelfstandigingsplan GVV vastgesteld. Dit plan gaat uit van een overheids N.V., met 1 januari 1997 als oorspronkelijke streefdatum. De financiële paragraaf van het plan kent momenteel nog een ongedekte financieringsbehoefte van f 25 miljoen. De oorspronkelijke streefdatum voor verzelfstandiging is thans voorlopig verlaten, in afwachting van een oplossing voor de financiële problematiek.

Nijmegen

De gemeente heeft het principebesluit genomen om de Centrale Vervoersdienst Nijmegen per 1 januari 1997 te verzelfstandigen. Gekozen is voor een overheids N.V. waarvan de aandelen in handen zijn van de gemeente. De gemeente benoemt de leden van de Raad van Commissarissen, waarvan een op voordracht van het personeel. De kandidaten worden op grond van kwaliteitseisen geselecteerd en komen van buiten de politiek.

De onderneming heeft een strategie, waarin aansluiting gezocht wordt op trends in de markt, onder andere door te investeren in kleinschalig vervoer samen met derden. Er is een financieel model in ontwikkeling, waaruit winstperspectief blijkt. De gemeente verstrekt aan de nieuwe N.V. een aanvullende lening. Op de openingsbalans is de solvabiliteit 43% waarbij de gemeente geen extra kapitaal inbrengt.

Dordrecht

Stadsvervoer Dordrecht kenmerkt zich door innovatief ondernemerschap. De gemeente Dordrecht is begonnen met het verzelfstandigen van het vervoerbedrijf, met name om tot een kwalitatief beter en kostenbewuster openbaar vervoer te komen. Stadsvervoer Dordrecht streeft naar de N.V.-structuur. Via samenwerking wil het bedrijf haar activiteiten opschalen naar het niveau van het gehele verstedelijkte gebied van de Drechtsteden.

Arnhem

Het voormalige gemeentelijk vervoerbedrijf is inmiddels gefuseerd tot het streekvervoerbedrijf GVM en valt daardoor niet meer in de categorie te verzelfstandigen GVB's. Arnhem wordt daarom in het kader van de verzelfstandiging van de GVB's buiten beschouwing gelaten.

10.3.2 Beoordeling van NIBConsult aan de hand van het geschetste streefbeeld

De stand van zaken is in het licht van het geschetste streefbeeld voor verzelfstandigde GVB's beoordeeld door NIBConsult (zie bijlage 1). In deze paragraaf is hiervan een samenvatting opgenomen. Eerst komen de busbedrijven aan de orde, daarna de gemengde rail/bus-bedrijven.

Busbedrijven

Groningen

Groningen behoort volgens NIBConsult tot de koplopers wat betreft de verzelfstandiging. Een eerste stap richting privatisering wordt gemaakt. Het gewone bedrijfsresultaat nam sterk toe in 1995. Er is een voorziening voor voormalig personeel getroffen die geheel ten laste komt van het resultaat van de N.V. De kapitalisatie van de openingsbalans kwam voor viervijfde uit leningen van de gemeente. De rest is grotendeels door de aandeelhouder/gemeente gestort. Bancaire financiering is niet aanwezig; bancaire financiering zal de onafhankelijkheid van het bedrijf van de gemeente vergroten.

De onderneming ziet als belangrijkste toekomstopgave het vergroten van de flexibiliteit om het kostenpatroon aan veranderingen in de marktvraag aan te passen. Het bedrijf beschikt over ondernemend management. De onderneming wordt door NIBConsult voldoende concurrentievaardig en in beginsel voldoende ontvlochten geacht met het oog op introductie van aanbesteding.

Recent organisatie-onderzoek naar onder andere de financiële positie van het bedrijf noopt ertoe het in eerste instantie positieve beeld van het GVB Groningen bij te stellen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de onzekerheid omtrent het SOV-contract en kan leiden tot het openbreken c.q. herzien van de samenwerkingsovereenkomst.

Maastricht

Sinds de verzelfstandiging per 1 januari 1994 heeft Stadsbus Maastricht een sterke omzetgroei doorgemaakt na enkele overnames. De kapitalisatie van de openingsbalans kwam voor eenderde uit bij de Tak van Dienst aanwezige bestemmingsreserves en voorzieningen, voor eenderde uit leningen van de gemeente en de rest uit omzetting van kapitaalstorting,

eenderde door leningen en de rest door omzetting van de exploitatie-reserve in een kapitaalstorting.

De gemeente behoudt als eigenaar een duidelijke sturing via de Raad van Commissarissen. Daarnaast treedt de gemeente als de belangrijkste financier op. Commerciële financiering zal de onafhankelijkheid van de onderneming van de gemeente vergroten. NIBConsult acht de onderneming thans voldoende concurrentievaardig voor introductie van aanbesteding; verdere bestuurlijke en financiële ontvlechting uit de gemeente is nodig voor een objectieve aanbesteding.

Dordrecht

Stadsvervoer Dordrecht streeft naar verzelfstandiging door N.V. vorming. De onderneming ziet duidelijk groeiperspectief in het verstedelijkte gebied rond de Drechtsteden. Er is een ondernemingsplan. Onderhandelingen over een concessie zijn gestart. Onvoorziene ontwikkelingen daargelaten is de inschatting van NIBConsult dat Stadsvervoer Dordrecht volgens plan op korte termijn kan verzelfstandigen. Privatisering is (nog) niet aan de orde. In beginsel is de nieuwe N.V. daarmee volgens NIBConsult gereed voor introductie van aanbesteding, zij het dat de onderneming nog enige jaren nodig zal hebben om zich intern op marktwerking voor te bereiden.

Nijmegen

De Centrale Vervoersdienst en de gemeente hebben in principe gekozen voor verzelfstandiging tot overheids N.V. per 1-1-1997. Het management heeft een ambitieuze ondernemingsvisie waarin de onderneming zich onder meer op nieuwe vervoersmarkten wil richten via samenwerking met derden. Gelet op het ondernemingsplan is de werkgelegenheid niet in gevaar, dit in tegenstelling tot het bestaand-beleid scenario. De gemeente, de bestuursregio en de CVD gaan een meerjarencontract afsluiten. Er is een financieel model aanwezig. Volgens NIBConsult moet de (openings)-balans extern financierbaar zijn. De solvabiliteit komt rond 40% zonder extra kapitaal van de gemeente. Onvoorziene ontwikkelingen daargelaten gaat NIBConsult ervan uit dat de CVD volgens plan op korte termijn kan verzelfstandigen. Privatisering is (nog) niet aan de orde. In beginsel is de nieuwe N.V. daarmee volgens NIBConsult gereed voor introductie van aanbesteding, zij het dat de onderneming nog enige jaren nodig zal hebben om zich intern op marktwerking voor te bereiden.

Utrecht

Daar het ondernemingsplan uitgaat van een autonome openbaar vervoervraag in de huidige markt van GVV en de groei in nieuwe produkten op P.M. zet, heeft NIBConsult nog geen zicht kunnen vormen op de verwachte omzetontwikkeling bij een normale bewerking van de markt door de nieuwe onderneming. De gemeente wacht op de oplossing van het financiële gat van f 25 miljoen.

De gemeente vraagt aan het rijk een kapitaaldotatie van f 25 miljoen, opgebouwd uit f 8,9 miljoen dotatie aan eigen vermogen voor de nieuwe N.V. en f 16,3 miljoen voor de financiering van de kosten Voormalig Personeel, welke ten laste komen van de Tak van Dienst.

Wat betreft de gevraagde dotatie aan het eigen vermogen à f 8,9 miljoen is NIBConsult van mening dat het geïndiceerde bedrag lager kan, daar de commerciële financiering volgens het plan slechts 24% van het balanstotaal belooft en niet het leningplafond bereikt. Via onderhandeling met de banken zou dit deel van het financiële gat een stuk kleiner kunnen, zo niet geheel moeten kunnen verdwijnen.

Voormalig personeel blijft volgens het verzelfstandigingsplan achter bij de Tak van Dienst volgens gemeentelijke arbeidsvoorwaarden. De gemeente vraagt hiervoor een bedrag van f 16,3 miljoen aan het Rijk.

In bedrijfseconomisch opzicht kunnen de kosten Voormalig Personeel

volgens NIBConsult evengoed door de nieuwe N.V. worden gedragen. Dit kan op verschillende manieren worden geregeld. Wanneer gekozen wordt voor financiering ten laste van het eigen vermogen, kan dit opraken of negatief worden. De onderneming kan dan de aandeelhouder vragen bij te storten, of probeert extra aandelen bij een derde partij te plaatsen. Als dat een strategisch partij is kunnen synergie voordelen ontstaan, zoals schaafeffecten en versterking van de marktpositie.

Concluderend: Het financiële gat lijkt onoplosbaar, maar is dat volgens NIBConsult niet. Onderhandelingen kunnen soelaas bieden. Alsdan is GVU te verzelfstandigen. Het bereiken van een oplossing kan enkele maanden tot een jaar duren. Daarna is nog een bestuurlijke en verdere financiële ontvlechting nodig om een objectieve aanbesteding door de overheid te kunnen waarborgen.

Gemengde bedrijven

Zoals aangegeven ligt bij de gemeente Amsterdam de prioriteit bij de financiële herstructurering van het GVBA. Bij de onderstaande beoordeeling blijft Amsterdam buiten beschouwing.

Den Haag

De gemeente onderzoekt momenteel onder welke condities de N.V. HTM verder kan verzelfstandigen teneinde het bedrijf op marktwerking voor te bereiden. Dit onderzoek vindt plaats mede tegen de achtergrond van de artikel 12 status van de gemeente. De financiële mogelijkheden van de gemeente om als aandeelhouder de openingsbalans te kapitaliseren zijn daardoor sterk beperkt.

De eerste stap in de richting van een oplossing is volgens NIBConsult de openingsbalans aanzienlijk te verkorten. Meer dan 90% van het huidige actief van de N.V. HTM wordt gevormd door railinfrastructuur, dat niet op de balans van de verder verzelfstandigde N.V. thuis hoort en trammaterieel dat er niet op hoeft. Onder achterlating van infra en railmaterieel blijft een activatotaal over van circa f 52 miljoen. Op grond van kasstroomprognoses gaat NIBConsult ervan uit dat zeker 50% à 65% met leningen bancaire te financieren is, zodat het benodigde garantievermogen f 19 à f 26 miljoen belooft. Als in het benodigde garantievermogen wordt voorzien, staat de N.V. HTM, met een concessie van de stadsregio en een managementcontract voor de tramexploitatie op zak, in beginsel klaar voor marktwerking. De onderneming zal nog twee tot drie jaar nodig hebben om zich intern voor te bereiden op marktwerking.

Rotterdam

De RET, thans opererend als Tak van Dienst, is met een activatotaal van f 2,3 miljard het meest kapitaalintensieve GVB. Het actief bestaat voor f 2,1 miljard uit railinfra en railmaterieel. Het overige is voornamelijk busmaterieel. De huidige balans wordt voor 60% met leningen gefinancierd; de rest van het vermogen komt uit toegezegde rijksbijdragen voor investeringen in infrastructuur, reserves en voorzieningen. De huidige financiële positie van de RET is goed te noemen.

Als het busmaterieel overgaat naar de openingsbalans van de nieuwe N.V. onder achterlating van railinfra en railmaterieel bij de gemeente schat NIBConsult het activatotaal op f 200 miljoen. Het uitgangspunt is dat banken na onderhandeling ten minste zo'n 65% van het balanstotaal met leningen willen financieren, zodat een garantievermogen van maximaal zo'n f 70 miljoen resteert. Het benodigde garantievermogen kan lager als de N.V. tevens een managementcontract op zak heeft voor de tram/metro exploitatie.

Voor de financiering met garantievermogen zijn er verschillende financieringsbronnen: bestemmingsreserves, voorzover thans aanwezig, achtergesteld maken van leningen en omzetting van algemene reserve in

aandelenkapitaal. Als de gemeente aandeelhouder wil blijven, wordt de gemeente geacht voor een sluitende financiering te zorgen. Zodra in het garantievermogen is voorzien, is de RET met de nodige concessies in beginsel klaar voor introductie van aanbesteding. Wel zal de onderneming naar inschatting van NIBConsult nog enige jaren nodig hebben voor de interne voorbereiding op marktwerking.

10.3.3 Samenvatting knelpunten financiële problematiek

In financiële zin geeft de overgang van de huidige situatie als Tak van Dienst naar een zelfstandig gefinancierd GVB een aantal lastige knelpunten voor met name de kapitaalintensieve bedrijven (tram/metro). Dit zijn geen financiële problemen die in eerste instantie zijn veroorzaakt door de verzelfstandiging, maar de verzelfstandiging maakt ze wel zichtbaar en ze vormen dan ook een knelpunt voor de voortgang van het proces. Op de een of andere wijze zullen deze financiële knelpunten moeten worden opgelost, opdat de GVB's kunnen verzelfstandigen.

Daarbij spelen in grote lijnen twee zaken die nauw met elkaar samen hangen:

1. de vreemde financiering van het GVB;
2. het financiële perspectief.

Beide zaken komen bij het moment van verzelfstandiging bijeen bij het opstellen van de openingsbalans.

1. vreemde financiering van het GVB

De GVB's maken voor hun financiering grotendeels gebruik van gemeentelijke leenfaciliteiten. Om voldoende ontvlechting te realiseren is het – zoals gezegd – wenselijk deze om te zetten in commerciële financiering. Daarbij zijn de volgende punten van belang:

- commerciële financiering zal pas mogelijk zijn bij een bepaalde mate van solvabiliteit. Het eigen vermogen c.q. het garantievermogen van de GVB's is echter niet in alle gevallen zonder meer toereikend;
- commerciële financiering zal pas mogelijk zijn als het bedrijf voldoende perspectief heeft op continuïteit;
- het rentepercentage voor (achtergestelde) leningen is momenteel bij gemeentelijke leningen (veelal) lager.

2. de startpositie en het financiële perspectief

Er zijn verschillende aspecten die als knelpunt kunnen worden beschouwd bij het bieden van een gezonde startpositie en de inschatting van het financiële perspectief. In dit kader worden soms aspecten genoemd als:

- taakstellende bezuiniging in rijksbijdrage;
- vertraging in nieuwe infrastructuur en/of effecten hiervan;
- stagnatie in reizigerskilometers;
- onzekerheid inzake continuering SOV-contract;
- olopende kosten voor Voormalig Personeel.

De financiële problematiek is te verdelen in posten die verbonden zijn aan omgevingsfactoren (zoals het SOV-contract en de bekostigings-systematiek), de bedrijfsvoering (efficiency) en de verzelfstandiging.

Binnen het huidige bekostigingskader komen al deze posten voor rekening van de eigenaar: de gemeente. Een aantal GVB's heeft hiertoe al (gedeeltelijk) voorzieningen opgebouwd. Zonder verzelfstandiging zou de gemeente hoogstwaarschijnlijk moeten kiezen voor het verdisconteren in het toekomstig openbaar vervoer-product. Waarschijnlijk zouden in dat geval deze GVB's de kosten verdelen over een reeks van jaren en aldus er uiteindelijk hopen «uit te groeien». Daarnaast zouden de GVB's verder bezuinigen, efficiencymaatregelen nemen en zonnig het voorzieningen-

niveau verlagen. Dat bij een dalende rijksbijdrage en stagnerend marktperspectief de GVB's op deze wijze in een negatieve spiraal terecht kunnen komen, moge duidelijk zijn.

Daarnaast kan de relatieve zwaarte van de stadsspecifieke posten per GVB behoorlijk verschillen. Huidige problemen en toekomstige opgaven kunnen per stad verschillen door:

- stadsspecifieke afwijkingen van landelijke gemiddelde (aandeel SOV-contract, aandeel Voormalig Personeel, leeftijdsopbouw railmaterieel);
- invloed van R.O.-beleid (Vinex) op ontwikkeling van het openbaar vervoer;
- invloed van nieuwe infrastructuur op de marktpositie en ontwikkeling van het openbaar vervoer.

10.3.4 Voorlopige conclusie ten aanzien van de haalbaarheid

Op basis van de confrontatie van het normatieve streefbeeld met de beoordeling van de stand van zaken door NIBConsult acht ik het mogelijk dat uiterlijk per 1 januari 2005 marktwerking kan worden ingevoerd ten aanzien van de GVB's voor in ieder geval het busvervoer. De voorlopige conclusie dat dit ook voor railvervoer bij elk GVB mogelijk is acht ik nog voorbarig. Vandaar dat ik onder voorwaarden de optie open wil houden dat het railvervoer in bepaalde situaties op een later tijdstip mag worden aanbesteed. Per verzelfstandigingstraject zal «op maat» moeten worden bekeken op welke wijze alle bovengenoemde aandachts- en knelpunten worden aangepakt.

10.4 Maatregelen van de zijde van de rijksoverheid

10.4.1 Inleiding

De stand van zaken laat zien dat de stadia waarin de verzelfstandigingsprocessen verkeren sterk uiteenlopen. Dit geldt evenzeer voor het moment waarop de GVB's/gemeenten aangeven klaar te zijn voor aanbesteding van openbaar vervoer binnen hun territorium.

Ik acht het van groot belang voor het succes van marktwerking in het openbaar vervoer dat ook het vervoer van de GVB's aan concurrentie onderhevig wordt gesteld. Vandaar dat ik mij mede verantwoordelijk voel voor de verzelfstandiging van de GVB's. Om de verzelfstandigingsprocessen verder te faciliteren en te bevorderen worden verschillende maatregelen voorgesteld. Deze worden hieronder toegelicht. Opgemerkt dient te worden dat, waar termijnen worden genoemd, het gaat om uiterste termijnen. Het is in mijn visie wenselijk en vaak ook mogelijk (zie ook de beoordeling van NIBConsult, bijlage 1) dat verzelfstandiging en de introductie van de concessie- en aanbestedingsystematiek sneller plaats vindt.

10.4.2 Verzelfstandiging in regelgeving

In paragraaf 2 is een streefbeeld gegeven van een verzelfstandigd GVB. Hieruit valt op te maken dat aan het streefbeeld verzelfstandiging op verschillende wijzen en in verschillende gradaties invulling kan worden gegeven. Daarnaast is opgemerkt dat het primair aan de gemeente is om het GVB te verzelfstandigen.

Bovenstaande punten leiden ertoe dat ik er niet voor kies om verzelfstandiging van de GVB's direct door middel van wetgeving af te dwingen. Indirect bevorder ik dit echter wel door de verplichte invoering van de

concessie- en aanbestedingssystematiek op een nu reeds gekozen tijdstip. Door het inbouwen van een overgangperiode, waardoor per GVB op maat de fasering voor aanbesteding kan worden vastgesteld, handel ik naar mijn mening in overeenstemming met de motie Reitsma c.s.. Ook is dit in lijn met mijn oordeel over de motie in de vergadering van uw Kamer op 4 december 1995. Het uitgangspunt is dat de wet uitgaat van de wenselijke situatie waarbij onafhankelijke aanbestedende diensten concessies en contracten verlenen na aanbesteding aan ondernemingen in een concurrerende vervoersmarkt. Kern hiervan wordt gevormd door het objectieve en non-discriminatoire karakter dat aanbesteding moet hebben. Ten behoeve hiervan zal een incompatibiliteitsvoorziening worden getroffen die ertoe strekt dat bestuurders en ambtenaren niet betrokken mogen zijn bij de besluitvorming omtrent de aanbesteding indien zij zitting hebben in de RvC van een vervoersbedrijf. Tevens zullen er in de wet geen mogelijkheden voor de aanbestedende overheid worden opgenomen voor financiële ondersteuning inzake het openbaar vervoer anders dan door bekostiging van de concessie of een contract.

Bovenstaande bepalingen zijn van belang om te voorkomen dat het non-discriminatoire karakter van de aanbesteding wordt verstoord.

10.4.3 De overgangperiode voor invoering van aanbesteding bij de GVB's

Organisatorische ontvlechting alleen hoeft niet voldoende te zijn voor een GVB om een eerlijke concurrentiepositie in te kunnen nemen. Conform de motie is toetreding tot de markt door middel van aanbesteding pas aan de orde als de gemeentelijke vervoerbedrijven daartoe financieel en organisatorisch in staat kunnen worden geacht. Het kan dan ook wenselijk zijn dat het moment van juridische verzelfstandiging niet samenvalt met de invoering van aanbesteding voor het betreffende gebied c.q. de betreffende modaliteit.

Er kan bij bepaalde GVB's een overgangperiode nodig zijn om de organisatie en financiële positie van het verzelfstandigde bedrijf eerst voor te bereiden voor de markt. In die periode kan worden gewerkt aan de stroomlijning van de organisatie, verhoging van de efficiency en vergroten van de markt- en klantgerichtheid. Ook kan het zinvol zijn tijdens de overgangperiode reeds ervaring op te doen met uitbesteding van een gedeelte van het vervoer. De ervaring leert dat dit een positief effect kan hebben op de efficiëntie binnen het GVB zelf.

De overgangperiode kan in lengte verschillen voor het bus- c.q. metro/trambedrijf maar ook per GVB. Het is overigens in het belang van zowel de aanbestedende overheid als het GVB om de overgangperiode te beperken en een helder streefbeeld, inclusief mijlpalen te formuleren. De aanbestedende overheid kan immers gedurende deze periode niet de gewenste verzakelijking tot stand brengen in haar gebied via concurrentie. Het GVB kan tijdens deze overgangperiode niet meedingen naar andere te vergeven concessies en loopt door een lange concessieduur het gevaar van een achterstandspositie. De andere openbaar vervoer-bedrijven zijn dan immers al aan het concurreren om de betwistbare markt.

Concreet stel ik de volgende maatregelen voor.

1. Introductie concessiesystematiek

Voor het openbaar vervoer van de GVB's wordt met het inwerking treden van de nieuwe wetgeving gewerkt met dezelfde concessiesystematiek als bij de andere openbaar vervoer-bedrijven. Dit wil zeggen dat de concessieduur voor zowel bus- als tram/metro-vervoer gemaximeerd is op zes jaar en er zakelijke concessies worden afgesloten op basis van prijs en prestatie. Dezelfde concessieduur voor tram/metro maakt het

mogelijk ook in de periode dat de concessies voor tram/metro niet worden aanbesteed periodiek de concessievoorwaarden te herbeziën. In een verzakelijking van de relatie opdrachtgever–opdrachtnemer is dat een belangrijke eerste stap. De komende tien jaar zal bij de uitwerking van de verzelfstandiging moeten blijken of bij aanbesteding dat de meest voor de hand liggende concessieduur is. De lopende contracten worden uiterlijk per 1-1-2000 omgezet in concessie (zie verder hoofdstuk 2).

2. Introductie van de aanbestedingssystematiek busvervoer

Voor de introductie van de aanbestedingsmethodiek voor het BOV-busvervoer wordt een overgangperiode ingesteld. De concessie komt in de overgangperiode zonder aanbesteding tot stand in bilaterale onderhandeling tussen aanbestedende overheid en GVB. De overgangperiode, waaronder verstaan wordt de periode tussen in werking treding van de nieuwe wetgeving en de invoering van aanbesteding, wordt wettelijk gemaximeerd. Uiterlijk in 2005 dient een deel van het busvervoer te zijn aanbesteed. De introductie van aanbesteding bij de GVB's vindt overigens op gelijke wijze plaats als bij de andere openbaar vervoerbedrijven, dus eventueel geleidelijk. Vóór 1 januari 2009 dient minimaal 35% van het al het al het busvervoer te zijn aanbesteed, anders vervallen alle niet aanbesteede concessies. Uiterlijk 1 januari 2011 moet al het GVB-busvervoer eenmaal te zijn aanbesteed.

3. Introductie van de aanbestedingssystematiek tram/metro-vervoer

Voor de introductie van de aanbestedingsmethodiek voor tram/metrovervoer geldt dezelfde overgangperiode als voor het busvervoer, met dit verschil dat ook voor de periode vanaf 2005 tijdelijk uitstel kan worden gevraagd. In de wet wordt een bepaling opgenomen dat de aanbestedende overheid onderbouwd aan de minister uiterlijk voor 1 januari 2004 om verlenging van de overgangperiode voor tram/metro kan vragen. Ik zal tijdelijk uitstel verlenen als kan worden aangetoond dat er specifieke redenen zijn voor dit uitstel. Voorwaarde voor uitstel is tevens dat een plan wordt ingediend om ook voor het tram/metro-vervoer zo spoedig mogelijk de aanbestedingssystematiek te introduceren. Er zal naar gestreefd worden deze periode tot een minimum te beperken. De lengte van de periode zal op maat worden vastgesteld.

De uitzonderingsbepaling hangt samen met onder meer de volgende aspecten:

- de grotere kapitaallasten die gemoeid gaan met tramen metro-materieel;
- het beperkt aantal mogelijke toetreders op dit moment;
- de ontvlechting van het infra- en tram/metrobedrijf, die in sommige gevallen nog relatief lange tijd in beslag zal nemen;
- de relatieve «starheid» van het vervoer: de bestaande rails zijn grotendeels bepalend voor de vervoersloop.

Een verzoek om tijdelijk uitstel zal ik, voordat ik een besluit neem, voorleggen aan het nog in te stellen Toezichthoudend Orgaan OV. Waar ik afwijk van het advies van het Toezichthoudend Orgaan OV zal ik dit aan de Tweede Kamer voorleggen.

4. Gescheiden boekhoudingen binnen GVB's

Indien sprake is van een langere overgangperiode voor tram/metrovervoer dan voor busvervoer (na 1 januari 2005), is het vereist dat binnen het GVB de boekhoudingen voor enerzijds het tram/metro-vervoer en anderzijds het busvervoer strikt worden gescheiden. Hierdoor worden condities geschapen om concurrentievervalsing via kruissubsidiëring te voorkomen.

5. Reciprociteit

Het reciprociteitsbeginsel betekent dat, zolang het openbaar vervoer-aandeel van de GVB's wordt gemonopoliseerd en dus niet door middel van aanbesteding wordt gegund, de GVB's ook niet mogen meedingen naar Nederlandse concessies die wel worden aanbesteed. Daarbij doet het er niet toe welk gebied het betreft.

Indien wordt gekozen voor verschillende tijdstippen van introductie van aanbesteding t.a.v. bus en tram/metro, geldt dat alleen voor de aanbestede modaliteit kan worden meegeconcurrereerd in andere gebieden in Nederland. Met andere woorden, als alleen het busvervoer wordt aanbesteed, mag alleen met busvervoer worden meegedongen op concessies in andere gebieden.

Het is de verantwoordelijkheid van de aanbestedende overheid om te bepalen wélk deel wordt aanbesteed. Anders gezegd, als is overeengekomen dat in jaar X 30% van het netwerk zal worden aanbesteed, is het de aanbestedende overheid die bepaalt welke gebieden, verbindingen of lijnen dit betreft.

Indien gekozen wordt voor een geleidelijke invoering van aanbesteding mag niet onbeperkt aan concessies worden binnengehaald in andere gebieden. Om de GVB's geleidelijk de kans te geven om in de aanbestedingssystematiek in te groeien, worden twee maatregelen voorgesteld.

1. Er mag maximaal 50% meer vervoer in omzet (opbrengsten) worden gecontracteerd buiten het eigen gebied als voor aanbesteding wordt vrijgegeven in het eigen gebied.

2. Het GVB mag vanaf het moment dat de aankondiging van opdracht voor het «eigen gebied» in het Supplement op het EU-Publikatieblad (zie hoofdstuk 4) verschijnt mee gaan dingen naar andere concessies met een maximum van 1,5 jaar voorafgaand aan het aflopen van de niet-aanbestede concessie.

Een concessie beschrijft de relatie tussen de concessieverlener en de concessiehouder. Een concessiehouder kan (delen van) haar concessie wel uitbesteden aan een derde partij, dus ook aan een GVB dat zelf openbaar vervoer verricht dat nog niet is aanbesteed. Dit ligt anders bij een samenwerkingsverband. Een samenwerkingsverband tussen meerdere vervoerbedrijven, waaronder een GVB dat openbaar vervoer verricht dat niet is aanbesteed, kan niet meedingen naar een concessie.

Overigens kunnen de GVB's net als nu reeds het geval is niet-openbaar vervoer-activiteiten blijven ondernemen, onder dezelfde voorwaarden die momenteel al gelden (scheiding in de boekhouding en dergelijke). Wel zij in deze verwezen naar de voorstellen van de Werkgroep «Markt en overheid» (zie hoofdstuk 5). Reciprociteit betekent in deze echter niet dat de grenzen rondom een concessie hermetisch gesloten zullen zijn. Zo zal interlokaal vervoer conform de bestaande situatie naar bepaalde punten in de GVB-steden kunnen blijven rijden teneinde de verbindende en ontsluitende functie van het interlokaal vervoer goed in stand te kunnen houden.

10.4.4 Tram/metro-infrastructuur en -materieel

In het kader van de aanbesteding van tram- en metrovervoer is het noodzakelijk dat de aanbestedende overheid de zeggenschap heeft over het gebruik en de aanleg van de infrastructuur. Aangezien dit reeds is voorzien in bestaande regelgeving is het niet nodig om hier aanvullende regels voor te stellen. Daar waar gekozen is voor de optie dat de gemeente eigenaar is en het Kadewetgebied aanbesteedt, zijn nadere afspraken tussen deze overheden nodig.

Om toetredingsdrempels te verlagen op het gebied van tram- en metrovervoer is het wenselijk dat ook het materieel toegankelijk is voor mogelijke toetreders. Ook op dit punt is geen nadere regelgeving nodig, aangezien dit kan worden meegenomen in de concessievoorwaarden.

In deze voorwaarden zal in ieder geval worden geregeld dat in het geval dat een tram- of metroconcessie overgaat naar een andere vervoerder, deze gebruik kan maken van het materieel tegen redelijke voorwaarden (bijvoorbeeld via overname tegen boekwaarde en/of lease tegen reële tarieven). Deze voorwaarden dienen reeds in het programma van eisen bij de aanbesteding te worden opgenomen.

10.4.5 Financiële maatregelen

Uiteraard is in beginsel iedere BOV-gemeente zelf verantwoordelijk voor de financiële verzelfstandiging van het bedrijf. Het is echter mogelijk dat de financiële positie van enkele GVB's niet toereikend is om op dit moment een dergelijke stap te zetten. Daaraan kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen, die zich al dan niet in gecombineerde vorm kunnen voordoen.

In de eerste plaats hebben de GVB's oorspronkelijk de status van gemeentelijke tak van dienst waarbij zij gestuurd worden door het financiële beleid van de gemeenten. Dit brengt met zich mee dat een door de gemeente gefinancierde GVB kan volstaan met een lagere solvabiliteit dan een zelfstandige vervoersonderneming.

In de tweede plaats komt het voor dat een gemeente, als eigenaar van het GVB, onvoldoende middelen kan of wil meegeven aan het bedrijf dat zij verzelfstandigt. Daarbij kan het gaan om politiek-bestuurlijke prioriteiten, maar ook om de eigen financiële positie van de gemeente.

Ten derde kan binnen de GVB's sprake zijn van een onvoldoende ondernemingsgerichte cultuur en bedrijfsmatige aanpak. De GVB's hebben immers tot op heden vooral vanuit een beschermd monopoliepositie kunnen opereren, met weinig incentives om het bedrijfsresultaat en/of de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren. Ook de directe relatie tussen het gemeentebestuur en de leiding van het GVB kan daarbij van invloed zijn. Politiek-bestuurlijke interventies in het bedrijf kunnen het marktgericht en bedrijfsmatig handelen gemakkelijk verstoren, hetgeen zich kan doorvertalen in onvoldoende concurrentiekracht en ambtelijke werkwijzen.

Ten vierde zijn ook aan het verzelfstandigingsproces zelf kosten verbonden.

Het risico acht ik zeer reëel dat zonder extra impulsen een of meer gemeenten niet de stap kunnen, durven of willen nemen tot verzelfstandiging. Het is van belang te beseffen dat verzelfstandiging voor een GVB juist een belangrijke stap is om te komen tot meer klant- en marktgerichte cultuur en een organisatie die er klaar voor is om te ondernemen in een markt die onderhevig is aan concurrentie. Zonder verzelfstandiging kan een GVB in deze vicieuze cirkel komen c.q. blijven.

Mede in het licht van de invoering van marktwerking in het openbaar vervoer acht ik het van belang de hier boven geschetste mogelijke vicieuze cirkel te doorbreken. Vandaar dat ik ernaar streef te komen tot voorstellen om als rijk in individuele situaties indien mogelijk en noodzakelijk een faciliterende rol te vervullen. Of een GVB hiervoor in aanmerking zal komen zal per individuele situatie op maat worden bepaald. Dit geldt evenzeer voor de hoogte van een mogelijke bijdrage, de

vorm waarin zal worden gefaciliteerd als met name ook de condities waaronder. Hierdoor kan de faciliteit per belanghebbende variëren.

Op voorhand zou kunnen worden gedacht aan de mogelijkheid om in individuele situaties het eigen vermogen van het bedrijf te doen toenemen door een beperkte gefaseerde aandelenstorting door het rijk. Het beheer van deze aandelen in GVB's zou kunnen worden ondergebracht in een op te richten participatiemaatschappij, zodat voldoende ontvlechting blijft gewaarborgd. Het oogmerk van dergelijke participaties in GVB's moet tijdelijkheid zijn, dat wil zeggen op termijn moet afstoting mogelijk zijn.

Voor wat betreft de condities waaronder het rijk op een individueel verzoek om ondersteuning zou kunnen overgaan, dient voorlopig te worden gedacht aan bijvoorbeeld de volgende condities.

1. Aantoonbare op afstand plaatsing van het GVB ten opzichte van de overheid in een verzelfstandigde vennootschappelijke vorm.
2. Er moet aantoonbaar perspectief zijn op groei van het eigen vermogen, weergegeven in een uitgewerkt ondernemingsplan.
3. Aanvullende doorlichting en sanering van de organisatie en bedrijfsprocessen.
4. Andere beschikbare financieringsinstrumenten van de gemeente, zoals kapitaalstorting, achtergestelde leningen en bijdragen van de gemeente in de eventuele saneringskosten zijn maximaal benut.
5. Maatregelen op het gebied van tram- en metromaterieel.

Verder kunnen voorwaarden worden gesteld betreffende de lengte van de concessie, de lengte van de overgangperiode, en de organisatorische en juridische vormgeving.

Een andere mogelijkheid, die als sluitstuk zou kunnen worden overwogen, is het ontwikkelen van een specifieke garantieregeling voor GVB's. Omdat het rijksbeleid er echter juist op gericht is dergelijke garantieregelingen te beperken c.q. af te schaffen, zal dit niet de eerste optie zijn.

Uiteraard zal het daadwerkelijk ter beschikking komen van een bepaalde faciliteit ook afhangen van een eventueel noodzakelijke toetsing in het perspectief van mededinging en EG-steun.

Verdere stappen

Zeer binnenkort wordt tezamen met het ministerie van Financiën een werkgroep ingesteld, voorzover nodig aangevuld met bancaire expertise, die de brede opdracht krijgt de mogelijke ondersteuning door het rijk nader voor te bereiden. Daarbij gaat het zowel om de vorm waarin, de criteria waarlangs en de condities waaronder het rijk tot facilitering over zal kunnen gaan. Zo mogelijk zal een relatie worden gelegd met het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Stads- en Streekvervoer dat momenteel wordt verricht door de werkgroep Wolfson.

Vooralsnog zal voor een dergelijk participatie-instrument slechts beperkte begrotingsruimte (kunnen) worden genoteerd. De eventueel benodigde dekking zal worden aangegeven tijdens de begrotingsuitvoering 1997 en de dialoog openbaar vervoer die van najaar 1996 tot voorjaar 1997 wordt gevoerd met de bestuurlijke partijen. Voor de behandeling van de nota door uw Kamer zal mede op basis van een (tussentijdse) rapportage van deze werkgroep meer helderheid kunnen worden geboden.

10.5 Vervolg

De (verdere) verzelfstandiging van de GVB's is in eerste plaats een taak voor de gemeenten en GVB's zelf. Zaken die de komende periode nader uitgewerkt moeten werken zijn onder andere de ondernemingsplanning, externe financiering, juridische verzelfstandiging, personele ontvlechting en organisatorische maatregelen.

Met de aanbestedende overheid zal door het GVB moeten worden onderhandeld over onder andere de concessie-overeenkomst, de invoering van aanbesteding en de positie van infrastructuur en metro- en trammaterieel.

Op korte termijn zal door de rijksoverheid nadere helderheid geboden worden over mogelijke financiële ondersteuning door het rijk en de condities die hieraan gesteld zullen worden. Daarnaast zullen de genoemde juridische maatregelen met betrekking tot de overgangperiode worden neergelegd in de Wet personenvervoer.

11. SLOTBESCHOUWING

De voorstellen in de Implementatienota zijn het resultaat van extern onderzoek, veelvuldig intensief overleg met alle betrokkenen en een afweging mijnerzijds van de realiseerbaarheid en haalbaarheid van de implementatievoorstellen.

Voorop staat de gewenste versterking van de rol van het openbaar vervoer in het kader van de mobiliteit. Selectief en gedifferentieerde vervoersgroei is daarbij een kernopdracht. Daar is ook het gemeenschappelijk belang gelegen van reizigers, decentrale overheden, vervoerbedrijven en werknemers. Ik realiseer me dat de voorstellen ingrijpende veranderingen met zich mee zullen brengen, maar ik vind dat de inspanning gerechtvaardigd vanuit het resultaat dat kan worden bereikt. Zoals reeds eerder malen is benadrukt vraagt het een gezamenlijke inspanning van alle partijen.

* De rijksoverheid vervult een rol ten aanzien van het faciliteren, stimuleren en regisseren van vooral de decentrale overheden en het vormgeven van een wettelijk kader dat voor alle partijen gelijke rechten, plichten en kansen biedt.

* Van de decentrale overheden zal worden gevraagd hun beleidsvoeringsfunctie voortvarend ter hand te nemen en de marktwerking via aanbesteding daadwerkelijk uit te voeren.

* De bedrijven zullen de mogelijkheden moeten benutten die het aanbesteden van de ontwikkelingsfunctie en uitvoering van de exploitatie hen biedt om in een concurrerende omgeving een beter OV-product aan te bieden.

Bij de beoordeling van de realiseerbaarheid en haalbaarheid heb ik een aantal overwegingen in ogenschouw genomen.

a. alle betrokken moeten **de tijd** krijgen om de voorbereidingen te treffen, om de voorstellen uit te werken en om deze te implementeren;

b. vanwege de specifieke **kenmerken van regio's** moet er ruimte zijn voor differentiatie bij de uitwerking van de voorstellen;

c. voldoende informatie, expertise en ervaringsgegevens (ook uit het buitenland) moeten beschikbaar zijn om te dienen als **leerervaringen**;

d. **consistentie en samenhang** tussen de voorstellen dient te waarborgen dat onbedoelde (neven)effecten zoveel mogelijk worden voorkomen;

e. met de betrokkenen die de uitvoering van het beleid ter hand zullen nemen dienen de **effecten** inzichtelijk te worden gemaakt;

Naar mijn oordeel wordt in deze nota voldoende recht gedaan aan deze overwegingen.

Tijd en inzet zijn bepalend

Met deze Implementatienota wordt aangegeven in welke richting de verandering van het openbaar vervoer in de nabije toekomst vorm kan krijgen. Verzakelijking, ontvlechting en marktwerking hebben in de nota een uitwerking gekregen. De uitwerking heeft geleid tot een pakket van samenhangende maatregelen dat de komende jaren op basis van gezamenlijke inspanning kan worden geïmplementeerd.

Vanaf nu zullen wij gezamenlijk de ingeslagen weg zorgvuldig en stap voor stap aflopen. De Implementatienota in zijn geheel markeert een volgende stap in een besluitvormingsproces. Alle betrokkenen hebben er belang bij om op cruciale momenten te kunnen vaststellen of het proces de beoogde doelstellingen dichterbij brengt dan wel dat er, door het optreden van gewijzigde omstandigheden of omdat de effecten niet zijn zoals wij bedoelen, een reden is het proces bij te sturen. Daarom ben ik van oordeel dat wij in dit proces een aantal keren pas op de plaats moeten maken en bij go no-go-beslissingen stil moeten staan. Naar verwachting zal ik een jaar na de behandeling van deze nota een integrale wijziging van de Wet personenvervoer aan de Kamer kunnen aanbieden.

Het resultaat telt

Het antwoord op de vraag of de ontvlechting, verzakelijking en marktwerking zal leiden tot meer reizigers in het openbaar vervoer en daarmee tot een grotere bijdrage aan de oplossing van het mobiliteitsvraagstuk is uiteindelijk het doorslaggevend criterium voor het succes van de beleidsvoorstellen. Hoewel op dit punt geen garanties zijn te geven zijn er mijns inziens voldoende buitenlandse en binnenlandse ervaringen om hierover hoopvol gestemd te zijn.