

Vergaderjaar 1994–1995

**23 645**

**Openbaar vervoer**

**Nr. 2**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 mei 1995

Hierbij zend ik u het kabinetsstandpunt ten aanzien van het advies «Marktwerking in het Openbaar Vervoer» dat de Commissie Brokx Openbaar Vervoer op 8 februari 1995 heeft uitgebracht.

In het Structuurschema Verkeer en Vervoer wordt aan het openbaar vervoer een strategisch niet te onderschatten rol toebedacht ten aanzien van het verhogen van de bereikbaarheid en de leefbaarheid in Nederland. De ontwikkelingen in de sector openbaar vervoer wijzen er echter op dat vraag en aanbod in het openbaar vervoer in onvoldoende mate op elkaar worden afgestemd. Hierdoor blijkt het niet in staat te zijn een groter aandeel van de totale mobiliteit voor zijn rekening te nemen. Met de introductie van marktwerking en met een fundamentele wijziging in de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het openbaar vervoer, wil het Kabinet gebruik maken van de marktkennis, creativiteit en innovativiteit van de marktpartijen om de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto te verbeteren. In het voorliggende kabinetsstandpunt maakt het Kabinet een aantal keuzes ten aanzien van de vorm waarin marktwerking geïntroduceerd zal worden, alsmede ten aanzien van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het openbaar vervoer. Graag wil ik nog vóór de zomer met u van gedachten wisselen over deze hoofdlijnen.

In een brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (25 april 1995, kenmerk M 187) is een relatie gelegd tussen dit kabinetsstandpunt en de motie Vos (TK 1994/95, 24 054, nr. 15). Conform het bijgevoegde kabinetsstandpunt krijgen de lagere overheden meer armslag bij het voeren van een op de regionale situatie toegesneden openbaar-vervoerbeleid, dat is afgestemd met andere beleidsterreinen waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen zoals de ruimtelijke ordening. Het systeem van aanbesteding stelt hen in staat om de noodzakelijke adequate openbaar-vervoerontsluiting van (Vinex-)bouwlocaties vanaf het eerste begin te waarborgen, ook in gevallen waar nog geen sluitende

financiële exploitatie mogelijk is. Zonodig kunnen zij immers een voorziening in het leven roepen door middel van aanvullende contracten.

Ter financiering van de voor een tijdige en adequate ontsluiting van nieuwe locaties eventueel noodzakelijke investeringen in infrastructuur, kunnen de decentrale overheden in voorkomende gevallen gebruik maken van de investeringsimpuls die aangekondigd wordt in het kabinetsstandpunt bij het advies van de Auditcommissie Stads- en Streekvervoer (Commissie De Boer).

De beleidsvoornemens in het bijgevoegde kabinetsstandpunt dienen te worden gezien in nauwe samenhang met het proces van decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar Kaderwetgebieden en provincies zoals beschreven in de brief van 16 februari 1995 van de Minister van Verkeer en Waterstaat (Tweede Kamer 1994–1995, 23 198, nr. 5). Met name deze decentrale overheden en vooralsnog de BOS/BOV-steden, zullen in belangrijke mate de verantwoordelijkheid dragen voor de implementatie van de voorstellen. Tegen deze achtergrond hecht ik er aan te benadrukken dat de verdere uitwerking van de beleidsvoornemens een gezamenlijke opdracht zal zijn van rijksoverheid, decentrale overheden en de bedrijfstak. Het voornemen is om inzake de decentralisatie naar de niet-Kaderwet gebieden rond de zomer een convenant te sluiten.

Voorts ben ik voornemens om nog dit kalenderjaar een implementatienotitie uit te brengen ten aanzien van de praktische vormgeving van de nieuwe verhoudingen en de aanbestedingssystematiek in het stads- en streekvervoer. Zoals in het kabinetsstandpunt wordt uiteengezet, is op veel onderdelen nog nadere uitwerking nodig. Deze notitie zal, gelet op de toekomstige bestuurlijke verhoudingen, in nauw overleg met decentrale overheden en bedrijfstak tot stand worden gebracht.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink

## Kabinetsstandpunt bij het advies «Marktwerving in het openbaar vervoer» van de Commissie Brokx Openbaar Vervoer.

### INHOUDSOPGAVE

	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>			
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>	<b>4.</b>	<b>Perspectief op een competent decentraal bestuur</b>	<b>28</b>
1.1.	Naar een innovatief en flexibel openbaar vervoer	8	4.1.	Inleiding	28
1.2.	Het karakter van het kabinetsstandpunt	9	4.2.	De implementatie van de decentralisatie van het openbaar vervoer in de Kaderwetgebieden	28
1.3.	De opdracht en het advies van de Commissie Brokx Openbaar Vervoer	9	4.3.	Het hoofdlijnenakkoord met het IPO en VNG en het advies van de Commissie Brokx	29
1.4.	De relatie met het kabinetsstandpunt De Boer en de notitie collectief vraagafhankelijk vervoer	10	4.4.	Succesvoorwaarden voor het functioneren van de overheid	30
1.5.	De opzet van het kabinetsstandpunt	10			
<b>2.</b>	<b>Marktwerving in het openbaar vervoer: de beleidslijn op hoofdlijnen</b>	<b>12</b>	<b>5.</b>	<b>Marktordening en mededinging</b>	<b>33</b>
2.1.	Inleiding	12	5.1.	Inleiding	33
2.2.	Marktwerving en deregulering	12	5.2.	Een «level playing field»	33
2.3.	Relatie tot de SVV-doelstellingen voor het stads- en streekvervoer	13	5.3.	Dynamiek van de aanbesteding	34
2.4.	Herverdeling van verantwoordelijkheden	14	5.4.	Eenduidige en uniforme aanbestedingsregels	35
2.5.	Een beheerste vorm van concurrentie: concessies en contracten	15	5.5.	EU-regelgeving en de aanbesteding	35
2.6.	Periodieke aanbesteding van concessies	17	5.6.	Een toezichhoudend orgaan	36
2.7.	Concurrentie om de ontwikkelingsfunctie	18	5.7.	Verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven	36
2.8.	De positie van de reiziger	20	5.8.	Regionale monopolies	38
2.9.	De positie van de werknemer	21	5.9.	Zicht op concurrentie	38
2.10.	Drie succesvoorwaarden	22	<b>6.</b>	<b>Bekostiging, tariefvrijheid en tariefdifferentiatie</b>	<b>39</b>
<b>3.</b>	<b>De aanbesteding van nationale en regionale/lokale netwerken en interregionale verbindingen</b>	<b>23</b>	6.1.	Inleiding	39
3.1.	Inleiding	23	6.2.	Ontwikkeling van een regio-bekostigingssysteem	39
3.2.	Aanbesteding van nationale netwerken	23	6.3.	Tariefvrijheid, opbrengstverantwoordelijkheid en WROOV	40
3.3.	Aanbesteding van regionale/lokale netwerken	24	<b>7.</b>	<b>Overgangsmatregelen en implementatie</b>	<b>42</b>
3.4.	Aanbesteding van interregionale verbindingen	26	7.1.	Implementatienotitie	42
3.5.	Aanbesteding van aanvullende openbaar vervoercontracten	27	7.2.	Werkende weg	42
			7.3.	Deskundigheid en voortrekkersrol	42
			7.4.	Tijdshorizon	43
			Bijlage 1	Samenvatting van het advies van het Overlegorgaan personenvervoer	44
			Bijlage 2	Lijst van afkortingen	55

## **SAMENVATTING**

Ondanks de toenemende mobiliteit, is de vraag naar openbaar vervoer sterk teruggelopen. Veranderende maatschappelijke omstandigheden vereisen een op de individuele leefpatronen van de reizigers afgestemd aanbod van vervoer. De ontwikkelingen in de sector openbaar vervoer hebben echter over het algemeen geen gelijke tred gehouden met de maatschappelijke ontwikkelingen waardoor het huidige openbaar vervoer onvoldoende in staat blijkt een oplossing «op maat» te bieden. Om een betere afstemming van vraag en aanbod in het openbaar vervoer te verkrijgen, wordt een grotere mate van marktwerking geïntroduceerd en een fundamentele wijziging aangebracht in de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het openbaar vervoer. Als gevolg daarvan zal het openbaar vervoer beter in staat zijn een werkelijke concurrent van de particuliere auto te zijn en het aandeel in de totale mobiliteit te vergroten.

### **Keuzevrijheid en concurrentie**

De economische en maatschappelijke omgeving is voortdurend in beweging. In het openbaar vervoer is echter een zekere verstarring ingetreden ten aanzien van regelgeving en produktaanbod. Door herverdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en door de introductie van concurrentie en ruimte voor particulier initiatief, is het mogelijk de veranderende vraag naar openbaar vervoer op het juiste bestuurlijke niveau tegemoet te treden en een grotere bedrijfsmatige flexibiliteit en een groter aanpassingsvermogen van het aanbod te realiseren.

Het door de Commissie Brokx met betrekking tot het aanbod van openbaar vervoer gemaakte functionele onderscheid tussen drie kernfuncties (beleidsvoering, ontwikkeling en uitvoering) is goed bruikbaar voor de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen rijksoverheid, decentrale overheden en vervoerondernemingen.

De beleidsvoerende functie is een overheidstaak. Daar vindt immers de maatschappelijke afweging plaats en is er sprake van democratische controle op de besteding van gemeenschapsgelden. Voor het ontwikkelen en managen van een optimaal netwerk is echter marktkennis, inzicht in de bedrijfsmatige risico's, creativiteit en innovativiteit van marktpartijen noodzakelijk. De (aanbestedende) overheid dient zich daarbij terughoudend op te stellen. Het feitelijk laten rijden van bussen, trams, en andere vervoermiddelen (de uitvoering) is eveneens een taak voor de marktpartijen.

Waar de beleidsfunctie een taak voor de overheid is en blijft, kan bij de ontwikkeling van netwerken en de uitvoering daarvan, concurrentie tussen particuliere bedrijven worden geïntroduceerd. Deze is erop gericht om marktpartijen scherp te houden, dat wil zeggen om een beter openbaar vervoer (innovatie, klantgerichtheid) mogelijk te maken tegen lagere kosten (reizigerstarieven, overheidssubsidies). Concurrentie is derhalve geen doel op zich, maar een middel om vraag en aanbod in het openbaar vervoer beter en meer flexibel op elkaar af te stemmen. Concurrentie in het openbaar vervoer kan verschillende vormen aannemen. Het Kabinet kiest in principe voor beheerste concurrentie in de vorm van het periodiek aanbesteden van een vervoerconcessie (concurrentie *om* de weg) welke door de overheid aan een ondernemer wordt verleend. Daarbij is zij zich bewust van het risico dat dit alleen een onvoldoende prikkel is om voldoende marktwerking tot stand te brengen. Derhalve wil het Kabinet experimenten met meer directe concurrentie (*op* de weg) bevorderen.

Concurrentie zal zich in principe concentreren op de ontwikkelingsfunctie. Daarbij vraagt de regionale overheid offertes voor ontwikkeling en management van een samenhangend netwerk van verbindingen, waarbij de productie- en afzetrisico's die aan de uitvoering verbonden zijn, voor rekening en risico komen van de ondernemer die de concessie wint. Het staat deze ondernemer daarbij vrij om (een gedeelte van) de uitvoering en het daarbij behorende exploitatierisico aan een derde partij uit te besteden. Ontwikkelings- en uitvoeringsfunctie blijven daarbij in één hand. In de beginfase, waarbij het niet altijd zeker is of er in alle gevallen sprake zal zijn van concurrentie om de ontwikkelingsfunctie, wil het Kabinet ook mogelijkheden scheppen om deze functie bij de overheid te laten dan wel apart aan te besteden om vervolgens, op basis van het verkregen ontwikkelingsplan, de uitvoering aan te besteden.

Er zijn drie manieren om de ondernemer gedurende de concessieduur scherp te houden. Allereerst zijn er de concessievoorwaarden waarin contractueel is vastgesteld binnen welke randvoorwaarden de ondernemer mag inspelen op de wensen van de reiziger. Wanneer kwaliteit en prijs van het geboden produkt niet aan de verwachtingen van de reizigers beantwoorden, daalt het reizigersvolume en de daaraan gerelateerde overheidssubsidie. Ten tweede zal de ondernemer belang moeten hebben bij een betere prestatie (volume, opbrengst). Voorts staan de reiziger alternatieven ter beschikking. Op (onderdelen van) netwerken zal immers sprake zijn van concurrentie tussen vervoersmodaliteiten of van overlappende en/of meervoudige concessies. Tenslotte zal de ondernemer scherp moeten blijven omdat na afloop van de concessieperiode een nieuwe aanbestedingsronde zal volgen. Dit effect kan worden versterkt door de agendering van aanbestedingen zodanig af te stemmen dat er verspreid over het land voortdurend sprake is van lopende aanbestedingen.

Het aanbesteden van de ontwikkelingsfunctie betekent dat voor de verschillende aanbiedende partijen meer dan toe nu toe de wensen van de reizigers leidraad zullen vormen voor het ontwerpen van het aanbod van openbaar vervoer. Voor de reiziger is de verantwoordelijke overheid derhalve niet langer het eerste aanspreekpunt, maar de vervoeronderneming.

Een aandachtspunt vormt de mogelijke gevolgen voor de werknemers. Het beoogde effect van de introductie van marktwerking is een betere concurrentiepositie van het stads- en streekvervoer, waardoor een perspectief ontstaat van behoud en uitbreiding van werkgelegenheid. De ervaringen met de huidige verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten geven geen aanleiding om schadelijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden te vrezen. Een geleidelijke overgang biedt ruimte aan zowel werkgevers als werknemers om zich op de veranderende materieel- en arbeidsmarkt voor te bereiden.

### **Beoordeling van offertes**

Bij de keuze tussen de verschillende offertes voor de ontwikkelingsfunctie zijn twee criteria relevant: kwaliteit en prijs. Door middel van concurrentie wordt in eerste instantie beoogd een betere afstemming van vraag en aanbod in het openbaar vervoer te bewerkstelligen. Uitgaande van een prestatiegerelateerde en geplafonneerde bekostiging, is de kwaliteit van de verschillende offertes daarom een belangrijk criterium. Daarbij dienen heldere en toetsbare begrippen en maatstaven te worden gehanteerd. Naast kwaliteit ligt het in de rede dat ook de (subsidie-)prijs een criterium is.

Bij aparte aanbesteding van de uitvoering van een reeds van te voren nauw omschreven produkt volgens het principe «besteld en geleverd», ligt concurrentie op prijs voor de hand. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan onderaanneming van de uitvoering of aan het inkopen van aanvullende lijnen. Er kan slechts sprake zijn van een juiste beoordeling van de offertes wanneer de overheid over voldoende deskundigheid, slagkracht en objectiviteit beschikt. Een verstrengeling van belangen, functies en personen is daarbij ongewenst.

### **Bestuurlijke aspecten**

Voor het implementeren van de beleidsvoornemens van dit kabinetsstandpunt is het noodzakelijk dat er sprake is van bevoegde decentrale overheden. De implementatie van de Kaderwet betekent dat die gebieden bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben gekregen voor het lokaal en interlokaal vervoer. Onlangs is overeenstemming op hoofdlijnen bereikt over de wijze waarop voor de niet-Kaderwet gebieden de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen op het gebied van het verkeer en vervoer plaats moet vinden. Besloten is deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo snel mogelijk aan de provincies over te dragen maar dat voor de exploitatie van het lokale (stads-)vervoer, deze vooralsnog bij de BOV- en BOS-gemeenten blijven. De provincie vervult daarbij een coördinerende rol. Deze omvangrijke herverdelingsoperatie zal via een groeimodel tot stand komen, waarbij gaandeweg ruimte moet blijven bestaan voor bijstelling van de gekozen richting op basis van opgedane ervaringen en algemene bestuurlijke ontwikkelingen.

### **Voorwaarden voor concurrentie**

Effectieve concurrentie vereist allereerst dat er sprake is van meerdere marktpartijen die in daadwerkelijke concurrentie een concessie betwisten en dat alle partijen onder gelijke omstandigheden kunnen meedingen. De onderlinge verhoudingen moeten zuiver zijn en er mag geen sprake zijn van een overheersende partij die concurrenten uitschakelt of ernstig hindert. Samenspanning en kartelvorming tussen aanbieders zijn ongewenst en zullen moeten worden voorkomen. De toekomstige strategie van de bedrijven die thans samenwerken in de VSN-groep zal een daadwerkelijke bijdrage moeten leveren aan de totstandkoming van concurrentie.

Concurrentie vereist ook dat er sprake is van wederkerigheid wanneer aanbieders elkaars deelmarkten betreden. Er mag derhalve geen sprake zijn van onevenwichtige openstelling en alle aanbieders moeten op gelijke wijze behandeld worden door de aanbestedende overheid.

De introductie van marktwerking vereist specifieke regelgeving ten aanzien van het proces van aanbesteding en toezicht op de marktwerking aan de kant van de opdrachtgevers (vraagzijde). Het Kabinet spreekt zich daarom in beginsel uit voor een sectoraal toezicht op de vraagzijde waarvan de wettelijke verankering in de Wet Personenvervoer zal zijn gelegen. Toezicht op de aanbodzijde zal geschieden volgens de Wet Economische Mededinging.

Vanuit het oogpunt van het bevorderen van gezonde concurrentieverhoudingen in de openbaar vervoermarkt, is het wenselijk dat alle vervoerbedrijven (inclusief de huidige gemeentelijke) in de gelegenheid zijn om vrij en met succes te concurreren op een vrije openbaar vervoermarkt die gekenmerkt wordt door objectieve besluitvorming. Door verzelfstandiging zullen vervoerondernemingen beter in staat zijn/gesteld worden vanuit een gelijke positie mee te dingen naar concessies en

contracten. De vervlechting tussen overheid en gemeentelijk vervoerbedrijf zal geleidelijk, maar in een strak tijdsperspectief, worden afgebouwd. De aanbevelingen van de Commissie Brokx leveren een vertrekpunt voor nadere studie en verdere uitwerking.

### **Bekostiging en tariefvrijheid**

Om uiteenlopende redenen is er de noodzaak tot aanpassing van de huidige bekostigingssystematiek. Zo is als gevolg van de totstandkoming van Kaderwetgebieden, het onderscheid tussen lokaal en interlokaal vervoer niet langer overal hanteerbaar. Daarnaast dient het bekostigingsbeleid meer gericht te zijn op de ondersteuning van de doelstellingen van het stads- en streekvervoerbeleid en dient een nieuwe bekostigingssystematiek te passen binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

Door middel van een nieuwe systematiek wordt de bekostigingsrelatie overheid-belanghebbenden vorm gegeven. In de relatie rijk-regio zal het rijk het budget verdelen op basis van een prestatie-gerelateerde bekostigingsmaatstaf, eventueel in combinatie met een verstedelijkingsindex. In de relatie regio-bedrijf is het de regio die het beschikbare budget beschikbaar stelt en op basis van concessies en aanvullende contracten de relatie met vervoerders vorm geeft. Deze relatie wordt gekenmerkt door marktconforme verhoudingen, waarbij essentieel is dat ook in de relatie regio-bedrijf sprake is van een vervoerprestatie-gerelateerde financiering.

Het Kabinet wil de bevoegdheden ten aanzien van de tarieven bij de decentrale overheid leggen. Een grote mate van verantwoordelijkheid voor de vervoertarieven en -voorwaarden zal echter bij de vervoerders kunnen en moeten liggen. Aangezien dit direct van invloed kan zijn op de begroting van de subsidiërende overheid, moeten randvoorwaarden die gelden bij het hanteren van het tariefinstrument door de vervoeronderneming vooraf in de concessievoorwaarden opgenomen worden. Invoering van tariefvrijheid vergt echter ook een directe vorm van opbrengst- en vervoerprestatietoerekening en kan het verlies van nationale kaartintegratie tot gevolg hebben. Het Kabinet is van mening dat invoering van een geavanceerd elektronisch kaartsysteem de belofte in zich houdt van een combinatie van regionaal gedifferentieerde tarieven en nationale kaartacceptatie met de waarborging voor een juiste toerekening van opbrengsten en vervoerprestaties aan de belanghebbenden. Daartoe zal de minister van Verkeer en Waterstaat overleg voeren met de bedrijfstak.

### **Implementatie**

Het Kabinet is voornemens om, op basis van de behandeling van dit kabinetsstandpunt door de Tweede Kamer, nog dit kalenderjaar een implementatienotitie uit te brengen ten aanzien van de praktische vormgeving van deze nieuwe toekomst voor het openbaar vervoer. In de tussentijd zijn reeds tal van initiatieven genomen die passen in een proces gericht op ontvlechting, verzakelijking en een grotere mate van marktwerking. Het Kabinet acht het van groot belang dat deze processen en initiatieven worden voortgezet en dat niet gewacht wordt op een afgeronde uitwerking van alle specifieke onderdelen. Met de verdere implementatie kan gedurende de huidige kabinetsperiode een beslissende voortgang worden gemaakt.

## HOOFDSTUK 1. INLEIDING

### 1.1. Naar een innovatief en flexibel openbaar vervoer

De afgelopen twee decennia hebben een ingrijpende verandering in de vraag naar mobiliteit laten zien. Daarbij is niet alleen de totale mobiliteit toegenomen, maar is de reiziger ook steeds hogere kwaliteitseisen gaan stellen aan zijn wijze van vervoer. Vooral de particuliere auto blijkt hieraan te hebben voldaan waardoor er sprake is van een grote teruggang in het aandeel van het openbaar vervoer in de totale mobiliteit. De leefbaarheid (milieu) en bereikbaarheid (congestie) van ons land worden daardoor aangetast. Om deze ontwikkeling tegen te gaan is het noodzakelijk dat de groei van de automobilititeit selectief wordt afgeremd en dat het openbaar vervoer en de taxi een groter aandeel in de totale mobiliteit verwerven. Het Kabinet constateert echter dat de ontwikkelingen in de sector openbaar vervoer over het algemeen geen gelijke tred hebben gehouden met de maatschappelijke ontwikkelingen, waardoor het onvoldoende beantwoordt aan de veranderende vraag naar vervoer. Derhalve is naar de mening van het Kabinet nu de tijd aangebroken om een inhaalslag te maken en het openbaar vervoer in te laten spelen op de gewijzigde vraag.

Om dit te bereiken acht het Kabinet de introductie van marktwerking en een fundamentele wijziging van de verdeling van taken, bevoegdheden en risico's tussen overheden onderling en tussen overheden en vervoerbedrijven noodzakelijk. Alleen op deze wijze kunnen de voorwaarden worden geschapen voor innovatief gedrag en kwaliteitsverbetering in het openbaar vervoer. Deze ontvlechting en verzakelijking kan naar het oordeel van het Kabinet vorm krijgen door de introductie van concurrentie tussen vervoerondernemingen en door middel van aanbesteding van concessies voor het openbaar vervoer en aanvullende contracten.

Vanuit het streven naar een effectieve en efficiënte inzet van (steeds omvangrijkere) overheidsmiddelen is de overheid zich in de afgelopen decennia steeds meer bezig gaan houden met aspecten van de exploitatie van het openbaar vervoer, zoals de vaststelling en goedkeuring van dienstregelingen, tarieven, kaartsoorten, etc. Een diffuse verdeling van taken, bevoegdheden en risico's tussen overheden en vervoerondernemingen en een sterke overheids- in plaats van klantgerichtheid van vervoerondernemingen waren hiervan het gevolg. Vervoerondernemingen werden daarbij niet geprikkeld tot innovatief gedrag en kwaliteitsverbetering.

Naar het oordeel van het Kabinet dient de directe en intensieve bemoeienis van de overheid met belangrijke onderdelen van de exploitatie van het openbaar vervoer verder ingrijpend te worden verminderd. Hiertoe zijn reeds belangrijke stappen gezet, maar herstructurering van de bestuurlijke, financiële en bedrijfsmatige verantwoordelijkheden en een minder dichte regelgeving zijn nodig om de gewenste verandering tot stand te brengen. De introductie van een toegespitste vorm van concurrentie tussen vervoerondernemingen is hiervoor een doeltreffend instrument. Vervoerondernemingen zijn het best in staat om te traceren wat de reiziger wil en derhalve in staat het aanbod zo in te richten dat dit voldoet aan de vraag van de reiziger. De druk van beheerste concurrentie zal vervoerondernemingen immers dwingen tot het innovatief aanbieden van efficiënte en effectieve vervoerdiensten.



## **1.2. Het karakter van het kabinetsstandpunt**

In maart 1994 is door het kabinet Lubbers III het kabinetsstandpunt bij de tot dan toe uitgebrachte adviezen van de Commissie Brokx Openbaar Vervoer (Tweede Kamer, 1993–1994, 23 645, nr. 1) aan de Tweede Kamer aangeboden. In oktober 1994 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat in een brief aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 1994–1995, 23 958, nr. 1) de hoofdlijnen van het in maart 1994 uitgebrachte kabinetsstandpunt bevestigd, met de kanttekening dat zij hecht aan de totstandkoming van daadwerkelijke concurrentie en een zorgvuldige implementatie daarvan. De hierin geschetste beleidslijnen vormen dan ook het vertrekpunt om in deze beleidsreactie een aantal punten nader in te vullen.

In het advies «Marktwerking in het Openbaar Vervoer (februari 1995)» geeft de Commissie Brokx Openbaar Vervoer (hierna te noemen Commissie Brokx) nadere uitwerking aan een tweetal onderdelen: de eisen die de invoering van concurrentie stelt aan het functioneren en de structuur van de overheden en bedrijven in de openbaar vervoersector (marktordening en mededinging) en de invoering van concurrentie in de vorm van een proces van periodieke aanbesteding. Tevens gaat de Commissie Brokx nader in op een aantal specifieke vragen die in het eerder genoemde kabinetsstandpunt aan de Commissie Brokx waren voorgelegd.

Voordat, in samenspraak met verantwoordelijke overheden en vervoerondernemingen, tot volledige implementatie kan worden overgegaan, behoeven onderdelen van de voorstellen nadere concretisering. Deze nadere uitwerking behoeft overigens niet te leiden tot een uniforme aanpak per regio. Integendeel, de regionaal gedifferentieerde verkeer- en vervoerproblematiek, structuur van de vervoersmarkt en bestuursvorm maken een pluriforme aanpak volgens een groei-model noodzakelijk en aantrekkelijk.

Het Kabinet hecht er aan om op korte termijn de opvatting van de Tweede Kamer te vernemen over de hoofdlijnen van de voorgestelde beleidskoers. Dit in samenhang met het aan de Tweede Kamer aangeboden kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie De Boer en de binnenkort aan te bieden notitie collectief vraagafhankelijk vervoer (zie paragraaf 1.4 voor de onderlinge relatie). Tegen deze achtergrond kiest het Kabinet ervoor de nader uit te werken onderdelen van het advies Marktwerking in het Openbaar Vervoer te benoemen en daarbij aan te geven welke aandachtspunten naar de mening van het Kabinet hierbij van belang zijn. De vervolgens uit te brengen implementatienotitie zal meer het karakter hebben van een plan van aanpak voor de realisatie van deze beleidsvoornemens.

## **1.3. De opdracht en het advies van de Commissie Brokx**

De Commissie Brokx is in 1991 ingesteld met als algemene opdracht «het bewerkstelligen (...) van een nieuwe structuur en werkwijze voor het openbaar vervoer, waarmee het openbaar vervoer haar substantieel grotere rol in de samenleving waarmaakt en aankan». Het jongste advies «Marktwerking in het openbaar vervoer» (februari 1995) is het laatste advies in een reeks van adviezen en achtergrondstudies die de Commissie Brokx in de afgelopen jaren aan de Minister van Verkeer en Waterstaat heeft aangeboden. Daarnaast heeft de Commissie Brokx een groot aantal projecten en experimenten ondersteund op terreinen zoals de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven, tariefvrijheid en product-innovatie en regionalisering van het verkeer- en vervoerbeleid. Deze

experimenten waren gericht op het tot stand brengen van veranderingen in de openbaar vervoersector.

Op deze wijze hebben de adviezen van de Commissie en de daarin voorgestelde koers reeds een concrete toepassing gekregen binnen de openbaar vervoersector.

Per 1 april 1995 heeft de Commissie Brokx haar werkzaamheden formeel beëindigd. Het Kabinet spreekt bij deze haar waardering uit voor de kwaliteit en de inzet waarmee, niet alleen via advisering maar ook door de bijdragen aan concrete veranderingen, de (voorzitter en leden van de) Commissie Brokx haar opdracht heeft vormgegeven.

#### **1.4. De relatie met het kabinetsstandpunt De Boer en de notitie collectief vraagafhankelijk vervoer**

De adviezen van de Commissie Brokx hebben in belangrijke mate betrekking op de inrichting en uitwerking van de bestuurlijke, financiële en bedrijfsmatige taken en verantwoordelijkheden van het stads- en streekvervoer. In het kabinetsstandpunt De Boer wordt uiteengezet op welke wijze het Kabinet een dubbeldoelstelling wil bereiken: enerzijds een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het OV-gebruik om een doeltreffende bijdrage te leveren aan de leefbaarheid en bereikbaarheid van met name de (grootstedelijke) stadsgewesten en de stedelijke gebieden, en anderzijds een substantiële verbetering van de kosten-dekkingsgraad tot 50% rondom de eeuwwisseling.

Het advies en het kabinetsstandpunt De Boer veronderstellen een integrale uitvoering van de adviezen van de Commissie Brokx. Een nieuwe relatie tussen de overheden en de vervoerbedrijven is noodzakelijk wil de gewenste toename van het aantal reizigers bij gelijktijdige afname van de exploitatievergoeding kunnen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd wordt in het kabinetsstandpunt De Boer geconstateerd dat voor de sector van het stads- en streekvervoer een groeiperspectief nodig is, willen de noodzakelijke veranderingen in de sector gerealiseerd kunnen worden. Naar het oordeel van het Kabinet is het daarom van belang de beleidslijnen zoals geformuleerd in beide kabinetsstandpunten in onderlinge samenhang te beschouwen. Niet alleen bij de besluitvorming maar vooral ook bij de realisatie.

In de notitie collectief vraagafhankelijk vervoer, die vrijwel gelijktijdig met dit kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, wordt aangegeven op welke wijze vormen van collectief vraagafhankelijk vervoer een alternatief kunnen vormen voor die delen van het «reguliere» netwerk die met name van belang zijn voor de sociale functie van het openbaar vervoer. De beleidslijnen in zake marktordening, mededinging en aanbesteding die hier worden geformuleerd zullen ook van toepassing zijn op het collectief vraagafhankelijk vervoer.

#### **1.5. De opzet van het kabinetsstandpunt**

In hoofdstuk 2 wordt een aantal hoofdlijnen nader toegelicht. Zo wordt gekozen voor een systeem van periodieke concurrentie om concessies voor het verrichten van openbaar vervoer in een omschreven gebied. De effecten hiervan voor de positie van reiziger en werknemer komen daarbij aan bod. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de methodiek van aanbesteding en hoofdstuk 4 schetst het effect van de bestuurlijke ontwikkelingen op het proces van aanbesteding. De dynamiek van de markt en de markt-verhoudingen komen in hoofdstuk 5 aan de orde. De effecten van marktwerking op de bestaande bekostigingssystematiek en de mogelijk-

heden van tariefvrijheid komen in hoofdstuk 6 aan bod. Hoofdstuk 7 schets in grote lijnen het vervolgtraject.

Over het kabinetsstandpunt heeft overleg plaatsgevonden met het Overlegorgaan Personenvervoer (voor het advies, zie bijlage 1) en met het Landelijk Overlegorgaan Verkeer en vervoer.

## **HOOFDSTUK 2. MARKTWERKING IN HET REGIONAAL OPENBAAR VERVOER: DE BELEIDSLIJN OP HOOFDLIJNEN**

### **2.1. Inleiding**

De kern van het advies «Marktwerking in het openbaar vervoer» heeft betrekking op de vraag hoe te bewerkstelligen dat het aandeel van het openbaar vervoer toeneemt, en welke eisen de invoering van de concurrentie in dat kader stelt aan het functioneren en de structuur van de overheden en vervoerondernemingen in de openbaar vervoersector.

Maar voordat in de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op dit laatste advies van de Commissie Brokx, hecht het Kabinet er aan op hoofdlijnen haar visie te geven op de gewenste ontwikkeling van het stads- en streekvervoer en op welke wijze de introductie van marktwerking daarin past.

Op basis van de verschillende adviezen en achtergrondstudies van de Commissie Brokx, het in maart 1994 uitgebrachte kabinetsstandpunt, maar ook op basis van de opvattingen, inzichten en ervaringen van bestuurders en bedrijven in het stads- en streekvervoer wil het Kabinet de gewenste koers inzake de herstructurering van de bestuurlijke, financiële en bedrijfsmatige verantwoordelijkheden in het stads- en streekvervoer uiteenzetten.

Daartoe wil het Kabinet in de eerste plaats aangeven op welke wijze de gewenste ontwikkeling van het stads- en streekvervoer kan worden geplaatst in het algemene beleid ten aanzien van marktwerking en deregulering. In de tweede plaats wil het Kabinet in dit kabinetsstandpunt haar visie geven op een aantal belangrijke keuzes waar het gaat om de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer en de daarbij behorende herstructurering van taken en verantwoordelijkheden tussen overheden en vervoerondernemingen. Ook aan de orde komen daarbij de keuze voor de aanbesteding van concessies en voor concurrentie om de ontwikkelingsfunctie.

### **2.2. Marktwerking en deregulering**

De Nederlandse economische en maatschappelijke omgeving is voortdurend in beweging. Daarbij wijzigt de Nederlandse economische structuur zich voortdurend onder invloed van de internationale concurrentiestrijd. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de regelgeving van bijvoorbeeld een sector als die van het openbaar vervoer achter is gebleven bij de sociaal-culturele en de economische structuurveranderingen. Deze regelgeving is te dicht en complex, biedt onvoldoende mogelijkheden aan de vervoerondernemingen om op veranderende omstandigheden in te spelen en is niet op alle punten doorzichtig. Daarnaast heeft de vraag naar openbaar vervoer steeds meer een regionaal karakter gekregen terwijl de hiervoor benodigde grotere bedrijfsmatige flexibiliteit en een groter aanpassingsvermogen van het aanbod hiertoe ontbreekt. Verstarring werd te vaak gezien als stabiliteit van het aanbod.

In het plan van aanpak «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit» (Tweede Kamer, 1994–1995, 24 036, nr. 1) zijn als de drie doelstellingen van dit project genoemd het terugdringen van de regelgeving tot het strikt noodzakelijke, het versterken van marktwerking en de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving. Voor het Kabinet zijn dit evenzovele ijkpunten die, buiten het in het plan van aanpak genoemde project inzake het taxivervoer, ook relevant zijn voor andere operaties in het collectief personenvervoer, waaronder het stads- en streekvervoer.

Ook voor het voorliggende kabinetsstandpunt is het uitgangspunt niet de doelstellingen voor de sector als zodanig ter discussie te stellen, hiervoor zij verwezen naar het kabinetsstandpunt De Boer, maar de verdeling van de verantwoordelijkheden (publiek, privaat) en de wijze waarop regelgeving en andere instrumenten worden ingezet om de doelstellingen te realiseren.

### **2.3. Relatie tot de SVV-doelstellingen voor het stads- en streekvervoer**

Het openbaar vervoer dient zich volgens het Kabinet verder te ontwikkelen tot een zeer aantrekkelijk alternatief voor en een aanvulling op de particuliere auto, wil het de gewenste bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van de groei van de automobilititeit. Het openbaar vervoer is een belangrijke, strategisch niet te onderschatten, rol toebedacht in de realisering van de beide hoofddoelstellingen van het SVV-II, het verbeteren van de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Ook de voorgenomen deregulering van het taxivervoer zal daaraan een bijdrage leveren. Versterking van het openbaar vervoer is niet alleen noodzakelijk om de bijdrage van het openbaar vervoer aan het bereiken van de SVV-doelstellingen te vergroten, maar om de gewenste veranderingen, bij een gelijktijdige afname van de exploitatiebijdrage van het rijk te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat het gebruik van het stads- en streekvervoer groeit. Zonder aanpassingen van het huidige beleid zal een stabilisatie van de huidige verhoudingen het hoogst bereikbare zijn. Eerder nog zal met een verdere afkalving van het aandeel van het stads- en streekvervoer gerekend moeten worden.

In het kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie De Boer is uiteengezet dat het Kabinet deze versterking van de positie van het openbaar vervoer langs vier lijnen wil bevorderen: een geïntensiveerd infrastructuurbeleid, de decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid naar de provincies/Kaderwet-gebieden, de verbetering van de kostendeckingsgraad tot tenminste 50% rondom de eeuwwisseling en ten slotte de introductie van marktwerking in de openbaar vervoersector. Het onderhavige beleidsdocument concentreert zich op de uitwerking van de laatste beleidslijn, onder bewaking van de directe samenhang met de overige beleidslijnen.

Het Kabinet is van oordeel dat met de introductie van marktwerking door middel van concurrentie een aantal beleidswensen voor het stads- en streekvervoer beter worden bereikt. Concurrentie is daarbij geen doel op zichzelf, maar een middel.

In de eerste plaats wil het Kabinet met de introductie van concurrentie een dynamiek tot stand te brengen waardoor de terugloop van het marktaandeel van het openbaar vervoer tot staan wordt gebracht. Het Kabinet acht het niet mogelijk dat het stads- en streekvervoer binnen de huidige structuren aan de opdracht kan voldoen die het Kabinet daarvoor voor ogen heeft. Om de perspectieven van het stads- en streekvervoer te verbeteren, dient naar het oordeel van het Kabinet de relatie tussen overheden en vervoerondernemingen te worden herzien. Vervoerondernemingen zullen sterker en effectiever geprikkeld moeten worden door de wensen van de reiziger en meer ruimte moeten krijgen om vraag en aanbod voor het personenvervoer op elkaar af te stemmen. Zij dingen daarbij direct naar de gunst van de reiziger. Dit betekent dat zij geprikkeld moeten worden hun dienstverlening daarop af te stemmen op straffe van verlies van klanten aan de auto of een concurrerende vervoerder. Om tegemoet te kunnen komen aan de wensen van de reiziger dient het vervoeraanbod door de vervoerondernemingen vernieuwd te worden.

Succesvolle innovatie vergt marktkennis, technologische en conceptuele vaardigheden maar ook ruimte voor innovatief ondernemersgedrag. Dit laatste wordt nu echter in sterke mate bepaald door de overheid. In een situatie van concurrentie dient de bedrijfsvoering zodanig autonoom te zijn dat de vervoeronderneming snel en effectief op een verandering in de markt kan inspelen. Overheidsbemoeienis op detailniveau past niet bij een marktgerichte bedrijfsvoering. De gewenste klantgerichte opstelling dient niet alleen met de mond beleden te worden maar moet de daadwerkelijke praktijk van alledag zijn.

De meest voor de hand liggende invulling daarvan is voortdurende concurrentie van een andere vervoerder die op basis van prijs en kwaliteit naar de gunsten van dezelfde klant dingt. Zo worden, als gevolg van concurrentie, de openbaar vervoerbedrijven gedwongen zich rekenschap te geven van hun eigen marktpositie. Een belangrijke voorwaarde voor het verbeteren van het eigen bedrijfsresultaat is het bereiken van een grotere vervoersprestatie door middel van een grotere klantgerichtheid. Een aanbod dat beter is afgestemd op de wensen van de reiziger is het resultaat.

In de tweede plaats geeft concurrentie de vervoerbedrijven een sterke stimulans tot blijvende optimalisering van kosten en opbrengsten. Als gevolg hiervan kan, zelfs bij afnemende overheidsuitgaven, een grotere en betere vervoerprestatie tot stand gebracht worden.

### **Resumerend**

Het Kabinet is van opvatting dat de introductie van marktwerking een impuls kan betekenen voor een grotere invloed van de reiziger op het tot elkaar brengen van vraag en aanbod in het openbaar vervoer. Hierdoor kan het openbaar vervoer een sterkere marktpositie ten opzichte van de particuliere auto, en een groter aandeel in de totale mobiliteit verwerven.

De eerste resultaten van deze beleidslijn zijn hier en daar reeds zichtbaar – de aanbestedingen in Limburg en Zeeland, de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven in Groningen en Maastricht – en geven aan dat de ingeslagen weg belangrijke nieuwe kansen biedt. Bij de aanbesteding was sprake van meerdere aanbieders en van een verbetering van de kwaliteit.

### **2.4. Herverdeling van verantwoordelijkheden**

De gelijktijdige introductie van marktwerking en het uitvoeren van een decentralisatieproces betekent een ingrijpende herijking van de bestuurlijke, financiële en bedrijfsmatige verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het Kabinet is van opvatting dat het door de Commissie Brokx met betrekking tot het aanbod van openbaar vervoer gemaakte functionele onderscheid tussen drie kernfuncties goed bruikbaar is en voldoende aanknopingspunten biedt om de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen rijksoverheid, decentrale overheden en vervoerondernemingen te preciseren.

De Commissie Brokx maakt onderscheid tussen de beleidsvoerings-, de ontwikkelings- en de realisatiefunctie. De beleidsvoeringsfunctie heeft betrekking op het realiseren van voorwaarden, zoals het (regionaal) flankerend beleid, de zorg voor de infrastructuur en het beschikbaar stellen van de exploitatiesubsidies waaronder het openbaar vervoeraanbod tot stand komt. Het Kabinet is van opvatting dat de beleidsvoeringsfunctie niet anders dan een overheidstaak kan zijn. De overheid bepaalt hiermee voor een groot gedeelte de condities waaronder

marktpartijen vraag en aanbod zo effectief en efficiënt mogelijk tot elkaar kunnen brengen, althans voor zover deze condities door de overheid te beïnvloeden zijn. Reeds eerder is uiteengezet op welke wijze de verdeling van verantwoordelijkheden in deze tussen rijksoverheid, regionale overheid en lokale overheid vorm zal worden gegeven (zie hiervoor hoofdstuk 2 van het in maart 1994 uitgebrachte kabinetsstandpunt Brokx I en in de brief van 16 februari 1995 (TK, 1994-1995, 23 198, nr. 1).

De **realisatie- of uitvoeringsfunctie** betreft het uitvoeren van de dienstregeling en het (laten) rijden van bussen, trams, e.d.. Dit is van oudsher een taak van de bedrijven en het Kabinet is van mening dat dit ook in de toekomst zo moet blijven.

Cruciaal in deze reeks is de **ontwikkelingsfunctie**, dat wil zeggen het binnen de kaders die aangegeven zijn door de beleidsvoeringsfunctie, ontwerpen, regisseren en (laten) uitvoeren van een openbaar vervoerplan. Daarbij ontwerpt de ontwikkelaar, uitgaande van de wensen en eisen die door de aanbestedende overheid zijn gesteld, een openbaar vervoerplan in de vorm van een netwerk. Het ontwikkelen van een dergelijk openbaar vervoerplan vereist een grote mate van deskundigheid, een goed inzicht in de mogelijkheden van de markt en inzicht in de bedrijfsmatige en financiële risico's. De ervaring bij de aanbesteding in Limburg geeft aan dat niet noodzakelijkerwijs alleen vervoerondernemingen hier een rol kunnen vervullen.

Inzicht in financiële risico's en het dragen daarvan betekent ook dat de beleidsvoeringskaders waarbinnen de ontwikkeling van het netwerk moet plaatsvinden, niet te strak mogen zijn. Een beperking van de speelruimte binnen de ontwikkelingsfunctie heeft tot gevolg dat creativiteit en inventiviteit in de ontwikkelingsfunctie navenant verloren gaan, terwijl het juist de bedoeling is van het Kabinet om van de deskundigheid, creativiteit en inventiviteit van de aanbiedende marktpartijen gebruik te maken. Uitgangspunt daarbij is dat aanbieders van de ontwikkelingsfunctie, op basis van marktkennis en logistieke expertise, vraag en aanbod op een effectievere en efficiëntere wijze bij elkaar kunnen brengen dan de overheid. Het Kabinet realiseert zich dat dit een accentverlegging vereist bij de (huidige) vervoerondernemingen en verwijst daarbij naar wat de Commissie Brokx over de noodzakelijke veranderingen in paragraaf 7.3 van het advies geschreven heeft. Immers, als gevolg van het steeds verder toegenomen accent op kostenbesparingen, heeft deze functie niet bij alle vervoerondernemingen evenveel aandacht gekregen.

Naarmate de aanbestedende overheid met de ontwikkelingsfunctie intensievere bemoeienis heeft, verminderen in deze de mogelijkheden van de ontwikkelaars. Overheidsbetrokkenheid dient zich als regel te beperken tot de beleidsvoeringsfunctie waardoor het voor de ontwikkelaars duidelijk is binnen welke randvoorwaarden zij hun aanbod dienen te formuleren.

## **2.5. Een beheerste vorm van concurrentie: om concessies en contracten**

In beginsel kunnen voor het collectief personenvervoer, ook voor het stads- en streekvervoer, verschillende vormen van concurrentie tussen vervoerondernemingen worden onderscheiden. Elk van deze vormen vraagt om daarbij behorende vormen van overheidsingrijpen om überhaupt marktwerking tot stand te brengen.

Hierboven is reeds geschetst dat, uit oogpunt van het direct dingen naar de gunsten van de klant, het meest voor hand liggende alternatief een

permanent aanwezige concurrent is. Dat houdt in dat er voortdurend sprake is van een andere vervoerder die ongeveer dezelfde dienst aanbiedt, waarbij op basis van een afweging van kwaliteit en prijs, de reiziger een keuze kan maken tussen de twee concurrenten. In termen van de Commissie Brokx: concurrentie *op* de weg.

Een andere wijze om de vervoerder te bewegen om een zo goed mogelijk product tegen een zo scherp mogelijke prijs te bieden is om de aanbieder periodiek te vergelijken met zijn concurrenten. In termen van de Commissie Brokx: (periodieke) concurrentie *om* de weg. De kunst daarbij is te bewerkstelligen dat in de tussenliggende periode, waarin de aanbieder een monopolist is, deze zich zo gedraagt dat de klant een goede prijs/kwaliteit verhouding krijgt en de aanbestedende overheid verzekerd is van een efficiënte besteding van de subsidiemiddelen. Dit stelt hoge eisen aan de aanbestedings-methodiek en, afhankelijk van de nadere uitwerking waarvoor wordt gekozen, hoge eisen aan de marktstructuur. Er moet sprake zijn van een constante dreiging van daadwerkelijke concurrentie. Het Kabinet kiest daarom voor het aanbesteden van concessies, welke dienen te resulteren in een samenhangend netwerk van zware en minder zware vervoerstromen.

Het aanbesteden van concessies maakt het enerzijds mogelijk voor vervoerondernemingen om het vervoeraanbod zo veel mogelijk op de reizigerswensen te richten, maar betekent anderzijds dat als gevolg van de subsidiebetrokkenheid van de aanbestedende overheid, de vraag naar openbaar vervoer kan worden versterkt. De Commissie Brokx heeft in deze aangegeven dat de beste kansen voor het openbaar vervoer daar gelegen zijn waar sprake is van zware vervoersstromen. Concentratie op zware vervoersstromen is bedrijfsmatig interessant voor de vervoerbedrijven en levert de meest significante bijdrage aan de oplossing van de congestieproblematiek. Tegelijkertijd kan een te eenzijdige nadruk op zware vervoersstromen de ontsluitende en sociale functie van het openbaar vervoer in het gedrang brengen.

Ook tegen deze achtergrond acht het Kabinet het van belang dat in plaats van verbindingen, netwerken van verbindingen worden aanbesteed. Daarmee wordt bereikt dat er een samenhang ontstaat tussen de verschillende voorzieningen/verbindingen. De vervoeronderneming die alleen aantrekkelijke, zware verbindingen aanbiedt of die een onafhankelijk geheel van lijnen aanbiedt, zal immers niet voldoen aan de door de aanbestedende overheid gestelde randvoorwaarden en zal derhalve niet in aanmerking komen voor gunning van de concessie. Indien desondanks de samenhang van het netwerk of de maatschappelijk gewenste verbindingen niet voldoende binnen het aangeboden netwerk verwezenlijkt wordt, behoudt de decentrale overheid de mogelijkheid om aanvullende contracten op lijnniveau af te sluiten en/of concessies voor vraagafhankelijk collectief vervoer aan te besteden. Met deze combinatie van beleidsopties kan de aanbestedende decentrale overheid haar uiteindelijke verantwoordelijkheden inzake de samenhang en sociale functie van het openbaar vervoer waarmaken.

Aanbesteding van concessies draagt het risico in zich dat de aanbestedende overheid zeer gedetailleerde afspraken zal proberen te maken over de concrete invulling van de concessie. De overheid zal immers verlangen dat de vervoerder zich zo veel mogelijk richt naar de eigen beleidswensen en zal derhalve geneigd zijn zich bezig te houden met dienstregelingen, aansluitingen, voorzieningen, etc. Het Kabinet is van oordeel dat hierbij de nodige terughoudendheid betracht moet worden om te voorkomen dat de vervoerondernemingen te weinig mogelijkheden hebben om in te spelen op de marktomstandigheden. Nadat eenmaal een



ontwikkelaar/uitvoerder is geselecteerd, is het echter wel van belang het geselecteerde aanbod toetsbaar vast te leggen in de concessie-overeenkomst, zonder dat daardoor de mogelijkheden om in te spelen op een veranderende vraag in het gedrang komen. Het moet dus mogelijk blijven om tijdens de concessieperiode, op basis van ervaringen en gewijzigde marktomstandigheden, wijzigingen in het aanbod overeen te komen.

## **2.6. Periodieke aanbesteding van concessies**

Het Kabinet kiest voor de vorm van concurrentie om concessies maar onderkent dat in het geval van periodieke concurrentie het niet de reiziger is die een keuze maakt uit verschillende aanbieders maar de concessieverlenende overheid. Tijdens de concessieperiode is er in principe sprake van een monopolie binnen een concessie hetgeen de vraag oproept of er voldoende prikkels zijn tot innovatie en efficiency en of de mogelijkheid tot toetreding van een nieuwe marktpartij bestaat. Het Kabinet wil deze nadelen op tenminste vijf manieren ondervangen.

Allereerst is de duur van de concessie voor de ontwikkelingsfunctie van groot belang voor het al dan niet optreden van de nadelen. Naarmate deze korter is, zal de concessiehouder eerder worden geconfronteerd met de gevolgen van inadequaate presteren. Indien dezelfde concessiehouder bij meerdere concessies betrokken is die op verschillende tijdstippen worden aanbesteed, zal dit effect worden versterkt.

Ten tweede ziet het Kabinet mogelijkheden om concurrentie op de weg toe te staan daar waar dat op grond van de EU-regelgeving (Verordening 1893/91 inzake de subsidiëring van interregionaal busvervoer) voor de hand ligt of waar sprake is van ongesubsidieerd openbaar vervoer. Het staat elke aanbieder immers vrij om, binnen de begrenzingen van de Wet personenvervoer, een ongesubsidieerde openbaar vervoerdienst aan te bieden. Het Kabinet heeft geen bezwaar tegen concurrentie op de weg tussen ongesubsidieerde vervoerders. Overigens betekent concessieverkrijging geen exclusief recht op het verrichten van alle openbaar vervoerdiensten. Het verkrijgen van een concessie voor een gebied laat tevens onverlet dat andere al dan niet gesubsidieerde vervoervoorzieningen zoals interregionaal vervoer en aanvullend vervoer (bijv. collectief vraagafhankelijk vervoer) in die regio toegelaten worden.

Ten derde zal binnen een concessiegebied voor de reiziger in vele gevallen de keuze voorhanden zijn tussen de verschillende vervoersmodaliteiten. In een meer innovatieve markt, met een in prijs en kwaliteit gevarieerd aanbod, zullen de mogelijkheden van substitutie tussen de modaliteiten toenemen. Doordat er sprake is van concessies en aanvullende contracten, maar ook van regionaal collectief vraagafhankelijk vervoer, zullen de mogelijkheden van concurrentie tussen de modaliteiten bij periodieke aanbesteding toenemen.

In de vierde plaats is het Kabinet voornemens om de bekostiging van het regionaal openbaar vervoer zo in te richten dat deze vervoerprestatiegerelateerd is, hetgeen betekent dat de overheidsbijdrage gerelateerd is aan betaalde reizigerskilometers, vervoeropbrengsten of een mix van beide, hetgeen gedurende de concessieperiode een continue prikkel is tot het leveren van een zo groot mogelijke vervoerprestatie. De aanbestedende overheid kan overigens op een (te verwachten) efficiencyverbetering inspelen door in de contractvoorwaarden een jaarlijks dalend budget af te spreken of door de grondslag van subsidiëring aan te passen (het realiseren van een hogere kostendeckingsgraad).

Ten slotte acht het Kabinet het gewenst om de betrokkenheid van de reiziger bij de ontwikkeling en uitvoering van het aanbod door de vervoerder te vergroten (zie hiervoor par. 2.8).

Het Kabinet is zich echter bewust van het risico dat de introductie van beheerste en periodieke concurrentie om de weg een onvoldoende impuls kan geven om een werkelijk marktgerichte openbaar vervoersector te realiseren. Derhalve wil het Kabinet in samenwerking met de verantwoordelijke bestuurlijke autoriteiten in het stads- en streekvervoer, experimenten met meer directe concurrentie op de weg bevorderen. Te denken valt aan experimenten met bijvoorbeeld twee verschillende vervoerders die beide op dezelfde verbinding een vervoersmogelijkheid bieden of aan een situatie van twee (deels) samenvallende concessies. Indien subsidiëring op grond van werkelijk gerealiseerde vervoersprestatie plaatsvindt, leidt een dergelijk vergroot vervoeraanbod niet tot een verhoging van de overheidsbijdrage. Een reiziger kan maar door één vervoerder tegelijk vervoerd worden. De experimenten zullen inzicht verschaffen in verdere toepassingsmogelijkheden.

## **2.7. Concurrentie om de ontwikkelingsfunctie**

### *Eisen aan de opdrachtgever*

Zoals reeds eerder in dit kabinetsstandpunt aangegeven, vervult de verantwoordelijke regionale overheid de beleidsvoerende functie en draagt daarmee verantwoordelijkheid voor de condities waaronder het openbaar vervoeraanbod tot stand komt. De beleidsvoerende, aanbestedende overheid stelt op grond van het provinciaal/regionaal verkeer- en vervoerplan een programma van eisen op waaraan de offertes zullen worden getoetst en verschaft vervolgens helderheid over het flankerend beleid gedurende de concessieperiode. Evenzo dient de overheid op haar beurt helderheid te verkrijgen van de aanbieders omtrent de vervoerkundige en financiële consequenties van eventuele wijzigingen in het beleid. Het vastleggen van het beleid schept verplichtingen voor zowel overheid als ontwikkelaar. Wil een offerende vervoeronderneming de ontwikkelingsfunctie kunnen waarmaken, dan is het noodzakelijk dat dit programma van eisen enerzijds eenduidig en transparant is voor de meedingende vervoerondernemingen, maar anderzijds de vervoerondernemingen de ruimte laat om deze functie waar te maken. Vervolgens gunt de aanbestedende overheid een concessie voor het (laten) uitvoeren van openbaar vervoer aan een van de aanbieders. Hierbij dienen de concessievoorwaarden zo te worden geformuleerd dat de vervoeronderneming voldoende ruimte houdt om in te spelen op de veranderende behoeften van de reiziger. In dit licht bezien is het verkrijgen van een concessie dus niet het verwerven van een eenzijdige overheidsopdracht, maar het verwerven van het (primaire) recht op exploitatie.

### *Twee varianten voor aanbesteding van de ontwikkelings- en realisatiefunctie*

Bij het aanbesteden van een concessie gaat het primair om het aanbesteden van de ontwikkelingsfunctie. Die functie moet de vraag en het aanbod in het stads- en streekvervoer tot elkaar brengen. Voor de wijze van aanbesteding van een concessie heeft het Kabinet twee varianten afgewogen.

Een eerste variant is een aanbesteding van een concessie waarbij deze betrekking heeft op de ontwikkeling van een vervoeraanbod, maar waarbij de produktie- en afzetrisico's die aan de realisatie zijn verbonden voor rekening en risico komen voor de onderneming die de concessie wint. Dit

hoeft niet te betekenen dat de concessiehouder de gehele realisatie zelf verzorgd. Daarbij staat het in het eindbeeld de concessiehouder vrij om de realisatiefunctie voor een deel van het concessiegebied of voor een bepaalde modaliteit in onderaanneming uit te geven. De partij die de winnende offerte heeft uitgebracht, verkrijgt derhalve niet alleen het recht op, maar automatisch ook de verantwoordelijkheid voor het (laten) uitvoeren van openbaar vervoersdiensten in het betreffende gebied. Deze variant is overeenkomstig het advies van de Commissie Brokx.

Een tweede variant is die waarbij de overheid in eerste instantie alleen de ontwikkelingsfunctie laat uitwerken door (een) onafhankelijke derde(n), om vervolgens op basis van het daaruit voortvloeiende plan zelf de realisatie van het stads- en streekvervoer aan te besteden. Deze variant wordt ook wel «besteld en geleverd» genoemd omdat de aanbestedende overheid vrij exact definieert wat het vervoeraanbod dient te zijn en de uitvoering hiervan vervolgens gunt aan de vervoeronderneming die deze tegen de laagste prijs wil uitvoeren.

Beide varianten hebben voor- en nadelen. Het Kabinet kiest om de volgende redenen voor de eerste variant als eindmodel.

De koppeling tussen ontwikkeling en uitvoering geeft een extra garantie dat de offererende ontwikkelaar in de offerte de productie- en afzetrisico's realistisch zal inschatten. De ontwikkelaar zal dus een goed en betrouwbaar inzicht moeten hebben in de te verwachten kosten en opbrengsten die bij het aangeboden netwerk horen, maar tevens zal hij in staat moeten zijn bij daadwerkelijke uitvoering correcties uit te voeren op de hoogte van de kosten en opbrengsten. Bij ont koppeling van beide functies bestaat het risico dat op basis van politiek gewenste aanpassingen er een qua prijs/kwaliteitsverhouding niet realistisch plan ontstaat dat in de uitvoering niet te realiseren blijkt. Omdat de ontwikkelaar ook verantwoordelijk is voor de kosten en opbrengsten van de uitvoering, dwingt de combinatie van deze verantwoordelijkheid en de van te voren vastgestelde maximum subsidie de ontwikkelaar om de aanbestedende overheid te wijzen op de kosten die aanvullende wensen met zich meebrengen. Hiermee wordt voorkomen dat de aanbestedende overheid te gemakkelijk op de stoel van de ontwikkelaar gaat zitten door een groot aantal aanvullende wensen op te voeren.

In de tweede plaats maakt de koppeling tussen ontwikkeling en uitvoering het mogelijk om de financiële risico's voor de uitvoering van het openbaar vervoer volledig bij de ontwikkelaars te leggen. Zij zijn het immers die zowel de kosten als de opbrengsten inschatten en verantwoordelijk zijn voor het uiteindelijke financiële resultaat.

Een andere overweging is dat volgens het model Brokx de ontwikkelingsfunctie uitsluitend bij de ontwikkelaar en niet deels bij de overheid komt te liggen. Deze vorm van aanbesteding geeft de meeste ruimte aan effectiviteitsverbetering en leidt bovendien niet tot een gedetailleerd ontwikkelingsplan dat vervolgens door de overheid wordt aanbesteed, en laat veel meer ruimte voor permanente innovatie, verandering en ondernemingsruimte voor de bedrijfstak.

Deze variant betekent echter niet dat de ontwikkelaar dezelfde moet zijn als de partij die de uitvoering voor zijn rekening neemt. In het streefbeeld van het Kabinet staat het de ontwikkelaar vrij om de uitvoering geheel of gedeeltelijk via onderaanneming tot stand te laten komen. Dit laat onverlet dat ook bij onderaanneming, de ontwikkelaar de risicodragende partij is en blijft. Deze mogelijkheid van onderaanneming heeft het voordeel dat de ontwikkelaar een deel van de risico's bij onderaannemers

kan leggen en dat kleinere ondernemingen de kans krijgen zich (duidelijker) op de openbaar vervoermarkt te positioneren. Deze kunnen dan op hun beurt in een volgende aanbesteding eventueel een offerte uitbrengen op de ontwikkelingsfunctie. Op deze wijze kan het systeem van gehele of gedeeltelijke onderaanneming bijdragen tot het ontstaan van nieuwe marktpartijen.

De tweede variant heeft ook een aantal voordelen, omdat de overheid in dit geval meer zeggenschap heeft over de uitvoering van het plan en dit, met het oog op maximale efficiencyverbetering, op prijs kan worden aanbesteed waardoor de aanbesteding relatief eenvoudig kan worden vormgegeven. Eventuele financiële baten die voortvloeien uit het aanbesteden op prijs, vallen direct aan de aanbestedende overheid toe, hetgeen ruimte laat voor additionele voorzieningen of voor het terugdringen van de collectieve lasten. Tevens heeft deze variant het voordeel dat de drempels voor toetreding in zowel de afzonderlijke ontwikkelingsfunctie als in de afzonderlijke realisatiefunctie zeer laag zijn.

#### *Concluderend*

Het Kabinet wil de ontwikkelings- en uitvoeringsfunctie in één hand houden, zeker qua verantwoordelijkheidsverdeling: de vervoeronderneming heeft de opdracht tot afstemming van vraag en aanbod (bij uitstek een ondernemingsverantwoordelijkheid), de financiële risico's van het ondernemen liggen bij de vervoerondernemingen en ondernemingen krijgen de ruimte voor permanente veranderingen en verbeteringen. In de overgangsfase naar het eindmodel, waarbij het niet altijd zeker is of er in alle gevallen sprake zal zijn van concurrentie om de ontwikkelingsfunctie, wil het Kabinet ook mogelijkheden scheppen om de ontwikkelingsfunctie en de uitvoeringsfunctie niet in een hand te houden.

### **2.8. De positie van reiziger**

Vernieuwingen in het vervoeraanbod die meer tegemoet komen aan de wensen van de reiziger vormen, zoals gezegd, de uiteindelijke drijfveer. Hierdoor is in ieder geval een herverdeling van de verantwoordelijkheden tussen de publieke en de private sector noodzakelijk. Dit verandert de positie en betrokkenheid van de reiziger omdat bij de aanbesteding van concessies en contracten de overheid zijn publiekrechtelijke verantwoordelijkheid, voorzover het de uitwerking van een toereikende vervoersvoorziening betreft, voor een groot deel bij marktpartijen legt.

Het introduceren van aanbesteding en verzelfstandiging betekent volgens het Kabinet dat de betrokkenheid van de reiziger, die nu veelal is uitgewerkt via de bezwaar-, beroeps- en inspraakmogelijkheden, op een andere wijze vorm dient te worden gegeven. Dit kan naar de opvatting van het Kabinet op verschillende manieren.

Zo zal het aanbesteden van de ontwikkelingsfunctie betekenen dat voor de verschillende aanbiedende partijen meer dan tot nu toe de wensen van de reizigers leidraad zullen vormen voor het ontwerpen van het aanbod van openbaar vervoer. Bijvoorbeeld op basis van marktonderzoek, zullen de wensen van reizigers bepalend zijn voor de invulling hiervan. Een alternatief is om afspraken omtrent reizigersbetrokkenheid bij de offerteaanvraag te betrekken. Een consumentenpanel kan in dit geval van nut zijn.

Bij de aanbesteding van concessies is de beleidsvoerende overheid publiekrechtelijk verantwoordelijk voor het besluit tot aanbesteding, het onderwerp van aanbesteding en de voorwaarden waaronder de aanbe-

steding zal gaan plaatsvinden. Van de beslissingen die in deze publiek-rechtelijke fase, voorafgaand aan de privaatrechtelijke fase van de daadwerkelijke aanbesteding, door de aanbestedende overheid worden genomen, ligt voor de hand dat dit type beslissingen onderwerp is van democratische controle en gangbare inspraak- (en eventueel bezwaar- en beroeps-) mogelijkheden. Het Kabinet acht het van belang en veronderstelt ook dat de reiziger graag actief mee zal willen denken over de kwaliteit en kwantiteit van het openbaar vervoeraanbod. Bij de nadere uitwerking van de aanbestedingsprocedure zal dit in ieder geval voor de aanbestedende overheden een aandachtspunt vormen.

Tegen besluiten, genomen in de aanbestedingsprocedure (de privaatrechtelijke fase), staan de gangbare civielrechtelijke procedures open.

In het stads- en streekvervoer zal in het algemeen geen sprake zijn van directe marktwerking in de zin dat de reiziger kan kiezen tussen verschillende aanbieders. Dit is een extra argument om specifiek aandacht te besteden aan de positie van de reizigers in het proces van aanbesteding. Voor de reiziger is de verantwoordelijke overheid immers niet meer het aanspreekpunt, maar is dat de vervoeronderneming. Daarom is het Kabinet voornemens om in het voortraject van de implementatie na te gaan of er een wettelijke basis moet worden gelegd voor de betrokkenheid van reizigers bij een aantal onderwerpen die de relatie reiziger-concessiehouder betreffen.

## **2.9. De positie van de werknemer**

De introductie van marktwerking en de verzelfstandiging van vervoerbedrijven zal verschillende gevolgen hebben voor de werknemers in het stads- en streekvervoer. Gevolgen die naar het oordeel van het Kabinet kansen en mogelijkheden voor verbetering bieden.

In de eerste plaats wil het Kabinet er op wijzen dat het beoogde effect van de introductie van marktwerking en verzelfstandiging, een betere concurrentiepositie van het stads- en streekvervoer is. Alleen dan is vervoergroei mogelijk en alleen dan ontstaat een perspectief van behoud en uitbreiding van werkgelegenheid.

Ten tweede constateert het kabinet dat reeds verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) in het stads- en streekvervoer bestaan. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden op basis van verschillende cao's is bij versterking van marktwerking dan denkbaar. Doch eveneens is denkbaar, zoals in Limburg is gebeurd, dat de nieuwe toetreders de cao-streekvervoer volgt en concurrentie tussen vervoerders plaatsvindt op basis van kwaliteit, service en efficiency.

In de derde plaats zij verwezen naar de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven in Maastricht en Groningen. Deze geven aan dat goede afspraken tussen werknemers en werkgevers tot stand kunnen komen.

In de vierde plaats zal als gevolg van periodieke aanbesteding de werkgelegenheid op macro-niveau niet afnemen.

Weliswaar zal op individueel niveau de baanzekerheid incidenteel kunnen verminderen, doch in een systeem van overlappende concessies en onderaanneming zal een dynamisch proces ontstaan, waarbij bedrijven dingen naar meerdere concessies. De totale werkgelegenheid in het stads- en streekvervoer zal daardoor naar verwachting gelijk blijven.

Het Kabinet voorziet daarnaast een overgangperiode alvorens al het stads- en streekvervoer via openbare aanbesteding gegund zal worden. Deze geleidelijke overgang biedt ruimte aan zowel werkgevers als werknemers om zich op de veranderende materieel- en arbeidsmarkt voor te bereiden.

Een meer reizigersgericht stads- en streekvervoer zal met name vorm moeten krijgen door de werknemers die dagelijks worden geconfronteerd met de reizigers. Zij vormen immers het gezicht naar buiten. Het is daarom van groot belang dat het dienstverlenend karakter van de bedrijfstak wordt benadrukt, wil de concurrentiepositie van het stads- en streekvervoer worden versterkt. Het arbeidsklimaat in een onderneming dient een dergelijke attitude uit te dragen. Constructief overleg tussen werkgever en werknemers kan daaraan een wezenlijke bijdrage leveren.

## **2.10. Drie succesvoorwaarden**

In de eerste plaats dient helder te zijn op welke wijze de aanbesteding van concessies en contracten plaats zal kunnen hebben. In hoofdstuk 3 wordt op dit punt op onderdelen een nadere uitwerking geven. Daarbij wordt tevens een aantal onderwerpen benoemd dat in overleg met bestuurlijke partners en de bedrijfstak verder zullen moeten worden uitgewerkt.

In de tweede plaats is een belangrijke succesvoorwaarde voor de introductie van concurrentie in het stads- en streekvervoer dat er sprake is van competente decentrale besturen die de mogelijkheden hebben om tot aanbesteding over te gaan. In hoofdstuk 4 wordt geschetst op welke wijze naar het oordeel van het Kabinet kan worden voldaan aan deze conditie.

In de derde plaats is naar het oordeel van het Kabinet de introductie van daadwerkelijke marktwerking geboden. In het jaarverslag van 1994 heeft de Algemene Rekenkamer onderstreept dat verzelfstandiging en privatisering niet mogen leiden tot een monopolie-situatie. Verzelfstandiging en privatisering in het openbaar vervoer is alleen dan verantwoord indien er sprake gaat zijn van daadwerkelijke concurrentie. Daarvoor is een minimale voorwaarde dat bij elke aanbesteding er werkelijke en duurzame concurrentie ontstaat tussen meerdere aanbiedende marktpartijen. Zonder dat wordt een op de overheid georiënteerd monopolie vervangen door een marktmonopolie, met de daaraan verbonden risico's.

Zonder concurrentie tussen meerdere marktpartijen dreigt het risico dat de aanbestedende regionale overheid wordt gedwongen instrumenten te hanteren die bij een monopolioide structuur behoren, en vervalt in directe bemoeienis met de betrokken ondernemingen teneinde garanties te verwerven voor een efficiënte en effectieve besteding van de overheidsmiddelen.

## **HOOFDSTUK 3. DE AANBESTEDING VAN NATIONALE, REGIONALE/LOKALE NETWERKEN EN INTERREGIONALE VERBINDINGEN**

### **3.1. Inleiding**

Het Kabinet is van oordeel dat de vormgeving en uitvoering van concurrentie in het openbaar vervoer een gedifferentieerde aanpak naar schaalniveau en naar specifieke marktsituatie vergt. Daarbij zal sprake zijn van een groeimodel. Op basis van ervaringen en variaties in uitwerking dient een werkwijze tot stand te komen die voor de verschillende overheden hanteerbaar is.

Deze gedifferentieerde aanpak naar schaalniveau komt tot uitdrukking door het aanbesteden van nationale netwerken, regionale netwerken en interregionale verbindingen te onderscheiden.

De Commissie Brox spreekt niet over lokale netwerken omdat bij de uitwerking zij van de premisse uitging dat het onderscheid tussen lokaal en interlokaal vervoer zou komen te vervallen en dat de BOS/BOV-steden niet langer als bestuurlijk verantwoordelijke autoriteit zouden functioneren. Het Kabinet is van oordeel dat het voortbestaan van BOS/BOV-steden als gevolg van het IPO-VNG akkoord, niet strijdig is met de aanbevelingen van de Commissie ten aanzien van de aanbesteding van regionale netwerken omdat deze aanbevelingen overeenkomstig van toepassing kunnen zijn op de aanbesteding van lokale netwerken. Wel vragen de afstemming van de aanbesteding van het lokale en het regionale netwerk bijzondere aandacht.

In paragraaf 2.7 is door het Kabinet reeds de hoofdlijn van de wijze van aanbesteding geschetst. Samen met de uitwerkingen in dit hoofdstuk dienen deze als eerste aanzet voor een programma van eisen voor te wijzigen regelgeving.

De Commissie Brox heeft geen voorstellen voor de aanbesteding van de zogenaamde «besteld en geleverd» variant. Maar omdat dit recentelijk in een aantal EU-landen is ingevoerd dan wel zal worden ingevoerd kunnen de leerervaringen daar als basis worden gebruikt.

### **3.2. Aanbesteding van nationale netwerken**

Het Kabinet kan zich in algemene zin goed vinden in de aanbevelingen van de Commissie Brox dat een nationaal (rail)netwerk primair tot stand zal komen door concurrentie op de weg, waarbij de overheid de zorg draagt voor het non-discriminatoire beschikbaar stellen van de infrastructuur aan vervoerondernemingen. Zij sluiten geheel aan bij de essenties van het kabinetsstandpunt Wijffels omtrent de scheiding van verantwoordelijkheden voor infrastructuur en exploitatie en de visie die inmiddels is ontwikkeld in het kader van de uitwerking van dit kabinetsstandpunt op het punt van een nationaal openbaar vervoersysteem en de mogelijkheden tot rendabele exploitatie van vervoer binnen dat systeem.

Het Kabinet vraagt hierbij bijzondere aandacht voor de positie van de contractsector rail (trein). In haar opvatting zal de noodzaak tot het inkopen van aanvullende lijnen zich op interregionaal, maar ook op regionaal schaalniveau manifesteren. Dit laatste vervoer behoort als een onlosmakelijk deel te worden beschouwd van het totale regionale openbaar vervoer. Het Kabinet is dan ook van oordeel, dat dit soort vervoer in de toekomst onderdeel moet gaan uitmaken van de aanbestedingsmethodiek. Zolang en voor zover er geen overdracht van

bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor openbaar vervoer aan de regionale overheden heeft plaatsgevonden, blijft er een aparte contractsektor rail bestaan voor rekening en verantwoordelijkheid van de rijksoverheid.

### **3.3. Aanbesteding van regionale/lokale netwerken**

Ten aanzien van de aanbesteding van regionale en lokale netwerken wil het Kabinet reeds nu een aantal keuzes maken die de grondslag kunnen vormen voor verdere concretisering. Het Kabinet stemt op hoofdlijnen in met de voorstellen van de Commissie Brokx op dit punt, gelet op de specifieke vervoer- en marktkenmerken op dat schaalniveau.

#### *Selectiecriteria voor de keuze van offertes*

Bij de keuze tussen de verschillende offertes voor de ontwikkelingsfunctie zijn in principe twee criteria mogelijk: enerzijds prijs en anderzijds kwaliteit. Zoals hierboven is gesteld, beoogt het Kabinet door middel van concurrentie tussen twee of meer onafhankelijke marktpartijen in eerste instantie een betere afstemming van vraag en aanbod in het openbaar vervoer te bewerkstelligen. Derhalve is, uitgaande van een prestatiegerelateerde en geplafonneerde bekostiging, toetsing door de aanbestedende overheid van de verschillende offertes op kwaliteit een belangrijk criterium, waar het de ontwikkelingsfunctie betreft. Het begrip kwaliteit kan daarbij in de ruimste zin van het woord worden gehanteerd en moet vooral uitdrukking geven aan reizigersgerichtheid. Onder kwaliteit kan dan bijvoorbeeld worden verstaan een mengsel van het aantal verbindingen, de frequentie, de vertrek mogelijkheden, het aantal aansluitingen op het nationale of het aangrenzende regionale netwerk, de bijdrage aan de oplossing van de congestieproblematiek, het sociale karakter van het netwerk, enz. Daarbij dienen heldere en toetsbare begrippen en maatstaven te worden gehanteerd om ongewenste neveneffecten te vermijden. Om duidelijkheid omtrent de selectie van het beste aanbod te garanderen, is het van belang dat het aantal te hanteren selectiecriteria zo klein mogelijk blijft en operationeel en objectief meetbaar zijn.

Een ander selectie criterium is naar de mening van het Kabinet de prijs van het openbaar vervoer voor de reiziger, te weten het reizigerstarief. Het Kabinet is van mening dat zowel de hoogte van het reizigerstarief, eventueel begrensd binnen bandbreedtes en eventueel gebonden aan een maximum, als de tariefstructuur onderdeel kunnen zijn van de concessieafspraken. Het door de aanbestedende autoriteit geformuleerde programma van eisen kan hieromtrent aanwijzingen bevatten. Daarbinnen bepaalt de aanbiedende partij echter zelf de hoogte en structuur van het tarief.

Naast de selectie op basis van kwaliteit, hecht het Kabinet, mede gelet op een betere marktwerking, er aan dat ook de prijs (subsidietarief) van ontwikkeling en uitvoering bij de selectie van concessies een rol speelt. Het Kabinet wil, in samenwerking met de decentrale overheden, initiatieven ontwikkelen om in het kader van betere marktwerking het verlangde subsidietarief per vervoerprestatie inzet van de beoordeling van de concessieafspraken te maken.

#### *Resumerend*

Het Kabinet heeft een voorkeur voor een selectie van de ontwikkelingsfunctie op de prijs/kwaliteitsverhouding.



### *Selectie alleen op prijs*

Behalve bij de aanbesteding van de «besteld en geleverd» variant van aanbesteding van concessies, ziet het Kabinet meerdere mogelijkheden voor het gebruik van de prijs als enig selectie criterium. Allereerst is selectie op prijs mogelijk bij de inkoop van aanvullende lijnen. Het betreft hier immers een door de overheid gewenste verbinding die volgens het principe «besteld en geleverd» aanbesteed wordt. Bij de onderaanneming van de uitvoering door een derde partij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitvoering in een geografisch en vervoerkundig te onderscheiden gebied, aan de uitvoering van versterkingsritten in de spitsperiode, maar ook aan de uitvoering van bijvoorbeeld een bepaalde modaliteit zoals een tram- of metronet. Deze onderaannemers kunnen, door hun grotere efficiency of door hun specialistische kennis t.a.v. een bepaalde vervoersmodaliteit, efficiënter produceren dan de ontwikkelaar/uitvoerder zelf. Omdat bij de uitvoering sprake is van een min of meer nauwkeurig omschreven produkt, ligt aanbesteding door de hoofdaannemer op prijs hier voor de hand.

In dit licht wil het Kabinet er ook op wijzen dat bijvoorbeeld de aanbesteding van een concessie of contract voor collectief vraagafhankelijk vervoer zeer wel op prijs (subsidietarief) dan wel reizigerstarief mogelijk is. Het produkt kan hier immers vrij nauwkeurig worden omschreven waardoor de kwaliteit in principe voor alle aanbieders hetzelfde is.

### *Schaalgrootte van concessies en modaliteiten*

Bij het bepalen van de omvang van het aan te besteden concessiegebied, strijden bestuurlijke en vervoerkundige argumenten om voorrang. Hetzelfde geldt voor beslissingen ten aanzien van het wel of niet aanbesteden per modaliteit, het opdelen van de aanbesteding in twee ronden, en het sluiten van aanvullende contracten op lijnniveau.

Bij de keuze inzake de schaalgrootte van de te verlenen concessies voor het uitvoeren van openbaar vervoersdiensten in een bepaald gebied is het Kabinet van mening dat deze zo veel mogelijk aan moet sluiten bij de schaal van de vervoerbewegingen, maar anderzijds ook bepaald wordt door de uitkomst van het onlangs gesloten akkoord met IPO en VNG. Tegelijkertijd dient bij de schaalgrootte rekening gehouden te worden met de mogelijkheid dat meerdere marktpartijen, waaronder nieuwe toetreders, kunnen meedingen. Enerzijds moeten er gebieden ingevuld worden (eventueel in onderaanneming in de uitvoeringsfase) die kleine ondernemers in staat stellen ervaring op te doen met het verrichten van openbaar vervoer om later zelf een offerte voor een groter gebied of voor een ontwikkelingsfunctie uit te kunnen brengen. Anderzijds moeten de gebieden niet zodanig versnipperd worden dat afbreuk aan de kwaliteit van de aangeboden diensten wordt gedaan omdat de samenhang voor de reiziger ontbreekt. Ook om bedrijfseconomische redenen is het niet wenselijk dat de omvang van de concessies te gering is, tenzij deze kleinschaligheid voldoende gecompenseerd wordt door het feit dat er op enig moment meerdere openbaar vervoerconcessies te verwerven zijn.

De samenhang in het vervoernetwerk wordt in de ontwikkelingsfase gegarandeerd en het Kabinet verwacht dat de aanbestedende overheden zelf het belang inzien van de totstandkoming van daadwerkelijke competitie bij de aanbesteding van concessies. Aangezien de bestuurlijke eenheden sterk verschillen in omvang en in vervoerkundige samenhang, zal de verantwoordelijke bestuurlijke autoriteit kunnen bezien of de aanbesteding de gehele bestuurlijke eenheid omvat of dat, zonder afbreuk

te doen aan de samenhang van het netwerk, de aanbesteding op een kleinere schaal zal plaatsvinden. Onderaanneming in de uitvoeringsfase van gedeelten betekent een lage drempel voor toetreding. Zolang deze plaatsvindt binnen het samenhangend netwerk, levert dit geen risico van versnippering op. Het Kabinet verwacht dat, na een overgangperiode, het streefbeeld van een evenwichtige verdeling van grote en kleine aanbestedingen, bereikt kan worden.

Het voorstel van de Commissie Brokx om de ontwikkelingsfunctie per modaliteit aan te besteden, in combinatie met de mogelijkheid van onderaanneming, maakt het naar de opvatting van het Kabinet mogelijk om per modaliteit langs dezelfde hoofdlijnen te werken, zij het dat ook hier maatwerk noodzakelijk is. Teneinde suboptimalisatie te voorkomen kan de afstemming en aansluiting tussen de verschillende modaliteiten een selectie criterium zijn. Ook wordt door de Commissie Brokx nog de mogelijkheid genoemd om bijvoorbeeld bij de railsector van het stads- en streekvervoer (tram/metro) met het instrument «aanbesteding van het management» te werken. Daarbij zou het vruchtgebruik van materieel en personeel aanbesteed kunnen worden. Doordat alleen het management wisselt, wordt de mogelijkheid gecreëerd dat ook ontwikkelaars zonder tram/metro materieel een offerte voor deze concessie kunnen uitbrengen. Het Kabinet is van zins om ook de mogelijkheden tot experimenten met deze vorm van concurrentie te verkennen.

#### *Looptijd concessies*

De looptijd van de concessies voor de ontwikkelingsfunctie dient naar het oordeel van het Kabinet rond de 4 à 5 jaar te zijn, waarbij de looptijd van concessies voor rail en die voor de uitvoeringscontracten (beperkt) kunnen afwijken. De termijn van 4 à 5 jaar is een afweging tussen flexibiliteit en regelmatige concurrentie enerzijds en stabiliteit en continuïteit van het aanbod anderzijds. Bovendien geeft het een duidelijk zichtbare tijdshorizon die de vervoerder aanzet tot klantgericht handelen en het bereiken van optimale efficiency. Bij de afweging van enerzijds duurzaamheid met het oog op de vervoerkundige continuïteit en anderzijds het risico dat een langere concessieduur de prikkels tot marktconform gedrag bij de vervoerder wegneemt, komt het kabinet tot een concessieperiode van 4 à 5 jaar.

Daarbij kiest het Kabinet als vertrekpunt dat voor Nederland als geheel, per modaliteit een gelijke maximale concessieperiode zou moet worden afgesproken. Het Kabinet spreekt de verwachting uit, daarbij verwijzend naar ervaringen in het buitenland, dat in de toekomst de creativiteit van de aanbieders zal leiden tot het ontstaan van een tweede-hands markt voor bus- en trammaterieel en tot het introduceren van lease-constructies en bus-pools waarbij het materieel onderling uitwisselbaar is en waardoor het bedrijfsrisico aanmerkelijk verminderd wordt.

### **3.4. Aanbesteding van interregionale verbindingen**

Het Kabinet is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van interregionale verbindingen in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van de concessiehouders. Uit oogpunt van de kwaliteit van het vervoerproduct hebben de concessiehouders daarbij uitdrukkelijk hetzelfde belang. Waar dit niet automatisch geschiedt, valt de afstemming onder de verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. Om dit te bevorderen kan de aanbestedende overheid, analoog aan de aansluiting op het nationale railnetwerk, interregionale afstemming als criterium toevoegen.

### **3.5. Aanbesteding van aanvullende openbaar vervoercontracten**

Indien bij de aanbesteding van concessies bepaalde voorzieningen ontbreken die de verantwoordelijke bestuurlijke eenheid wel maatschappelijk noodzakelijk acht, kunnen volgens de Commissie Brokx aanvullende contracten worden gesloten (aanbesteding op prijs via een minimum-subsidiecontract voor een periode van 2 tot 5 jaar). Reeds eerder is gememoreerd dat het contracteren van aanvullende vervoerdiensten bij onvolledige mededinging het risico in zich draagt dat een mechanisme ontstaat dat een vervoeronderneming een vervoernetwerk aanbiedt waarin bewust vervoerkundig minder interessante lijnen ontbreken teneinde deze lijnen vervolgens via financieel meer aantrekkelijke, aanvullende contracten te verwerven. Met het perspectief van daadwerkelijke concurrentie tussen meerdere vervoerondernemingen, de mogelijkheid van concurrentie tussen modaliteiten en de periodieke inzetbaarheid van het instrument van aanbesteding, acht het Kabinet dit risico echter gering.

## **HOOFDSTUK 4. PERSPECTIEF OP EEN COMPETENT DECENTRAAL BESTUUR**

### **4.1. Inleiding**

De verkeer- en vervoerproblematiek heeft in Nederland een sterk regionaal karakter. Daarom streeft het Kabinet naar een verdergaande regionalisering van een gedeelte van het verkeer- en vervoerbeleid, waaronder de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de exploitatie van het regionaal openbaar vervoer. Het beter afstemmen van het openbaar-vervoeraanbod op de wensen van de reiziger en het verwerven en aan zich binden van een groter aandeel van de reizigers in de vervoermarkt vergt een forse bestuurlijke inspanning van de regionale overheden. Niet alleen op het terrein van de infrastructuur maar ook ten aanzien van de daadwerkelijke effectivering van de selectieve afremming van de groei van de automobilititeit op regionaal niveau.

De Commissie Brokx heeft haar visie op de regionalisering van het beleid inzake het regionale openbaar vervoer verwoord in een brief van 19 december 1994 (zie bijlage 3 van het advies «Marktwerking in het openbaar vervoer»).

Voor de beleidsvoerende functie en het daadwerkelijk aanbesteden van het openbaar vervoer is het volgens de Commissie Brokx van het grootste belang dat de overheid competent, terzakekundig en slagvaardig is en aangrijpt op het juiste niveau. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze het Kabinet dit ambitieniveau met betrekking tot de structuur en het functioneren van de overheid de komende jaren gestalte wil geven, opdat daadwerkelijk de beleidsvoornemens kunnen worden gerealiseerd. In paragraaf 4.2 wordt de stand van zaken met betrekking tot de decentralisatie in de Kaderwetgebieden gememoreerd. In paragraaf 4.3 wordt de relatie tussen het hoofdlijnenakkoord met het IPO en de VNG en de voorstellen van de Commissie Brokx gelegd. In paragraaf 4.4. wordt een aantal succesvoorwaarden benoemd die moeten worden vervuld opdat daadwerkelijk de in dit kabinetsstandpunt geformuleerde beleidsvoornemens gestalte kunnen krijgen.

### **4.2. De implementatie van de decentralisatie van het regionaal openbaar vervoer in de Kaderwetgebieden**

De Commissie Brokx pleit in genoemde brief van 19 december 1994 voor een voortvarende voortzetting en uitwerking van de voorgenomen verschuiving van onder meer taken, bevoegdheden en middelen met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van het beleid inzake het regionaal openbaar vervoer (exploitatie en infrastructuur) van het rijks- en het lokale niveau naar de zogenoemde Kaderwetgebieden.

Ten aanzien van de implementatie van de decentralisatie van de taken en bevoegdheden zijn inmiddels concrete stappen gezet. De verschillende Kaderwetgebieden bieden op dit punt een divers beeld. Met de goedkeuring door Gedeputeerde Staten van de samenwerkingsregeling en het inschrijven daarvan eind december 1994 in het daartoe bestemde register, zijn vanaf dat moment het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en de Stadsregio Rotterdam (SRR) bevoegd op het terrein van het lokaal en interlokaal vervoer. Het per 1 maart opleggen van de samenwerkingsregelingen voor Haaglanden (waar de bevoegdheden voor het lokaal openbaar vervoer reeds eerder waren overgedragen), het Knooppunt Arnhem Nijmegen (KAN), Twente en de Stadsregio Eindhoven (SRE) door Gedeputeerde Staten van de betreffende provincies, betekent dat ook deze Kaderwetgebieden bevoegd zijn voor het lokaal en interlokaal

vervoer. Een samenwerkingsregeling voor het Bestuur Regio Utrecht is nog niet opgelegd, maar de minister van Binnenlandse Zaken is voornemens dit binnen afzienbare tijd te doen. Momenteel wordt in samenspraak met de Kaderwetgebieden, de betrokken vervoerbedrijven, de BOV/BOS-steden en de rijksoverheid, per Kaderwetgebied op maat materiële invulling gegeven aan de overgang van de bevoegdheden. Zo geschiedt daar waar het betrokken Kaderwetgebied dit nodig acht, bijvoorbeeld de voorbereiding van de besluitvorming over de dienstregeling voor het interlokale vervoer 1995/1996, nog door rijksoverheid, terwijl de formele goedkeuring geschiedt door het regionaal orgaan. Verder wordt in overleg met de belanghebbenden per Kaderwetgebied gewerkt aan de overdracht van de middelen voor exploitatie voor het lokaal en interlokaal vervoer aan het regionaal orgaan.

De Commissie Brox geeft een aantal belangrijke condities aan voor het adequaat kunnen implementeren van de beleidsvoeringsfunctie. Het Kabinet is van opvatting dat hieraan voor de Kaderwetgebieden binnen afzienbare tijd kan worden voldaan. Voor het aanbesteden van concessies moet een regionaal orgaan niet alleen bevoegd zijn voor het regionaal openbaar vervoer, maar moet het ook de beleidsmatige kaders met betrekking tot het flankerend beleid, de ruimtelijke ordening, de infrastructuur etc. kunnen bepalen. Met de implementatie van de Kaderwet wordt hiervoor een grondslag gelegd. Verder is recentelijk door het Kabinet een notitie aan de Tweede Kamer gezonden waarin ook het lange termijn perspectief is geschetst voor de Kaderwetgebieden (Tweede Kamer, 1994/1995, 21 427, nr. 107). Tegelijkertijd is duidelijk dat met betrekking tot het opbouwen van expertise bij regionale overheden inzake aanbesteding nog veel extra inspanningen nodig zijn.

#### **4.3. Het hoofdlijnen-akkoord IPO-VNG in relatie tot het advies van de Commissie Brox**

Inzake het decentralisatiebeleid voor de niet-Kaderwetgebieden is onlangs tussen de minister van Verkeer en Waterstaat, staatssecretaris mw. van der Vondervoort, alsmede het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten overeenstemming op hoofdlijnen bereikt over de lijnen waarlangs de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen op het gebied van het verkeer en vervoer plaats moet vinden (Tweede Kamer, 1994–1995, 23 198, nr. 5). Afgesproken is dat deze omvangrijke herverdelingsoperatie via een groeimodel tot stand zal komen, waarbij gaandeweg ruimte moet blijven bestaan voor bijstelling van de gekozen richting op basis van opgedane ervaringen en algemene bestuurlijke ontwikkelingen.

Het akkoord behelst, zoals in genoemde brief is uiteengezet, een omvangrijke herverdeling van taken, bevoegdheden en middelen binnen de bestaande structuur van drie (volwaardige) bestuurslagen. De taken, bevoegdheden en middelen voor het streekvervoer worden zo snel mogelijk aan de provincies overgedragen. Besloten is dat de taken, bevoegdheden en middelen voor de exploitatie van het lokale (stads-) vervoer vooralsnog bij de BOV- en BOS-gemeenten blijven. Om een goede afstemming tussen stads- en streekvervoer te waarborgen, vervult de provincie een coördinerende rol, waarbij de provincie, binnen de kaders van de planstructuur tussen provincies en gemeenten, kan beschikken over een aanwijzingsbevoegdheid. Daarnaast is overeengekomen de BOV/BOS-structuur aan een nader onderzoek te onderwerpen. Dit onderzoek wordt mede ingegeven door de vraag of de schaalgrootte van de BOV/BOS-steden en de hindernissen voor de afstemming van het lokaal en interlokaal vervoer bij met name de BOS-steden niet tot heroverweging in deze zou moeten leiden.

Dit akkoord op hoofdlijnen verschilt op een aantal punten van het door de Commissie Brokx geschetste streefbeeld. Zo betekent het besluit om de taken en bevoegdheden en middelen voor de exploitatie van het stadsvervoer vooralsnog bij de BOV/BOS-steden te laten, dat de scheiding tussen lokaal en interlokaal openbaar vervoer vooralsnog gehandhaafd blijft. Deze scheiding zal voort blijven bestaan, afhankelijk van de mate en de wijze van samenwerking tussen provincies en gemeenten bij aanbesteding en afhankelijk van de bestuurlijke ontwikkelingen. Een van de bepalingen binnen het IPO-VNG akkoord stelt dat de provincies, in overleg met de gemeenten, provinciale verkeer- en vervoerplannen opstellen en dat deze voor wat betreft het gemeentelijke beleid, door de gemeenten verder worden uitgewerkt. De gemeenten kunnen bovendien op basis van vrijwilligheid besluiten deze plannen gezamenlijk op te stellen. In dit kader wordt ook de wijze van toetsing van de provinciale en gemeentelijke plannen door respectievelijk rijk en provincie uitgewerkt. Hierdoor, maar ook door eventueel gebruik te maken van de aanwijzingsbevoegdheid, blijft naar het oordeel van het Kabinet de samenhang van het regionale vervoer gewaarborgd.

Met het op deze wijze waarborgen van de samenhang tussen lokaal en regionaal openbaar vervoer in de desbetreffende provincies, is naar het oordeel van het Kabinet het introduceren van de aanbesteding van concessies en contracten door de BOV/BOS-steden mogelijk.

#### **4.4. Succesvoorwaarden voor het functioneren en de structuur van de overheid**

##### *Een deskundige aanbestedende overheid*

Deskundigheid op hoofdlijnen wordt door de Commissie Brokx als een belangrijke voorwaarde gezien om als overheid doeltreffend een concessie aan te besteden. Deze deskundigheid heeft betrekking op het formuleren van het programma van eisen dat ten grondslag ligt aan de aanbesteding. Deze heeft evenzeer betrekking op het kunnen vergelijken van de inhoud van de verschillende aanbiedingen en het beoordelen van de financiële en maatschappelijke gevolgen van de verschillende aanbiedingen. De aanbestedende overheid dient verder voldoende deskundig te zijn om offertes te vragen en te beoordelen. Ook is het voor een regionale overheid noodzakelijk de procedures voor de aanbesteding transparant en non-discriminatoir te formuleren. Ten slotte is in het geval van contracten voor aanvullend openbaar vervoer sprake van een beperkte ontwikkelingsrol bij de overheid. Op dit moment is de expertise bij de regionale overheden beperkt en heeft alleen de rijksoverheid enige ervaring opgedaan met aanbesteding in de provincies Zeeland en Limburg.

Het Kabinet is voornemens de decentrale besturen bij de opbouw van deze expertise faciliterend te ondersteunen. Daarbij past een aantal kanttekeningen. In de eerste plaats lijkt het zinvol dat de verantwoordelijke overheden onderzoeken of het noodzakelijk is dat elke aanbestedende overheid dezelfde mate van expertise bezit. «Poolen» en inkoop van deskundigheid, bijvoorbeeld voor het beoordelen van de geoffreerde ontwikkelingsplannen, zijn voor de hand liggende alternatieven. Daarnaast lijkt het uit het oogpunt van transparantie van de markt en beperking van de beheerslast, efficiënt en effectief om te streven naar het gezamenlijk ontwikkelen van modellen en/of voorbeelden van een aanbestedingsreglement, een programma van eisen, een uitvraag voor een offerte, etc. Het Kabinet is voornemens met de relevante bestuurlijke partners te onderzoeken welke mogelijkheden hiertoe bestaan.

### *Objectiviteit op vier terreinen*

Om aanbesteding effectief te laten functioneren, mag er voor een aanbestedende overheid geen reden zijn om een voorkeur te hebben voor een bepaalde vervoerder, behalve wanneer deze voorkeur gebaseerd is op het aanbod van de vervoerder. De relaties tussen aanbieders onderling en die tussen vragers en aanbieders moeten derhalve zuiver en gelijkwaardig zijn. Het Kabinet onderschrijft in deze de adviezen van de Commissie Brokx over personele, financiële, functionele en contractuele objectiviteit.

Met betrekking tot de personele objectiviteit pleit het Kabinet daarom voor grote zorgvuldigheid bij het laten bestaan of ontstaan van personele functionele vervlechting tussen overheden en offerrende vervoerondernemingen. Het Kabinet acht het echter aan de regionale besturen om hieraan nadere invulling te geven (Zie in dit verband de regelgeving in de Gemeentewet en de Provinciewet inzake incompatibiliteit en de meldingsplicht van nevenfuncties; en de notitie Integriteit van de Openbare Sector (TK, 1993–1994, 23 400–11) van 23 oktober 1993 en de voortgangsrapportage (TK, 1993–1994, 23 400–29) van 11 februari 1994).

Eventuele financiële betrokkenheid van een aanbestedende overheid bij een vervoeronderneming kan leiden tot een niet-objectieve selectie van vervoerder. Naar het oordeel van het Kabinet is ontvlechting van belangen tussen provinciale besturen en het streekvervoer, alsmede de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven daarom niet alleen uit het oogpunt van financiële objectiviteit van groot belang. Zolang er sprake is van niet in redelijkheid te dragen risico's voor de overheid, zal het aanbesteden van concessies moeizaam blijken te zijn.

Indien er reeds sprake is van een functionele relatie tussen aanbestedende overheid en een onderneming op een ander terrein dan het openbaar vervoer, mag een dergelijk dwarsverband een objectieve aanbestedingsprocedure niet in de weg staan. Evenzo mogen de contracten die uiteindelijk gesloten worden niet zodanig geformuleerd zijn dat een van de partijen onevenredig wordt belast of beperkt.

### *Scheiding van infrastructuur en exploitatie*

Ook ten aanzien van het eigendom van infrastructuur dient een helder beeld geschapen te worden. Het gebruik van de infrastructuur kan in geen geval blijvend exclusief bij één vervoeronderneming worden gelegd. Eerlijke concurrentie kan immers niet plaatsvinden wanneer niet elke aanbieder gelijke toegang zou hebben tot de infrastructuur. De ontvlechting van de relatie tussen gemeente en vervoerbedrijf dient daarom zodanig vorm gegeven te worden dat de overheidsverantwoordelijkheid voor de infrastructuur ook na de ontvlechting kan worden geëffectueerd. Dat laat overigens onverlet dat, analoog aan het railinfrabeheer van het nationale railnetwerk, het beheer van het net als taakorganisatie van de regionale overheid door de vervoerder kan worden uitgevoerd. Het Kabinet is voornemens bij de decentralisatie van de bevoegdheden voor het streekvervoer naar de Kaderwetgebieden en de provincies, per gebied na te gaan of in deze sprake is van historisch gegroeide hindernissen. Waar nodig, zal volgens de bovengenoemde beleidslijn worden gehandeld.

### *Resumerend*

Het Kabinet acht het van groot belang dat deze onderwerpen gedurende de huidige kabinetsperiode door de verschillende overheden ter hand

worden genomen opdat bij de implementatie van de voorstellen aan deze belangrijke voorwaarden van ontvlechting is voldaan.



## HOOFDSTUK 5. MARKTORDENING EN MEDEDINGING

### 5.1. Inleiding

Het Kabinet is van oordeel dat, gelet op de wijze van aanbesteding, een geloofwaardige mededinging tot stand kan worden gebracht maar dat een aantal concrete maatregelen moet worden genomen om dit te bereiken. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze het Kabinet een duurzaam en doeltreffend functioneren van een OV-markt wil bevorderen.

### 5.2. Een «level playing field»

Na implementatie van de Kaderwet en de implementatie van het met het IPO en VNG gesloten akkoord over de hoofdlijnen van de decentralisatie voor de niet-Kaderwetgebieden zal sprake zijn van ongeveer 55 bestuurlijke eenheden die verantwoordelijkheden dragen voor de aanbesteding van het openbaar vervoer. Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek naar de BOV/BOS-structuur zal dit aantal kunnen vermindern. Het Kabinet is van mening dat er sprake moet zijn van een «level playing field» waarbij alle vervoerders op een gelijke wijze worden behandeld door de overheden. Dezelfde en eenduidige spelregels op hoofdlijnen zijn hiervoor een belangrijke conditie. Het Kabinet rekent het tot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om er zorg voor te dragen dat de markt adequaat functioneert. De introductie van nieuwe mechanismen zoals aanbesteding dwingen tot extra aandacht voor dit aspect (zie par. 5.3).

Een «level playing field» impliceert voorts dat alle aanbiedende vervoerondernemingen over dezelfde informatie kunnen beschikken. Dit geldt in het bijzonder voor de gegevens over de omvang van het vervoer per gebied. Een informatiemonopolie van de concessiehouder past hier niet. De (vervoers)autoriteiten dienen immers te kunnen beschikken over de gegevens met betrekking tot de vervoeromvang teneinde deze te kunnen gebruiken bij aanbestedingsprocedures en om aan geïnteresseerde vervoerders een actuele indicatie te kunnen geven over de vervoeromvang.

Een «level playing field» betekent dat de relaties tussen de verschillende aanbieders onderling zuiver zijn. Er mag geen sprake zijn van een overheersende partij die concurrenten uitschakelt of ernstig hindert. Dit impliceert dat in ieder geval de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven, bij gelijktijdige openstelling van de markt, een belangrijke conditie is voor het bereiken van een «level playing field» (zie paragraaf 5.5.), maar ook dat interlokale vervoerders en lokale vervoerders gelijke toegang moeten krijgen tot elkaars markt en dat er geen sprake kan zijn van onevenwichtige openstelling. Tegen deze achtergrond moeten ook andere monopolioïde structuren (zie par. 5.4.) worden vermeden. Daarom moet voorzien worden in spelregels en toezicht opdat voorkomen wordt dat aan de zijde van de aanbieders een dominante marktpartij ontstaat die concurrerend gedrag van andere potentiële aanbieders verhindert. Samenspanning en kartelvorming tussen aanbieders acht het Kabinet ongewenst en zal moeten worden voorkomen. De Wet Economische Mededinging biedt daartoe nu al mogelijkheden. Voorts impliceert een «level playing field» wederkerigheid, in die zin dat niet sprake kan zijn van niet of slechts gedeeltelijke openstelling van deelmarkten zoals die van het openbaar -, besloten - en taxivervoer.

Van daadwerkelijke concurrentie kan voorts slechts sprake zijn indien in elke markt 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. Omdat de kosten van toetreding, zoals bijvoorbeeld bij het maken van een offerte, voor bepaalde toetreders te hoog kunnen zijn, zal het Kabinet bevorderen dat middelen voor de exploitatie van het openbaar vervoer die worden toegekend aan regionale overheden, ook mogen worden benut voor het vergoeden van deze kosten aan (een selectie van) offererende vervoerondernemingen.

De aanbieders moeten betrouwbaar, vakbekwaam en financieel solide zijn. De Wet en het Besluit personenvervoer voorzien hier reeds in en stellen eisen hiertoe bij de vergunningverlening. Bij de uitwerking van de regelgeving als gevolg van dit kabinetsstandpunt zal heroverwogen worden of deze eisen onnodige hindernissen opwerpen voor toetreders tot deze markt. Bij de uitwerking van het akkoord met het IPO en het VNG zal verder nader bepaald moeten worden of sprake dient te zijn van één of meer vergunning-verstrekkende bestuurlijke eenheden.

Goede marktwerking stelt ook eisen aan de interacties en relaties tussen de vervoerbedrijven en de overheid. Het betekent dat de interacties en relaties tussen beiden zuiver moeten zijn. Reeds eerder is in dit kabinetsstandpunt gesteld dat het Kabinet de aanbevelingen van de Commissie Brokx onderschrijft dat naast personele objectiviteit ook financiële, functionele en contractuele objectiviteit vereist zijn.

### **5.3. Dynamiek van de aanbesteding**

Een systeem van periodieke aanbesteding houdt enig risico van een statische markt in zich. Immers, wanneer de concessie gegund is, is er sprake van een regionaal monopolie waardoor de druk van concurrenten minder gevoeld wordt. Desondanks is het Kabinet van mening dat het voorgestelde systeem voldoende waarborgen voor dynamiek biedt.

Om toch in de overgangsfase dynamiek in het proces van aanbesteding te brengen en toetredingsdrempels in deze fase te verkleinen kan binnen de concessiesystematiek via verplichte onderaanneming en via inkoop van aanvullende lijnen, ruimte gecreëerd worden voor andere vervoerondernemingen. Het Kabinet denkt daarbij aan 5 à 10 procent van de bedrijfsomzet. Door bijvoorbeeld hun grotere efficiency kunnen zij een gedeelte van de concessie-uitvoering voor hun rekening nemen om daarmee ervaring op te doen met het verrichten van openbaar vervoer.

Verder neemt het proces van aanbesteding niet overal een gelijke aanvang. Als gevolg van de verschillende snelheden van bestuurlijke decentralisatie verwacht het Kabinet dat het proces van aanbesteding niet overal tegelijkertijd zal aanvangen. Vervoerondernemingen zullen daardoor jaarlijks mogelijkheden hebben om een offerte uit te brengen op een concessie-aanbesteding.

Het grote aantal verantwoordelijke autoriteiten betekent automatisch een groot aantal aanbestedingen. Deze kunnen in een aantal gevallen beperkt in omvang of intensiteit zijn, maar het aantal mogelijkheden voor vervoerondernemingen om hun marktaandeel te vergroten neemt hierdoor toe.

Concessies voor verschillende modaliteiten kunnen op verschillende tijdstippen aanbesteed worden en hoeven derhalve niet altijd in één en dezelfde hand te zijn. Het is derhalve in het belang van de vervoerondernemingen om de eigen vervoermodaliteit voor zoveel mogelijk reizigers aantrekkelijk te maken. Hierdoor ontstaat, binnen een concessie-

gebied en binnen de looptijd van de concessie, concurrentie tussen modaliteiten.

Op basis van het voorgaande, ziet het Kabinet een duidelijke dynamiek binnen het proces van periodieke aanbesteding. De combinatie van verplichte onderaanneming, verschillende decentralisatie-snelheden, het grote aantal verantwoordelijke autoriteiten en de concurrentie tussen vervoermodaliteiten, geeft het Kabinet een eindbeeld waarin op elk moment ergens in Nederland een aanbesteding voor het openbaar vervoer plaatsvindt.

#### **5.4. Eenduidige en uniforme aanbestedingsregels**

Specifieke regelgeving ten aanzien van de aanbesteding dient te voorzien in (1) voldoende waarborgen voor een voor alle partijen heldere, rechtvaardige, toetsbare en controleerbare invoering en toepassing van aanbesteding in het openbaar vervoer en (2) in het waarborgen van een invoering en toepassing van de aanbesteding die past bij de beoogde beleidsmatige verdeling van taken en verantwoordelijkheden van partijen.

Het Kabinet is er terwille van de objectivering van het proces van aanbesteding van de exploitatie van het openbaar vervoer voorstander van om algemeen geldende aanbestedingsregels wettelijk vast te leggen.

Aanbestedingsregels zullen, met (overeenkomstige) toepassing van de EU-regelgeving, betrekking moeten hebben op de procedures die de overheden hanteren ten aanzien van aankondiging en bekendmaking, de te hanteren termijnen, de uitnodiging en inschrijving, het verstrekken van inlichtingen, de wijze van aanbidding, de aanbesteding zelf, de keuze van concessionaris of opdrachtnemer, de duur van de contracten, overleg tussen vrager en aanbieders, de openbaarmaking van de keuze en de beroepsmogelijkheden. Het ligt daarbij voor de hand om onderscheid te maken tussen regels voor de gunning van concessies en regels voor het aanbesteden van (aanvullende) contracten.

Tevens is het wenselijk dat de regels voorzien in de verplichting voor elke aanbestedende overheid om een aanbestedingsreglement voor het collectief personenvervoer op te stellen. Voor de transparantie van het handelen van de aanbestedende overheid is dit een belangrijke conditie. Ook hier wil het Kabinet met de aanbestedende bestuurlijke eenheden verkennen of uniformering hiervan wenselijk en mogelijk is.

De Minister van Verkeer en Waterstaat zal, in overleg met de Minister van Economische Zaken en de aanbestedende provinciale/regionale/lokale overheden en de bedrijfstak, bezien op welke wijze deze regels nader uitgewerkt kunnen worden opdat een duurzaam concurrentie-regime ontstaat in de sector collectief personenvervoer.

#### **5.5. EU-regelgeving en aanbesteding**

De EU-aanbestedingsregelgeving is van toepassing op het aanbesteden van openbaar vervoer van (aanvullende) contracten. Aanbesteding hiervan valt onder de werkingssfeer van de richtlijn diensten (92/50/EEG van 18 juni 1992, PB EG L 209).

Voor concessies ligt dit anders. Aangezien de concessie een eenzijdige rechtshandeling is (de overheid verleent de concessie) valt deze niet onder het toepassingsbereik van bovengenoemde richtlijn. Bij het verlenen van een concessie handelt de overheid namelijk vanuit haar publiekrechtelijke taak, waardoor de EU-richtlijn niet van toepassing is.

Met het oog op een eenduidige en transparante wijze van aanbesteding geeft het Kabinet er de voorkeur aan om de EU-regelgeving zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing te verklaren op de aanbesteding van openbaar vervoerconcessies, met uitzonderingen waar deze niet toepasbaar is.

### **5.6. Het toezichthoudend orgaan als instrument**

Om een regime van concurrentie te introduceren in het openbaar vervoer is het noodzakelijk dat er sprake is van een «level playing field» en van een compleet pakket van spelregels. In het verlengde van de overwegingen die hebben geleid tot de conclusies met betrekking hiertoe, is de vraag aan de orde hoe het toezicht op de marktwerking in de sector personenvervoer moet worden vormgegeven. Bij de beantwoording van deze vraag maakt het Kabinet een onderscheid tussen het toezicht op de aanbodzijde en het toezicht op de vraagzijde.

Het toezicht op de marktwerking aan de aanbodzijde wil het Kabinet plaatsen in het bredere kader van de herijking van het generieke mededingingsbeleid. Met het oog op de gewenste versterking van de marktwerking in de Nederlandse economie en in samenhang met de communautaire ontwikkelingen binnen de EU, is modernisering hiervan aan de orde. Daarbij zijn vragen met betrekking tot fusiebeleid, ingrijpen in marktstructuren en het oprichten van een onafhankelijk en zelfstandig toezichthoudend orgaan aan de orde. Dit zijn vragen die eveneens bij de introductie van een duurzame concurrentie in het openbaar vervoer aan de orde zijn. Kartelvorming en samenspanning verhinderen immers concurrentie. De generieke beleidsvoornemens zullen binnenkort door de Minister van Economische Zaken in het Kabinet ter sprake worden gebracht. Daarbij zullen de notities van de Commissie Brokx inzake het sectorale toezicht worden meegenomen in de bredere aanpak van de problematiek.

Het toezicht op de marktwerking aan de vraagzijde is bij uitstek een sectorspecifieke aangelegenheid. Met de Commissie Brokx is het Kabinet van oordeel dat voor de zorgvuldige en daadwerkelijke introductie van concurrentie, het wenselijk is toe te zien op bovengenoemde condities met betrekking tot een «level playing field» en de aanbestedingsregels, zeker waar in de sector nog weinig ervaring is op dit punt en nog nadere uitwerking op tal van punten aan de orde is. Dit toezicht zou volgens het Kabinet betrekking kunnen hebben op tenminste de concrete toepassing van de aanbestedingsregels en de wijze waarop toelatingsvereisten en toetredingsregels in de praktijk worden gehanteerd. Tevens zou het toezichthoudend orgaan eventueel kunnen optreden als beroepsinstantie en/of adviesorgaan voor het vergroten van de transparantie van de markt van het collectief personenvervoer. Hiermee spreekt het Kabinet zich in beginsel uit voor een sectoraal toezicht waarvan de wettelijke verankering in de Wet Personenvervoer zal zijn gelegen. Tegelijkertijd acht het Kabinet het zinvol om eerst dit concurrentie-regime nader uit te werken om vervolgens een beslissing te nemen over het karakter en de positie van het toezichthoudend orgaan.

### **5.7. Verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven**

Uit oogpunt van ontvlechting en verzakelijking is het wenselijk dat de verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven voortvarend door de gemeentebesturen en deze vervoerbedrijven ter hand wordt genomen. Ook vanuit het oogpunt van het bevorderen van gezonde concurrentieverhoudingen in de openbaar vervoermarkt is het wenselijk dat de huidige gemeentelijke vervoerbedrijven in staat zijn met succes te concurreren op

een vrije openbaar vervoermarkt. Door verzelfstandiging zullen deze vervoerondernemingen beter in staat zijn/gesteld worden vanuit een gelijke positie daadwerkelijk efficiënt en effectief mee te dingen naar concessies en contracten.

De verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven is naar het oordeel ook om bestuurlijke redenen van groot belang. Als gevolg van de implementatie van de Kaderwet zullen de financiële middelen voor het lokaal vervoer niet meer naar de inliggende BOV-steden gaan. Ook gelet op de voorziene bestuurlijke ontwikkelingen na de ROL-fase (regionaal openbaar lichaam) lijkt het gewenst de besluitvorming rondom de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven in de Kaderwet-gebieden voor die tijd afgerond te hebben.

In de huidige situatie worden de financiële risico's van de nog niet extern verzelfstandigde vervoerbedrijven volledig gedragen door de betreffende gemeenten. Bij de externe verzelfstandiging wordt de financiële bemoeienis van de overheid verder geobjectiveerd en verzakelijkt (waarbij een volledige verkoop van het bedrijf of onderdelen daarvan niet op voorhand wordt uitgesloten of zelfs nastrevenswaardig lijkt te zijn). In de eindsituatie passen geen bedrijfsspecifieke overheids garanties meer en zullen ook de gemeentelijke vervoerbedrijven op eigen merites extern financierbaar dienen te zijn. Gemeenten en vervoerbedrijven zullen de verantwoordelijkheid voor de verzelfstandiging moeten dragen.

De Commissie Brokx is van oordeel dat, binnen een gedisciplineerd tijdsperspectief, voor elk gemeentelijk vervoerbedrijf afgewogen maatregelen noodzakelijk zijn die voorzien in een geleidelijke objectivering en verzakelijking van de financiële relaties tussen gemeentelijke overheid en bedrijf. De Commissie Brokx ziet daartoe een pakket van drie typen overgangsmatregelen:

- meerjarige exploitatiecontracten van 4 tot 6 jaar voor de overgangsperiode.
- kapitaaldotaties en achtergestelde leningen (of deelgaranties daarop).
- deelgaranties op individuele leningen.

Met een dergelijk pakket van maatregelen kan, naar de mening van de Commissie Brokx, de vervlechting tussen overheid en gemeentelijk vervoerbedrijf geleidelijk, maar in een strak tijdsperspectief, worden afgebouwd. De verlening van garanties kan, na vaststelling door de overheid van de minimale condities waaraan het betreffende bedrijf dient te voldoen, het beste op «armlengte afstand» van de overheid worden uitgevoerd door private financiers.

Het Kabinet ziet in deze aanbevelingen een vertrekpunt voor nadere studie en verdere uitwerking. In dit kader is de Nationale Investeringsbank gevraagd om, rekening houdend met het advies van de commissie, te adviseren over de financiële en financieringstechnische implicaties van de verzelfstandiging.

Op dit moment zijn de vervoerbedrijven van de gemeenten Maastricht en Groningen verzelfstandigd. Het vervoerbedrijf van de gemeente Den Haag is een naamloze vennootschap en derhalve juridisch zelfstandig, maar financieel gezien is het bedrijf gebonden aan de gemeente Den Haag, die bijna alle aandelen van de onderneming in handen heeft. Het vervoerbedrijf van de gemeente Arnhem is gefuseerd met het streekvervoerbedrijf in de omgeving tot de N.V. Gelderse Vervoermaatschappij. De vervoerbedrijven van de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Dordrecht en Nijmegen zijn nog niet verzelfstandigd en maken onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie.

Teneinde het door de Commissie Brokx voorgestane maatwerk te leveren, wordt via het projectteam van de Commissie ondersteuning verleend aan de in gang gezette verzelfstandigingsoperaties in Utrecht, Den Haag en Amsterdam.

Het Kabinet is van oordeel dat ook verzelfstandiging niet gepaard hoeft te gaan met volledige exclusiviteit. Aanbesteding van bijvoorbeeld de ontwikkelingsfunctie, met behoud van de realisatiefunctie door het gemeentelijk vervoerbedrijf, dan wel aanbesteding van nieuwe producten of delen van de realisatiefunctie, zouden mogelijk moeten worden.

### **5.8. De (regionale) monopoliepositie van vervoerbedrijven**

Het Kabinet heeft zich de vraag gesteld hoe het daadwerkelijk tot stand brengen van marktwerking zich verhoudt met bestaande (regionale) dominanties van marktpartijen. Het Kabinet constateert daarbij dat, wil concurrentie mogelijk zijn, het beschikbaar zijn van een aantal concurrenten nodig is. Hiervoor is de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven een belangrijke voorwaarde. Het Kabinet is van oordeel dat de toekomstige strategie van de bedrijven die thans samenwerken in de VSN, een daadwerkelijke bijdrage moet leveren aan de totstandkoming van concurrentie. Mede vanuit dit gezichtspunt heeft de VSN-groep zich bezonnen op de eigen strategie en worden met de VSN nu de eerste gesprekken gevoerd over de eigen toekomst binnen de nieuwe marktverhoudingen. Zodra ter zake conclusies kunnen worden getrokken, zal de Tweede Kamer hierover worden ingelicht.

### **5.9. Zicht op concurrentie**

Het Kabinet is van oordeel dat de verschillende manieren van aanbesteding voor verschillende functies en verschillende modaliteiten adequaat kunnen bijdragen aan het tot stand komen van concurrentie. Maar om concurrentie te realiseren, zullen vooral ook de verschillende aanbestedende overheden hier zelf doelgericht moeten handelen door bijvoorbeeld te variëren met de omvang, de aard, de modaliteit, het tijdstip etc.

In de paragrafen 5.2–5.4 is uiteengezet op welke wijze het Kabinet wil bereiken dat een duurzaam concurrentie-regime in het openbaar vervoer tot stand komt. In de paragrafen 5.7 en 5.8 is de visie van het Kabinet op de verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven uiteengezet en heeft het Kabinet de toezegging gedaan de Tweede Kamer nader te zullen informeren omtrent de resultaten van het overleg over de (regionale) overheersende positie van het streekvervoer. Verder is in paragraaf 4.4 aangegeven op welke wijze de verdere ontvlechting en verzakelijking vorm dient te krijgen.

Tegen deze achtergrond is het mogelijk de vraag te beantwoorden of er, gelet op de huidige bestuurlijke verhoudingen en de huidige marktstructuur, perspectief is op concurrentie van meerdere aanbieders bij de aanbesteding. Het Kabinet beantwoordt deze vraag positief. De mogelijkheden tot onderaanneming van de realisatiefunctie en de aanbesteding van collectief vraagafhankelijk vervoer, alsmede de mogelijkheid van vergoeding van de kosten van de ontwikkelingsfunctie (offerte) en de mogelijkheid van het betrekken van meerdere aanbieders bij de aanbesteding, opent evenzovele mogelijkheden voor potentiële aanbieders.

## **HOOFDSTUK 6. BEKOSTIGING, TARIEFVRIJHEID EN TARIÉFDIFFERENTIATIE**

### **6.1. Inleiding**

Door de Commissie Brokx wordt de wijze van inrichting van de financiële afspraken en de regelingen tussen de rijksoverheid en decentrale overheden een belangrijke conditie genoemd om de slagkracht van de decentrale overheden te verbeteren. In paragraaf 6.2 worden hiervoor de hoofdlijnen geschetst. Tariefvrijheid en inzicht in de opbrengsten zijn belangrijke voorwaarden voor een marktgericht opereren van de vervoerondernemingen. In paragraaf 6.3 worden voor beide onderwerpen de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid belicht. Tevens wordt geschetst hoe de tot stand koming van nieuwe kaartsoorten zoals een chipcard kan worden benaderd.

### **6.2. De ontwikkeling van een regiobekostigingssysteem**

Het Kabinet onderschrijft het uitgangspunt dat gestreefd dient te worden naar een integratie van financiële stromen. De decentrale overheid vervult een regiefunctie bij de verdere verdeling en zal in deze rol dienen te streven naar het optimaliseren van de condities van het openbaar vervoer. Vooral op decentraal niveau kan de afweging tussen de verschillende modaliteiten en met name het relatieve gewicht van de financiële ondersteuning bepaald worden. Een nieuw bekostigingssysteem voor de relatie rijk-decentrale overheid-vervoerder is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

Om uiteenlopende redenen ziet het Kabinet de noodzaak tot aanpassing van de huidige bekostigingssystematiek. Zo is als gevolg van de totstandkoming van Kaderwetgebieden, het onderscheid tussen lokaal en interlokaal vervoer niet langer hanteerbaar. Daarnaast dient het bekostigingsbeleid meer gericht te zijn op de ondersteuning van de doelstellingen van het stads- en streekvervoer en die van een hogere kostendekkingsgraad, en dient een nieuwe bekostigingssystematiek te passen binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat is inmiddels, in overleg met diverse betrokkenen, gestart met het ontwikkelen van een nieuw bekostigingssysteem dat toepasbaar is binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en dat voldoet aan de eisen van marktwerking, concurrentieverhoudingen en het stimuleren van prestaties. Dit moet leiden tot een efficiënt en effectief systeem dat helder en eenduidig is en gemakkelijk controleerbaar en beheersbaar.

Door middel van een nieuwe systematiek wordt de bekostigingsrelatie overheid-belanghebbenden vorm gegeven. In de relatie rijk-decentrale overheid zal het rijk het budget verdelen op basis van een prestatie-gerelateerde bekostigingsmaatstaf, eventueel in combinatie met een verstedelijkingsindex. De decentrale overheid zal tot een zo goed mogelijke aanwending van de beschikbare middelen moeten komen en draagt de budgetverantwoordelijkheid. De wijze van verdeling van de middelen van het rijk over de decentrale overheden zal plaatsvinden conform het nieuw te ontwikkelen systeem.

In de relatie decentrale overheid-bedrijf is het de decentrale overheid die het beschikbare budget beschikbaar stelt en op basis van concessies en aanvullende contracten de relatie met vervoerders vorm geeft. Deze relatie wordt gekenmerkt door de marktconforme verhoudingen, waarbij het naar het oordeel van het Kabinet wenselijk is dat ook in de relatie

decentrale overheid-bedrijf sprake is van een vervoerprestatie gerelateerde financiering. Via aanbesteding zal het bedrijf dat de beste prijs/kwaliteit-verhouding offreert in principe het openbaar vervoer uitvoeren.

Bij de ontwikkeling van de nieuwe (regio-) bekostigingssystematiek worden een aantal uitgangspunten in acht genomen. Allereerst wordt een bestuurlijke lijn conform het IPO/VNG/Rijk-akkoord gehanteerd en verschaffen de Kabinetsstandpunten Brox en De Boer de context waarbinnen de bekostiging vorm dient te worden gegeven. Daarnaast moet het bekostigingssysteem het bereiken van de «dubbeloelstelling» van het kabinetsstandpunt De Boer ondersteunen, moet het als prikkel terugkomen in het systeem en dient het model output-afhankelijk te zijn. Tenslotte dient inpassing van het regionale zware railvervoer op termijn mogelijk te zijn.

Het bekostigingssysteem zal zodanig worden opgezet dat naar een «toekomstvast» eindmodel wordt gewerkt; in deze eindsituatie wordt ervan uitgegaan dat de opbrengstverantwoordelijkheid uiteindelijk niet meer bij het Rijk ligt.

Dit noopt tot het ontwikkelen van een zodanig kaartstelsel dat bedrijven deze verantwoordelijkheid aankunnen.

Er wordt naar gestreefd de regiobekostiging per 1 januari 1997 operationeel te laten zijn. Eind 1995/begin 1996 zal de Tweede Kamer over de hoofdlijnen hiervan afzonderlijk worden gerapporteerd.

### **6.3. Tariefvrijheid, opbrengstverantwoordelijkheid en WROOV**

Het Kabinet is van mening dat een grote mate van verantwoordelijkheid voor de vervoertarieven en -voorwaarden bij de vervoerders moet komen te liggen, eventueel binnen politiek vastgestelde bandbreedtes. De vervoeronderneming staat immers dicht bij de klant en is derhalve beter in staat het vervoeraanbod optimaal af te stemmen op de vraag. Tevens kan de vervoerder ook het beste beoordelen op welke wijze het tariefinstrument kan worden ingezet om de opbrengsten te maximaliseren en een optimale verhouding tussen kosten en opbrengsten te realiseren.

Daarbij maakt het Kabinet de kanttekening dat de keuzes van vervoerondernemingen 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, hetgeen twee belangrijke parameters zijn in de huidige bekostigingssystematiek. Door het gebruik van het tariefinstrument heeft de vervoerder dus een rechtstreekse invloed op de begroting van de subsidiërende overheid. Derhalve moet het gebruik door de vervoeronderneming 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 vaststellen van een maximum tarief.

Invoering van tariefvrijheid betekent dat ruimte wordt geboden aan afzonderlijke vervoerbewijzen waarvan de opbrengsten apart geregistreerd kunnen worden. Dit kan een breed scala van nieuwe vervoerbewijzen en daarmee het verlies van een grote verworvenheid, de nationale kaartintegratie, tot gevolg hebben. Een dergelijke ontwikkeling acht het Kabinet minder gewenst met het oog op de adequate bediening van de reiziger en het streven naar een verbetering van de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto.

Het Kabinet is van mening dat een elektronisch kaartstelsel de belofte in zich houdt van een combinatie van regionaal gedifferentieerde tarieven



en nationale kaartintegratie. Het Kabinet acht het daarom noodzakelijk om met de betrokkenen in de bedrijfstak een onderzoek te starten naar de aanwezigheid en mogelijkheden van alternatieve, elektronische betaal- en registratiesystemen ten behoeve van het openbaar vervoer, gericht op o.a. het realiseren van een grotere tariefvrijheid en tariefdifferentiatie met in stand houding van een zekere mate van nationale kaartintegratie. Het daarbij behorende systeem van financiering zou eveneens het object van onderzoek moeten zijn. Het gebruik van een dergelijk elektronisch systeem zou een zuivere allocatie van opbrengsten moeten garanderen alsmede inzicht moeten verschaffen in de effecten van tariefdifferentiatie. Hierdoor zou de verschuiving van exploitatierisico's en de overdracht van tariefbevoegdheid in beginsel mogelijk moeten zijn. Daarbij zou tevens moeten worden voldaan aan de informatiebehoefte van zowel de vervoerder als van de aanbestedende overheid, onder meer met het oog op de benodigde juiste allocatie van opbrengsten en toerekening van de vervoerprestatie aan bedrijven.

Een alternatief voor het huidige nationale strippenkaartsysteem moet naar de mening van het Kabinet nationale gebruiksmogelijkheden bieden. Dit vereist afspraken op nationaal niveau ten aanzien van geldigheid en leesbaarheid, zo mogelijk in combinatie met andere (betaal-)functies. Tariefdifferentiatie in het openbaar vervoer vereist echter dat variaties in tariefgrondslag (zones/kilometers/reistijd) mogelijk zijn en dat er mogelijkheden moeten zijn voor het hanteren van speciale tarieven voor doelgroepen, zonder dat afzonderlijke (regionale) vervoerbewijzen nodig zijn.

Een meer directe vorm van opbrengsttoedeling is naar de mening van het Kabinet noodzakelijk om tariefdifferentiatie mogelijk te maken. Het Kabinet tekent daarbij echter aan dat het loslaten van de WROOV en WROOV-Plus systematiek een alternatieve bekostigingsgrondslag voor het openbaar vervoer noodzakelijk maakt. Onderzoek naar een alternatief kaartsysteem door zowel overheid als bedrijfstak heeft echter tot op heden niet geresulteerd in een pasklaar systeem dat voldoet aan de eisen van meetbaarheid, betrouwbaarheid en toetsbaarheid zoals die in het eerdere kabinetsstandpunt geformuleerd zijn.

Het initiatief tot de ontwikkeling van een elektronisch vervoerbewijs is bij de bedrijfstak openbaar vervoer komen te liggen, tot op heden echter zonder dat er sprake is van grote vooruitgang. Het Kabinet is daarom van mening dat de Minister van Verkeer en Waterstaat het initiatief moet nemen om op dit terrein in samenwerking met de bedrijfstak openbaar vervoer tot een doorbraak te komen. In dit kader zal de Minister van Verkeer en Waterstaat op korte termijn de Raad voor Verkeer en Waterstaat vragen advies uit te brengen ten aanzien van de rol van de rijks-overheid bij de ontwikkeling van een elektronisch vervoerbewijs. Daarnaast zal de Minister van Verkeer en Waterstaat overleg voeren met de actoren in de bedrijfstak en voor het einde van 1995 een plan van aanpak aan de Tweede Kamer presenteren.

## **HOOFDSTUK 7. OVERGANGSMAATREGELEN EN IMPLEMENTATIE**

### **7.1. Implementatienotitie**

Zoals gezegd is het Kabinet voornemens om, op basis van de behandeling van dit kabinetsstandpunt door de Tweede Kamer, een implementatienotitie uit te brengen, waarin zal worden aangegeven langs welke weg en met welke maatregelen en acties de rijksoverheid, de decentrale overheden en de bedrijfstak de komende jaren in de praktijk vorm zullen geven aan de invoering van marktwerking in het openbaar vervoer. De Commissie Brokx geeft in haar advies en de daarbij behorende achtergrondstudies reeds tal van aanknopingspunten.

Voor een efficiënte en effectieve implementatie is het noodzakelijk dat de wijze waarop deze gestalte zal krijgen in nauw overleg met de betrokkenen wordt geformuleerd. Zeker waar dit geschiedt in samenhang met de implementatie van een aantal andere ingrijpende processen zoals het decentralisatie proces en de implementatie van het kabinetsstandpunt De Boer. In overleg met de decentrale besturen, met werkgevers- en werknemersorganisaties in de sector en met vertegenwoordigers van de reizigers zullen de vragen en nadere concretisering die in dit kabinetsstandpunt zijn benoemd, nader moeten worden uitgewerkt. Vervolgens zal het resultaat worden vastgelegd in een implementatienotitie die, na te zijn besproken met de advies- en overlegorganen, naar verwachting nog dit kalenderjaar aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

### **7.2. Werkende weg**

In hoofdstuk 1 is reeds aangegeven dat het proces van de afgelopen jaren niet slechts een proces op papier is geweest. Door de Commissie Brokx, maar ook door vervoerbedrijven, decentrale overheden en de rijksoverheid zijn tal van initiatieven genomen die naadloos passen in een proces gericht op ontvlechting, verzakelijking en een grotere mate van marktwerking. Het Kabinet acht het van groot belang dat deze processen en initiatieven worden voortgezet en dat niet gewacht wordt op een afgeronde uitwerking van bepaalde onderdelen. Het Kabinet doelt dan op de verzelfstandiging van de gemeentelijk vervoerbedrijven maar ook op initiatieven van decentrale besturen om proeven met aanbesteding te starten. Zeker waar reeds sprake is van competente decentrale of lokale besturen, zoals in de Kaderwetgebieden en de BOV/BOS-steden, zouden de mogelijkheden hiervoor moeten worden opgepakt.

Gelet op de voorgenomen decentralisatie van de bevoegdheden van het interlokaal vervoer ligt het niet voor de hand dat de rijksoverheid zelfstandig nieuwe initiatieven neemt tot aanbesteding. Wel acht het Kabinet het wenselijk met relevante decentrale overheden te bezien of nieuwe initiatieven op dit terrein mogelijk zijn.

### **7.3. Deskundigheid en voortrekkersrol**

Voor het starten van pilots en het op maat stimuleren van vervoerbedrijven en overheden is het noodzakelijk dat ondersteunende expertise kan worden ingezet. De minister van Verkeer en Waterstaat is voornemens het initiatief te nemen voor een Forum voor Vernieuwing in het Openbaar Vervoer, dat niet alleen een innovatie- en communicatietask heeft, maar ook via de inzet van deskundigen pilotprojecten kan ondersteunen. De leerervaringen uit deze projecten zijn vervolgens voor de gehele sector beschikbaar.

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat op het gebied van deskundigheidsontwikkeling en op een groot aantal punten nadere uitwerkingen nodig zijn, zoals bijvoorbeeld bij het tot stand brengen van een programma van eisen, het vaststellen van toetsingscriteria etc. Met de betrokken overheden en de bedrijfstak wil het Kabinet onderzoeken of en op welke wijze een gemeenschappelijke aanpak hiervoor de beste oplossing is.

#### **7.4. Tijdshorizon**

Met de implementatie van bovengenoemde aanpak, die niet alleen moet leiden tot een concrete invulling van de implementatie maar ook tot voorstellen tot wetwijziging, kan naar de opvatting van het Kabinet nog tijdens de huidige kabinetsperiode een begin worden gemaakt.

## SAMENVATTING VAN HET ADVIES VAN HET OVERLEGORGAAN PERSONENVERVOER

### I. Inleiding

Ingevolge het verzoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat om het concept-kabinetsstandpunt inzake de adviezen van de Commissies Brokx Openbaar Vervoer en De Boer in het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) aan de orde te stellen en daarover te rapporteren heeft het OPV dit onderwerp in zijn vergaderingen van respectievelijk 23 maart en 20 april 1995 besproken.

### II. Algemeen

Het OPV is in het algemeen van mening dat met de concept-kabinetsstandpunten een goede lijn is ingezet, al zal nog veel afhangen van de praktische uitwerking daarvan. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de vervoersbond FNV, mede namens de AbvaKabo, evenals in eerdere besprekingen over dit onderwerp zijn beschouwingen heeft geplaatst binnen de politieke realiteit, die hij erkent. Hieruit mag echter nog geen instemming van de FNV met de concept-kabinetsstandpunten worden afgeleid.

De implementatie van de kabinetsstandpunten zal naar de indruk van het OPV meer vergen dan technische uitvoering van een reeks maatregelen en behelst in feite een voortschrijdend beleidsprogramma waarvan nu nog slechts de hoofdrichting wordt bepaald. Met dat beeld voor ogen pleit het OPV voor een stapsgewijs vervolgtraject waarin strategische ijkmomenten worden vastgesteld voor tussentijdse koersbepaling. Gelet op de grote maatschappelijke betekenis van deze beleidsontwikkelingen acht het OPV nauw overleg over de verdere ontwikkelingen dringend gewenst met de direct bij de sector betrokken bedrijfstakorganisaties, werknemers-, reizigers- en consumentenorganisaties, alsmede met het IPO en VNG. Aangezien deze organisaties alle in het OPV zijn vertegenwoordigd, gaat het OPV ervan uit dat bij het noodzakelijk verder te voeren overleg voor het Overlegorgaan in de volgende fasen een belangrijke rol zal zijn weggelegd.

Het OPV stelt voorop dat de kabinetsvoornemens dermate ingrijpend en veelomvattend zijn dat het nu nog geen (volledig) afgerond oordeel over het geheel kan geven. Dit temeer daar het implementatieproces van de voorgenomen maatregelen, met name wat betreft de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer nog nadere uitwerkingen vraagt, waarvan de uitkomsten onzeker zijn. Dit rapport richt zich dan ook voornamelijk op de hoofdlijnen van het beleid<sup>1</sup>.

In het concept-kabinetsstandpunt staat nog een drietal zaken open:

- \* de wijze waarop de investeringsimpuls financieel wordt gedekt; met name de verhouding tussen financiering à fonds perdu en financiering via leenfaciliteit;
- \* de invulling van het tariefbeleid voor komende jaren;
- \* de hoogte van de zogenoemde «eigen bijdrage» in investeringen.

Hierover is het OPV van oordeel dat het voorstel om de leenfaciliteit slechts aan provincies en BON-gebieden toe te kennen nader dient te worden overwogen. Het voorstel voor een zeer gematigde tariefontwikkeling kan het OPV onderschrijven. Het OPV is met betrekking tot de «eigen bijdrage» van mening dat deze een snelle realisering van het investeringsprogramma zal kunnen belemmeren. Zie hierover uitgebreider in respectievelijk de paragrafen 4a, 5d en 5b.

<sup>1</sup> Volledigheidshalve zij eveneens verwezen naar de rapportages nr. OPV-22/94 van februari 1994 betreffende het kabinetsstandpunt inzake het vorige advies van de Commissie Brokx, m.b.t. de ontvlechting en verzakelijking van het openbaar vervoer en nr. OPV-70/94 van september 1994 inzake het advies van de Commissie De Boer.

Ofschoon het OPV zich op dit moment voornamelijk tot hoofdlijnen beperkt, is het niettemin van oordeel dat het nu al wel prioriteiten dient aan te geven. Voor het OPV betekent dit dat op korte termijn al een begin moet worden gemaakt met de uitvoering van het door het kabinet voorgestelde groeiscenario. De introductie van marktwerking in het openbaar vervoer kan pas geschieden wanneer duidelijk is hoe de bestuurlijke en financiële structuur wordt opgezet en een helder beeld van de aanbestedingssystematiek is verkregen.

### **III. De doelstellingen van het concept-kabinetsstandpunt**

Het Overlegorgaan stelt vast dat het kabinet enerzijds via selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer en anderzijds via verbetering van de kostendekkingsgraad nog steeds vasthoudt aan de uiteindelijke doelstelling, te weten de bijdrage van het openbaar vervoer aan de bereikbaarheids- en leefbaarheidsdoelstelling op peil te houden en waar mogelijk, m.n. ten behoeve van congestiebestrijding, te vergroten. De hiertoe voorgenomen beleidslijnen zijn:

- a. intensivering van het infrastructuurbeleid
- b. decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid
- c. ontvlechting en verzakelijking van het openbaar vervoer, met introductie van marktwerking door aanbesteding van concessies
- d. verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer
- e. flankerend beleid op nationaal en regionaal niveau
- f. collectief vraagafhankelijk vervoer

De adviezen van de Commissie Broxk betreffen met name de beleidslijnen b en c. Het advies van de Commissie De Boer ziet voornamelijk op de beleidslijnen a, d en e. De brief inzake Collectief vraagafhankelijk vervoer was tijdens de besprekingen in het OPV nog niet beschikbaar. Zodra deze brief beschikbaar is zal het OPV zich hierover beraden.

#### *Realistisch scenario, maar ook zorg*

Zoals het OPV in zijn eerste reactie op het advies van de Commissie De Boer<sup>1</sup> liet weten acht het de keuze voor een gedifferentieerd groeiscenario realistisch. Ook wordt de noodzaak van de verbetering van de kostendekkingsgraad onderschreven. Evenwel heeft het OPV bezorgdheid over de instandhouding van de vervoervoorzieningen buiten de grootstedelijke en stedelijke gebieden.

#### *Ijkmomenten voor overleg*

Het concept-kabinetsstandpunt behelst in wezen de aanzet voor een grootschalig reorganisatieproces van het openbaar vervoer, waarvan de uitkomst sterk afhankelijk is van tussentijdse bestuurlijke en economische ontwikkelingen. Veel zaken zijn dan ook nog opengelaten. Het OPV heeft hier begrip voor, maar acht het dringend gewenst dat, voorafgaand aan belangrijke vervolgstappen in dit proces, ijkmomenten worden ingebouwd voor nader overleg alvorens over te gaan tot verdere ontwikkelingen.

#### *Complexiteit van het proces, regie noodzakelijk*

In de complexiteit van de reorganisatie ligt tevens een grote kwetsbaarheid. Vele partijen zijn betrokken en het welslagen van dit proces is afhankelijk van de uiterste inspanning van iedere betrokkene. In dit verband onderstreept het Overlegorgaan dat veel zal afhangen van de daadwerkelijke uitvoering van krachtige flankerende maatregelen met name terzake van parkeer- en lokatiebeleid, zowel landelijk als regionaal.

---

<sup>1</sup> Rapport nr. OPV-70/94.

Het Overlegorgaan is van oordeel dat de rijksoverheid in dit proces een doorslaggevende rol speelt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat dient dan ook ten volle verantwoordelijkheid te dragen voor de regie bij de vormgeving van dit proces.

#### *Een eindbeeld voor alle betrokkenen*

Het OPV acht het van groot belang dat alle partijen worden gemotiveerd met een voor elk van de partijen aantrekkelijk eindbeeld. Het OPV stelt vast dat het eindbeeld voor met name de werknemers en reizigers nog niet is uitgewerkt. Het OPV wijst erop dat ook deze partijen een helder perspectief moeten krijgen in het veranderingsproces.

#### *Randvoorwaarden*

Voorts acht het Overlegorgaan van groot belang dat, juist omdat nu nog veel zaken open zijn gelaten, vooraf duidelijke randvoorwaarden worden gesteld, waarbinnen het reorganisatieproces zich dient te voltrekken. Zowel voor de werkgevers en werknemers als voor de reiziger in deze sector dient vooraf duidelijk te zijn binnen welke marges de ontwikkeling van een meer marktgerichte sector tot stand wordt gebracht.

*Het OPV kan instemmen met het door het kabinet voorgestelde veranderingstraject maar wenst ook dat bij de verdere uitwerking meer duidelijkheid wordt gegeven over zaken als de blijvende betaalbaarheid van het openbaar vervoer, de bereikbaarheid op het platteland, de invloed en rechtsbescherming van de reiziger en de werkgelegenheid in de sector.*

### **IV. De Hoofdpijnen van het beleid**

#### **A. Intensivering van het infrastructuurbeleid**

Het OPV is van mening dat de belangen van de reiziger voorop dienen te staan en dat moet worden begonnen met de uitvoering van het voorgestelde groeiscenario.

#### *Investeringsimpuls voor kleine projecten*

Het OPV omarmt dan ook, met inachtneming van de hiervoor genoemde wens om duidelijkheid in de randvoorwaarden van het veranderingsproces, het voorstel tot een investeringsimpuls van f 1 miljard voor kleine projecten, alsmede het voornemen tot versnelling van de lopende infraprojecten.

Het OPV ondersteunt in beginsel de voorgestane snelheid bij de realisatie van investeringsprogramma's. Daarbij mag echter niet worden vergeten dat eerst op een aantal punten duidelijkheid moet bestaan, met name over de voorgestelde leenfaciliteit die bedoeld is ter financiering van de investeringsimpuls. Hierop wordt hieronder en in paragraaf 5.b nader ingegaan.

#### *Leenfaciliteit*

Het OPV plaatst in elk geval een kanttekening bij het voorstel de leenfaciliteit slechts aan de provincies en BON-gebieden te verstrekken. Het OPV wijst erop dat in het akkoord tussen IPO, VNG, V&W en BIZA is afgesproken dat het stedelijk openbaar vervoer, ook buiten de BON-gebieden voor verantwoordelijkheid van de steden blijft. Een rechtstreekse uitkering aan de BOV- en BOS-steden zou dan ook niet mogen worden uitgesloten. Ook omwille van een snelle realisatie van de

investeringsprogramma's in de BOV- en BOS-steden zouden geen extra drempels ingebouwd moeten worden. Met dit voor ogen dringt het OPV er sterk op aan hiervoor een betere oplossing te vinden.

## **B. Decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid**

Het OPV onderschrijft het nut en de noodzaak van decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid. Tegen de achtergrond van de recente inwerkingtreding van de Kaderwet en het onlangs bereikte akkoord tussen IPO/VNG/BIZA en V&W beperkt het OPV zich in dit verband tot de constatering dat op dit gebied een flinke stap gezet is op de weg naar decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid.

*Het OPV spreekt de wens uit dat provincies en gemeenten, als gelijkwaardige bestuurlijke partners, zullen streven naar een goede samenwerking en afstemming. Daarbij dient extra aandacht te worden besteed aan de totstandkoming van een samenhangend net in gebieden waarin verschillende overheden verantwoordelijk zijn voor het lokale en regionale vervoer. Ook moeten er waarborgen komen voor de kwaliteit van het interregionale openbaar vervoer. In beide gevallen moet worden voorkomen dat de kwaliteit van het openbaar vervoernet in het gedrang komt als gevolg van coördinatieproblemen tussen overheden of vervoerbedrijven.*

## **C. Ontvlechting en verzakelijking van het openbaar vervoer**

Het OPV heeft in zijn eerste reactie op de adviezen van de Commissie Brokx<sup>1</sup> al opgemerkt dat een nadere uitwerking van de implementatie noodzakelijk is voor een goede beoordeling van de adviezen van de Commissie Brokx. Evenwel kan het OPV zich, met inachtneming van het terzake door de FNV gemaakte voorbehoud, verenigen met de hoofdlijnen van het eerdere kabinetsstandpunt.

Het OPV wil hier voor alle duidelijkheid benadrukken in beginsel voorstander te zijn van concurrentie *om* de weg. Uit dien hoofde spreekt het OPV zich dan ook uit voor marktwerking via aanbesteding van netwerkconcessies, waarbij de samenhang van het gehele net overigens niet uit het oog mag worden verloren.

### *Reizigers*

Het Overlegorgaan waarschuwt er overigens voor dat de competitie tussen bedrijven niet zozeer om de gunst van de reiziger zal gaan als wel om het verkrijgen van een concessie. Zoals reeds gezegd vreest het Overlegorgaan dat in de voorgestane systematiek niet moet worden uitgesloten dat de belangen van de reiziger naar de achtergrond verdwijnen. Het Overlegorgaan ziet dan ook graag zekere waarborgen voor de inbreng van de reiziger.

### *Werknemers*

Het Overlegorgaan stelt vast dat het kabinetsstandpunt weinig zegt over de belangen van de werknemers. Het is van oordeel dat niet mag worden voorbij gegaan aan de onzekerheid over de werkgelegenheid en de kwaliteit van het werk. Anderzijds heeft het OPV ook oor voor de stelling van het kabinet dat de positie van de bedrijven op dit moment zo kwetsbaar is dat het veiligstellen van de overlevingskansen van de sector primair staat en dat zekerheden over de werkgelegenheid nog niet kunnen worden gegeven. *Het OPV heeft aangeboden om als platform voor deze discussie te dienen. Partijen hebben dit aanbod aangenomen.*

---

<sup>1</sup> Rapport nr. OPV-22/94 van februari 1994.

## **D. Verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer**

### *Noodzaak van flankerende maatregelen*

Met betrekking tot de verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer staat de Commissie De Boer een pull-scenario voor met enkele push-maatregelen. Het OPV stelt vast dat het kabinet dit groten-deels overneemt.

Het OPV acht dit in beginsel een goede keuze. Voor een goed deel zal hierbij naar oplossingen binnen de sector van het openbaar vervoer zelf moeten worden gezocht. Het OPV wil niettemin aangeven dat het verhogen van de kostendekkingsgraad voor de bedrijven een zware inspanning blijft. Mede hierom staat voor het OPV dan ook de noodzaak van onverkorte uitvoering van flankerende maatregelen, met name in de sfeer van parkeer- en lokatiebeleid vast.

### *Verschillen met het advies De Boer*

Het OPV wijst tenslotte op een niet onbelangrijk verschil tussen het advies van de Commissie De Boer en het concept-kabinetsstandpunt. De Commissie ging uit van een maatregelenpakket dat al in 1994 geëffectueerd zou moeten worden, en bovendien van een investeringsniveau van 2 miljard gulden uitging, om in het jaar 2000 het gewenste kostendekkingsniveau te bereiken. Hiernaast zijn nog andere verschillen te noemen. Dit complex van verschillen baart diverse deelnemers in het OPV zorg.

## **E. Flankerend beleid op nationaal en regionaal niveau**

### *Nationaal*

In de visie van het kabinet zal voor de komende jaren een gematigd tariefbeleid moeten worden aangehouden.

Het OPV onderschrijft deze visie volledig omdat voorlopig de kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer nog niet is gerealiseerd. Deze beperkte tariefstijging betekent wel dat niet mag worden verwacht dat de gewenste kostendekkingsgraad van 50% al in het jaar 2000 zal zijn gerealiseerd.

Het OPV is voorts van mening dat nog meer op rijksniveau op alle mogelijke punten sterk flankerend beleid dient te worden overwogen.

### *Regionaal*

Met betrekking tot het regionaal flankerend beleid is het OPV van mening dat onverkort moet worden vastgehouden aan stringent parkeerbeleid, lokatiebeleid en de bevordering van vervoermanagement.

## **V. De nadere invulling van de hooflijnen van beleid**

### **A. Investeringen in snelheid en kwaliteit**

#### *Ook comfortverbetering*

Het OPV onderschrijft in beginsel de keuze van het kabinet voor selectieve investeringen in snelheidsverhogende en kwaliteitsverbeterende maatregelen voor het openbaar vervoer waar de ruimtelijke



ontwikkeling nieuwe voorzieningen nodig maakt, waar de bestaande vervoervraag dit rechtvaardigt, alsmede waar de congestievorming dit gewenst maakt. Evenwel stelt het OPV vast dat het kabinet voornamelijk snelheidscriteria hanteert. Het OPV is van oordeel dat naast snelheidsverhogende maatregelen ook comfortverbeteringen van belang zijn.

#### *Investerings buiten Randstedelijk gebied*

Daarnaast is het Overlegorgaan van oordeel dat dit beleid er niet toe mag leiden dat de investeringen uitsluitend op het Randstedelijk gebied zullen zijn gericht. Weliswaar onderschrijft het OPV de visie dat het meeste effect van investeringen op de dichte vervoerstromen te behalen is. Niettemin is het OPV eveneens van mening dat vervoerverlies buiten het Randstedelijk gebied vermeden moet worden, om te voorkomen dat na verloop van tijd aldaar eenzelfde inhaalslag moet worden gemaakt.

Het OPV wijst er tenslotte op dat de effectiviteit van investeringen in infrastructuur niet voor ieder gebied gelijk is. Dit dient per regio of stad te worden beoordeeld.

#### **B. Investeringsimpuls van 1 miljard gulden in grootstedelijk en stedelijk gebied**

Zoals gezegd omarmt het OPV het voornemen tot een investeringsimpuls van 1 miljard gulden in kleine projecten (< 25 miljoen gulden) en het versnellen van lopende projecten.

#### *Leenfaciliteit*

Het OPV heeft begrepen dat de financiering van de investeringsimpuls gebaseerd is op voorfinanciering vanuit de kapitaaldiensten van de provincies en BON-gebieden, waarbij het rijk vanaf 1999 de aflossing en rente d.m.v. een annuïteit voor rekening neemt. Doel hiervan is te komen tot een snel realiseerbaar investeringsprogramma dat al in 1996 kan worden geëffectueerd.

In deze leenfaciliteit spreekt zeker ook de gedachte van programma-sturing, in tegenstelling tot sturing op projectniveau, het Overlegorgaan bijzonder aan. Anderzijds wenst het OPV meer duidelijkheid over de leenfaciliteit, met name over de zogenoemde «eigen bijdrage» aan investeringen en het vooruitzicht van toekomstige bezuinigingsoperaties.

#### *«Eigen bijdrage»*

Een «eigen bijdrage» aan investeringen in het kader van de leenfaciliteit wijst het OPV af. De noodzaak om met een «eigen bijdrage» de medeverantwoordelijkheid van de regionale en lokale overheid te effectueren is namelijk niet aanwezig. Het is immers duidelijk dat slechts beperkte middelen voor investeringen beschikbaar zijn. Verkeerde investeringsbeslissingen liggen dan ook niet voor de hand. Men betaalt dan letterlijk en figuurlijk zelf de rekening. Bovendien voorkomt de programmafinanciering dat individuele projecten qua kosten uit de hand zullen lopen. Dan zou namelijk de realisatie van het gehele programma in gevaar komen. Tenslotte wijst het OPV erop dat de kosten van planvoorbereiding hoog zijn. De kosten van planvoorbereiding, gevoegd bij een «eigen bijdrage», kunnen een drempel vormen voor het indienen van projecten, waardoor de beoogde snelle realisatie van het investeringsprogramma verloren gaat.

### *Nieuwe efficiencytaakstellingen*

Mede met het oog op de aflossing van de leenfaciliteit is het OPV van oordeel dat nieuwe efficiencytaakstellingen, bovenop het thans voorgestelde beleid ter verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer, niet haalbaar zijn.

### **C. Marktwerking volgens concessiesystematiek**

Het OPV gaat ervan uit dat de nadere detaillering van de beoogde marktwerking nog ter sprake komt bij de behandeling van de implementatienota in het komend najaar. Niettemin wil het OPV het volgende op voorhand aan de orde stellen.

#### *Nadere studie met betrekking tot concessiesystematiek*

Het Overlegorgaan is van mening dat introductie van marktwerking niet automatisch tot reductie van automobiliteit zal leiden. Gezien de sterke relatie met de uitvoering van een integraal en regionaal verkeers- en vervoerbeleid, zullen nadere studie c.q. experimenten verricht moeten worden naar de mate waarin bestuurlijke en planmatige uitgangspunten van het aan te bieden openbaar vervoer in de concessie moeten worden opgenomen. Het OPV onderschrijft het concept-kabinetsstandpunt hierover.

#### *Belang van continuïteit in de sector*

Het Overlegorgaan onderschrijft de visie van de Commissie Brokx dat de toetredingsdrempel tot de markt niet onnodig hoog mag zijn, maar wijst tevens op het belang van continuïteit in de sector. Binnen de aanbestedingsprocedures zal zowel moeten worden gewaakt voor misbruik van monopolieposities als voor onvoldoende kwaliteit van de offerende partijen. Continuïteit is ook van belang in verband met de werkgelegenheid van werknemers in het openbaar vervoer.

### **D. Tariefvrijheid**

Het OPV heeft van de vertegenwoordiger van de Minister vernomen dat, in elk geval voor deze kabinetsperiode, een reële tariefstijging van 0,5% tot 1% jaarlijks wordt voorgenomen. Los van de vraag of het realistisch is om nu al een vast percentage voor de komende jaren te noemen onderschrijft het OPV in elk geval het uitgangspunt van een zeer gematigde tariefontwikkeling voor de komende periode.

#### *Tariefvrijheid*

Het Overlegorgaan heeft aan de hand van de uiteenzettingen van de vertegenwoordiger van de Minister vastgesteld dat de toekomstige tariefvrijheid grotendeels wordt bepaald door de onderhandelingen tussen regio en vervoerder. In het Overlegorgaan gaan veel stemmen op dat grenzen aan de tariefhoogte (landelijke bandbreedtes) dienen te worden gesteld. Men vreest namelijk dat de sturing op de bekostiging, in samenhang met de relatieve monopoliepositie van de concessiehouder, tot ongewenste tariefstijging kan leiden.

#### *Kaartintegratie*

Met betrekking tot tariefdifferentiatie merkt het Overlegorgaan op dat de gebruiksvriendelijkheid van het kaartstelsel eveneens een kwaliteits-

aspect is dat voor de reiziger zwaar meetelt. Het Overlegorgaan onderschrijft dan ook de gedachte dat een landelijk kaartstelsel mogelijk blijft.

### **E. Scheiding van beleids-, ontwikkelings- en realisatiefuncties**

Het OPV onderschrijft dat de ontwikkelings- en realisatiefunctie, gelet op het streven naar ontvlechting van de relaties tussen gemeenten en vervoerbedrijven, bij de bedrijven thuishoort. Daarnaast wijst het Overlegorgaan Personenvervoer op het belang dat voldoende deskundigheid bij de provincies en overige aanbesteders wordt gewaarborgd.

### **F. Efficiencyverbetering en produktionalisatie**

Produktionalisatie is voor het OPV mogelijk op voorwaarde dat het voorzieningenniveau op het platteland op een andere manier gewaarborgd is.

Het OPV acht het van belang de efficiency te verbeteren met reizigersgroei. Door deze volumevergroting bestaat ook minder gevaar voor het verdwijnen van werkgelegenheid.

De vertegenwoordigers van de vakbonden in het Overlegorgaan wijzen erop dat, als gevolg van de produktionalisatie, de full-time werkgelegenheid zal afnemen evenals de bedrijfstijd van de produktiemiddelen. Door het toenemen van deeltijdarbeid zullen de bestaansmogelijkheden van het personeel erop achteruit gaan.

## **VI. Conclusies**

### *Met betrekking tot de doelstellingen van het beleid*

1. Het OPV acht de keuze voor een gedifferentieerd groeiscenario realistisch. Ook wordt de noodzaak van de verbetering van de kostendekkingsgraad onderschreven. Evenwel heeft het OPV bezorgdheid over de instandhouding van de vervoervoorzieningen buiten de grootstedelijke en stedelijke gebieden.

2. Het OPV acht het van groot belang dat alle partijen worden gemotiveerd met een voor elk van de partijen aantrekkelijk eindbeeld. Het OPV stelt vast dat het eindbeeld voor met name de werknemers en reizigers nog niet is uitgewerkt. Het OPV wijst erop dat ook deze partijen een helder perspectief moeten krijgen in het veranderingsproces.

3. Het OPV is van mening dat, juist omdat in dit stadium nog veel zaken moeten worden opengelaten, vooraf duidelijke randvoorwaarden dienen te worden gesteld, waarbinnen de ontwikkelingen in de sector van het openbaar vervoer zich mogen voltrekken. Zowel voor de werkgevers en werknemers als voor de reiziger in deze sector dient vooraf duidelijk te zijn binnen welke marges de ontwikkeling van een meer marktgerichte sector tot stand wordt gebracht.

### *Met betrekking tot de hoofdlijnen van het beleid*

4. Het OPV is in het algemeen van mening dat met het concept-kabinetsstandpunt een goede lijn is ingezet, al zal nog veel afhangen van de praktische uitwerking daarvan. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de vervoersbond FNV, mede namens de AbvaKabo, evenals in eerdere besprekingen over dit onderwerp zijn beschouwingen heeft geplaatst binnen de politieke realiteit, die hij erkent. Hieruit mag echter nog geen

instemming van de FNV met het concept-kabinetsstandpunt worden afgeleid.

5. In de complexiteit van de reorganisatie ligt tevens een grote kwetsbaarheid. Vele partijen zijn betrokken en het welslagen van dit proces is afhankelijk van de uiterste inspanning van iedere betrokkene. In dit verband onderstreept het Overlegorgaan dat veel zal afhangen van de daadwerkelijke uitvoering van krachtige flankerende maatregelen met name terzake van parkeer- en lokatiebeleid, zowel landelijk als regionaal. Het Overlegorgaan is van oordeel dat de rijksoverheid in dit proces een doorslaggevende rol speelt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat dient dan ook ten volle verantwoordelijkheid te dragen voor de regie bij de vormgeving van dit

6. Het OPV kan instemmen met het door het kabinet voorgestelde veranderingstraject maar wenst ook dat bij de verdere uitwerking meer duidelijkheid wordt gegeven over zaken als de blijvende betaalbaarheid van het openbaar vervoer, de bereikbaarheid op het platteland, de invloed en rechtsbescherming van de reiziger en de werkgelegenheid in de sector.

7. Het OPV pleit voor een stapsgewijs vervolgtraject waarin strategische ijkmomenten worden vastgesteld voor tussentijdse koersbepaling. Gelet op de grote maatschappelijke betekenis van deze beleidsontwikkelingen acht het OPV nauw overleg over de verdere ontwikkelingen dringend gewenst met de direct bij de sector betrokken bedrijfstakorganisaties, werknemers-, reizigers- en consumentenorganisaties, alsmede met het IPO en VNG. Aangezien deze organisaties alle in het OPV zijn vertegenwoordigd, gaat het OPV ervan uit dat bij het noodzakelijk verder te voeren overleg voor het Overlegorgaan in de volgende fasen een belangrijke rol zal zijn weggelegd.

8. Het OPV kan zich erin vinden dat op korte termijn al een begin wordt gemaakt met de uitvoering van het door het kabinet voorgestelde groeiscenario. De introductie van marktwerking in het openbaar vervoer kan, naar het oordeel van het OPV, geschieden wanneer duidelijk is hoe de bestuurlijke en financiële structuur eruit komt te zien en een helder beeld van de aanbestedingssystematiek is verkregen.

9. Het OPV omarmt, met inachtneming van de wens om duidelijkheid in de randvoorwaarden van het veranderingsproces, het voorstel tot een investeringsimpuls van Fl. 1 miljard voor kleine projecten, alsmede tot versnelling van de lopende infraprojecten.

10. Het OPV is van mening dat een rechtstreekse verstrekking van de leenfaciliteit aan de BOV- en BOS-steden niet mag worden uitgesloten.

11. Het OPV spreekt de wens uit dat provincies en gemeenten, als gelijkwaardige bestuurlijke partners, zullen streven naar een goede samenwerking en afstemming. Daarbij dient extra aandacht te worden besteed aan de totstandkoming van een samenhangend net in gebieden waarin verschillende overheden verantwoordelijk zijn voor het lokale en regionale vervoer. Ook moeten er waarborgen komen voor de kwaliteit van het interregionale openbaar vervoer. In beide gevallen moet worden voorkomen dat de kwaliteit van het openbaar vervoernet in het gedrang komt als gevolg van coördinatieproblemen tussen overheden of vervoerbedrijven.

12. Het OPV ziet graag zekere waarborgen voor de invloed en de rechtspositie van de reiziger.

13. Het OPV is van oordeel dat niet mag worden voorbij gegaan aan de onzekerheid over de werkgelegenheid en de kwaliteit van het werk. Anderzijds heeft het OPV ook oor voor het standpunt van de Minister dat op dit moment de instandhouding van de sector als geheel primair staat. Het OPV heeft partijen aangeboden, en dit is ook geaccepteerd, om als platform voor deze discussie te dienen.

14. Het OPV is voorts van mening dat nog meer op rijksniveau op alle mogelijke punten sterk flankerend beleid dient te worden overwogen.

15. Het OPV benadrukt de noodzaak van onverkorte uitvoering van flankerende maatregelen, met name in de sfeer van parkeer- en lokatiebeleid.

16. Het OPV wenst, tegen de achtergrond van de aflossing van de leenfaciliteit, duidelijkheid over de vraag hoe op termijn te verwachten vervoergroei zal worden gefinancierd.

17. Het OPV onderschrijft het uitgangspunt van een zeer gematigde tariefontwikkeling voor de komende periode. Deze beperkte tariefstijgingen betekent wel dat niet van de vervoerbedrijven mag worden verwacht dat de gewenste kostendekkingsgraad van 50% reeds in het jaar 2000 zal zijn gerealiseerd.

*Met betrekking tot de nadere invulling van het beleid*

18. Het OPV stelt vast dat het kabinet een tamelijk eenzijdige nadruk legt op snelheidsverhogende maatregelen. Het OPV is van oordeel dat naast snelheidsverhogende maatregelen ook comfortverbeteringen van belang zijn.

19. Het OPV onderschrijft de visie van het kabinet dat het meeste effect van investeringen is te behalen op de dichte vervoerstromen in de Randstad. Het OPV is echter eveneens van mening dat vervoerverlies buiten het Randstedelijk gebied vermeden moet worden, om te voorkomen dat na verloop van tijd aldaar eenzelfde inhaalslag moet worden gemaakt.

20. Het OPV wijst de «eigen bijdrage» aan investeringen in het kader van de leenfaciliteit af, ondermeer omdat deze, gevoegd bij de hoge kosten van planvoorbereiding, een belemmering zal kunnen zijn bij de snelle realisatie van het investeringsprogramma.

21. Mede met het oog op de aflossing van de leenfaciliteit is het OPV van oordeel dat nieuwe efficiencytaakstellingen, bovenop het thans voorgestelde beleid ter verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer, niet haalbaar zijn.

22. Het OPV is van mening dat de aanbesteding van openbaar vervoer geen discontinuïteit in de sector teweeg mag brengen. Binnen de aanbestedingsprocedures zal zowel moeten worden gewaakt voor misbruik van monopolieposities als voor onvoldoende kwaliteit van de offerende partijen. Continuïteit is ook van belang in verband met de werkgelegenheid van werknemers in het openbaar vervoer.

23. In het OPV gaan veel stemmen op dat grenzen aan de tariefhoogte (landelijke bandbreedtes) dienen te worden gesteld. Men vreest namelijk dat de sturing op de bekostiging, in samenhang met de relatieve monopoliepositie van de concessiehouder, tot ongewenste tariefstijging kan leiden.

24. Produktionalisatie is voor het OPV mogelijk op voorwaarde dat het voorzieningenniveau op het platteland op een andere manier gewaarborgd is.

25. Het OPV acht het van belang de efficiency te verbeteren met reizigersgroei. Door deze volumevergroting bestaat ook minder gevaar voor het verdwijnen van werkgelegenheid.

## BIJLAGE 2

### LIJST VAN AFKORTINGEN

BOS	Beleidsorgaan Openbaar Vervoer Subsidiërende Gemeenten
BOV	Beleidsorgaan Openbaar Vervoer
DGV	Directoraat-Generaal voor het Vervoer
EU	Europese Unie
GVB	Gemeentelijk Vervoerbedrijf
IPO	Interprovinciaal Overleg
LOVV	Landelijk Overlegorgaan Verkeer en Vervoer
NS	Nederlandse Spoorwegen
OPV	Overlegorgaan Personenvervoer
OV	Openbaar Vervoer
ROL	Regionaal Openbaar Lichaam
RVVP	Regionaal Verkeer- en Vervoerplan
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VSN	Verenigd Streekvervoer Nederland
WEM	Wet Economische Mededinging
WROOV	Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen