

Vergaderjaar 2012–2013

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 524

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2013

In de zevende voortgangsbrief Aanvalsplan OV-Chipkaart van 5 december 2012 (Kamerstuk 23 645, nr. 520) heb ik aangekondigd dat ik gestart ben met de voorbereiding van wetgeving die het mogelijk zal maken dat op het bestuursniveau van het rijk beslissingen genomen kunnen worden over concessieoverstijgende onderwerpen met een landelijke impact. Tevens heb ik aangegeven dat ik daarover begin 2013 met de Tweede Kamer in gesprek wil. Deze brief is de uitwerking van deze toezegging.

Inleiding

Na een uitgebreid voortraject in de negentiger jaren is de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) tot stand gekomen met als doel te komen tot betere kwaliteit voor de reiziger en hogere efficiency van het openbaar vervoer. In die tijd waren marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit de sleutelbegrippen. Dit heeft ertoe geleid dat de belangrijkste instrumenten uit de Wp2000 gericht zijn op: decentralisatie van bevoegdheden, tariefvrijheid voor concessiepartijen en openbare aanbesteding. Hierdoor is in toenemende mate een biedersmarkt ontstaan waarin private vervoerbedrijven met elkaar concurreren om concessies om het openbaar vervoer te verzorgen.

In dit gedecentraliseerde stelsel is de OV-chipkaart – zonder wettelijke inbedding – ingevoerd op basis van afsprakenkaders en bestuursovereenkomsten. Door de decentrale structuur is een mozaïek van gebiedsgebonden tarieven en voorwaarden ontstaan. Dat is voor een deel in het belang van de reiziger omdat het OV kan inspelen op de lokale of regionale vervoervraag. Maar tegelijkertijd blijkt dat vanuit reizigersbelangen er ook behoefte is aan meer samenhang over de grenzen van concessiegebieden heen. Toegankelijkheid van de OV-Chipkaart en het dubbel opstaptarief zijn voorbeelden waar de behoefte aan eenheid en samenhang groot is. Maar binnen het gedecentraliseerde stelsel komt samenhang niet vanzelf tot stand. De Commissie Meijdam heeft dit

feilloos blootgelegd in zijn eindrapport over de OV-chipkaart (Kamerstuk 23 645, nr. 475).

Met de OV-Chipkaart is er bovendien een nieuwe betaalmarkt ontstaan. Dit past in een trend waarin grenzen tussen traditionele betaalproducten vervagen en nieuwe technologieën zoals contactloze betalingen en mobiele apparatuur zich aandienen. Om innovaties mogelijk te maken zijn eerlijke en transparante marktverhoudingen nodig zodat ook andere aanbieders de betaalmarkt kunnen betreden zoals bijvoorbeeld creditcard-maatschappijen en benzinemaatschappijen die eigen betaalsystemen gebruiken. De huidige structuur van TLS lijkt hier niet bij te passen.

Al met al heeft de OV-chipkaart te kampen met een aantal concessieoverstijgende vraagstukken die met name de reizigers als een last ervaren. Bij de decentralisatie zijn nieuwe overleg- en besluitvormingsstructuren onvoldoende ingesteld en uitgewerkt om deze problematiek het hoofd te kunnen bieden. Overheden en vervoerders beseffen nu enerzijds dat het noodzakelijk is om na de «knip» van de decentralisatie die in het begin van deze eeuw tot stand is gebracht, vanuit nieuwe posities en verantwoordelijkheden samen te werken en besluiten te nemen. Dit blijkt uit de ondertekening van de intentieverklaring voor de oprichting van de Permanente Structuur. Anderzijds blijkt deze samenwerking in de dagelijkse praktijk slechts moeizaam tot stand te komen.

Daarom werk ik hierna een voorstel uit om de samenwerking en besluitvorming in belangrijke concessieoverstijgende kwesties te verbeteren en verantwoordelijkheden helder te maken met een mix van wettelijke en privaatrechtelijk maatregelen. Het voorstel is gebaseerd op de volgende pijlers:

- Gezamenlijk beleid op concessieoverstijgende zaken met nationale uitstraling wordt vormgegeven in de Permanente Structuur op basis van samenwerking en zelfregulering. Het rijk krijgt meer wettelijke bevoegdheden indien de benodigde besluitvorming in de Permanente Structuur stukt. Dit vraagt om aanpassing van de Wet Personenvervoer 2000;
- In de uitvoering is een herpositionering van TLS noodzakelijk om alle concessiehoudende vervoerders invloed te geven op het bestuur van de organisatie, om monopolistische beheersactiviteiten te scheiden van (toekomstige) marktactiviteiten teneinde een open markt voor nieuwe betaaldiensten in het belang van de reiziger te stimuleren. Ik streef er naar om deze herpositionering privaatrechtelijk tot stand te brengen met instemming van alle partijen;
- Regels voor een transparante en eerlijke marktverhouding in de betaalmarkt van het OV met toezicht door een onafhankelijke autoriteit. Hiervoor is aanpassing van de Wet Personenvervoer 2000 noodzakelijk.

De uitrol van de OV-chipkaart is binnen de bestaande decentrale verhoudingen gerealiseerd. Nu is het tijd voor vernieuwing en verbetering op basis van opgedane ervaringen en om goed in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen. Met het hiervoor geschetste arrangement verwacht ik in staat te kunnen zijn om het OV-chipkaartsysteem te verbeteren en de OV-chipkaart gebruiksvriendelijker te maken voor de reiziger.

Toelichting

In zijn reactie van 7 oktober 2011 op de rapportage van de «Commissie Permanente Structuur en Dubbelopstaptarief in de treinrailketen» erkent het vorige kabinet het belang van effectieve besluitvorming rondom concessieoverstijgende onderwerpen met betrekking tot de OV-chipkaart.

Hierin staat de samenwerking en besluitvorming van concessieverleners en -houders in een zogenaamde Permanente Structuur centraal. Het kabinet constateert dat de oprichting van een rechtsvorm met volledige zeggenschap complex is binnen het huidige rechtsbestel en de gedecentraliseerde bevoegdheden die in de Wet Personenvervoer 2000 zijn verankerd. Daarom kiest het kabinet voor uitwerking op korte termijn van effectieve (samenwerkings)mogelijkheden binnen het huidige rechtsbestel.

Op 12 juli 2012 heeft uw Kamer over dit onderwerp twee moties aangenomen (Kamerstukken 23 645, nrs. 506 en 512). De ene motie is van het lid Haverkamp waarin hij de regering vraagt om als het niet lukt om op vrijwillige basis tot de instelling van een Permanente Structuur te komen, kwaadschiks orde op zaken te stellen en daarvoor een wettelijk traject te starten. Een andere motie is van de leden Monasch en Van Gent waarin zij de regering vragen te regelen dat de eindverantwoordelijkheid van de OV-autoriteit formeel bij de minister van Infrastructuur en Milieu komt te liggen. In de brief van 17 september 2012 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu aangegeven hoe zij vorm wil geven aan de uitvoering van deze moties (Kamerstuk 23 645, nr. 517). Zij kondigt een wetgevingstraject aan waarin verplichte deelname en samenwerking in de Permanente Structuur kan worden opgelegd. Tevens zegt de minister toe om versnelling en uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden van het rijk te zullen onderzoeken om besluiten te nemen indien partijen er niet uitkomen.

Op 5 december 2012 hebben rijk, decentrale overheden, vervoerders en consumentenorganisaties een intentieverklaring getekend waarin zij aankondigen een samenwerkingplatform (Permanente Structuur) te zullen oprichten en voor 1 januari 2013 een bindend convenant te zullen sluiten over een oplossingsgerichte agenda. Kwartiermaker Meijdam heeft mij laten weten dat partijen meer tijd nodig hebben om in goed overleg tot een convenant te komen. Ik verwacht het resultaat zo spoedig mogelijk om het te kunnen betrekken bij het wetgevingstraject. Ik vind het noodzakelijk dat alle partijen zich bereid tonen om in de Permanente Structuur met elkaar overleg te voeren en samen te werken en daartoe ook een convenant tekenen (de «goedschiks»-variant uit de motie Haverkamp). Tegelijkertijd constateer ik dat partijen soms eerder via de media discussies voeren dan met elkaar aan tafel. Tevens blijkt uit de gesprekken over de inhoud van het convenant, dat het lastig is om tot overeenstemming te komen over een bindende vorm van besluitvorming binnen de Permanente Structuur en de financiering van te nemen maatregelen.

In dit licht lijkt het mij wenselijk dat op het bestuursniveau van het rijk formele doorzettingsmacht wordt gecreëerd (motie Monasch/Van Gent) wanneer partijen er in de permanente structuur niet uitkomen. In samenhang hiermee werk ik ook aan een nieuwe eigendomsstructuur van TLS en onderzoek ik of toezicht door een onafhankelijke toezichthouder op de (betaal)markt van het OV wenselijk en mogelijk is.

Tegen de hierboven geschetste achtergrond kies ik voor een aanpak die ik zou willen typeren als een vorm van «geconditioneerde zelfregulering». Dit houdt in: enerzijds privaatrechtelijke samenwerking tot stand brengen tussen bestaande concessiepartijen onderling en met TLS. Anderzijds publiekrechtelijke interventies, voor zoveel nodig en proportioneel, als de uitkomsten van zelfregulering niet stroken met nationale publieke belangen. Hiervoor is een wijziging van de Wp2000 noodzakelijk. Een wijziging moet het rijk bevoegdheden geven om:

- besluiten te nemen over concessieoverstijgende beleidsonderwerpen met een nationale impact inclusief de (verdeling van de) financiering van besluiten over de verschillende partijen;
- regels te stellen aan de productie, beheer en uitgifte van elektronische vervoerbewijzen;
- het stellen van regels en voorwaarden aan het beschikbaar stellen van data voor bijvoorbeeld verkeers- en vervoeranalyses en onderzoek naar verbetering van het concessiestelsel;
- regels te stellen over taak en rol van een toezichthouder op de borging van publieke belangen die samenhangen met de wijze van betalen in het OV.

Tegen de achtergrond van de discussie over de verschillen in tarieven op het spoor overweeg ik hierbij ook, in het belang van de reiziger, de mogelijkheid en de wenselijkheid te bezien van het stellen van regels ten aanzien van tarieven en producten.

Ik beoog in de wetgeving zogenaamde «kan-bepalingen» op te nemen: toepassing blijft achterwege als er via zelfregulering een oplossing komt. De essentie is dat ik bij belangrijke concessieoverstijgende kwesties met nationale impact, politieke verantwoordelijkheid krijg en kan nemen voor een toereikend voorzieningenpeil die samenhangt met de OV-Chipkaart en de daarbij behorende kostenverdeling, alsmede voor transparante en eerlijke marktverhoudingen. Dit moet vorm krijgen via algemene, bestendige regels zonder detailbemoeyenis of ingrijpen in de dagelijkse bedrijfsvoering.

Met deze vormgeving raak ik volgens mij de kern van de twee moties die uw Kamer heeft aangenomen. Met het oog op een verplichte deelname en samenwerking in de Permanente Structuur (de «kwaadschiks»-variant uit de motie Haverkamp en de eerste invulling ervan door de minister van Infrastructuur en Milieu) merk ik op dat voor de samenwerking en de samenwerkende partijen in de Permanente Structuur wettelijke bepalingen opgenomen kunnen worden, maar strikt noodzakelijk is dit niet omdat dit ook via het convenant met concessiepartijen goedschiks geregeld kan worden. Indien dit niet lukt zijn dwingender opties noodzakelijk. Zonder nu een keuze te willen maken met het oog op de lopende gesprekken over de inhoud van het procesconvenant, zie ik de volgende mogelijkheden:

- geen bepaling opnemen in de wet; dit past bij het principe van zelfregulering en laat partijen vrij om in de toekomst andere werkvormen te kiezen zonder dat daarvoor een wijziging van de regelgeving noodzakelijk is. De politieke eindverantwoordelijkheid voor concessieoverstijgende kwesties blijft bij het rijk.
- een algemene samenwerkingsverplichting opnemen voor concessieverleners en -houders waarbij de vorm van de samenwerking wordt opengelaten, zodat partijen die zelf soepel kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Hiermee wordt het belang van samenwerking geaccentueerd en het werpt een drempel op voor partijen om zich (formeel) afzijdig te houden;
- een samenwerkingsbepaling opnemen met strakke procesregels. Hierin wordt deelname aan de Permanente Structuur verplicht gesteld en worden regels gesteld aan de werkwijze van de permanente structuur. Het voordeel van strakke procesregels is dat partijen weten waar ze aan toe zijn, nadeel is dat onder veranderende omstandigheden alleen bij wetswijziging nieuwe of andere werkvormen mogelijk zijn.

In mijn aanpak laat ik de gedecentraliseerde bevoegdheden uit de Wet Personenvervoer 2000 intact. De nieuwe bevoegdheden van het rijk die in de wetgeving zullen worden opgenomen, hebben betrekking op concessie-

sieoverstijgende onderwerpen met een landelijke impact. Hiermee wordt beoogd dat over landelijke kwesties die een oplossing behoeven, ook op landelijk bestuursniveau beslissingen genomen kunnen worden indien concessiepartijen gezamenlijk hierin niet slagen. Er is geen sprake van recentralisatie. Decentrale overheden blijven bevoegd inzake openbaar vervoer. Evenmin is het een nieuwe stijflijn in de wetgeving. Integendeel, ook op andere terreinen in de Wet Personenvervoer 2000 bestaat de mogelijkheid om door middel van een algemene maatregel van bestuur of een ministerieel besluit, nadere regels te stellen. Er is alle reden om deze bevoegdheden ook te creëren voor het belangrijke domein van het elektronisch betalen in het openbaar vervoer.

Graag wil ik tijdens het Algemeen Overleg van 28 februari 2013 met u over deze aanpak van gedachten wisselen. Ik stel mij voor dat ik na het overleg met uw Kamer voor de zomer van 2013 een uitgebreidere hoofdlijnennotitie zal sturen waarin achtergronden, keuzes en motiveringen voor een concreet wetsvoorstel verder zijn uitgewerkt en desgewenst besproken kunnen worden. Hierbij zal ik ook ingaan op de herpositionering van TLS en het concretiseren van toezicht op de betaalmarkt van het openbaar vervoer.

Daarna kan ik starten met het formele wetgevingstraject: het opstellen van een wetsontwerp en het doorlopen van het interne en externe advies- en toetsingstraject dat vooraf gaat aan indiening van het wetsvoorstel bij uw Kamer.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld