

Ministerie van Verkeer en Vervoer
Directoraat-Generaal Personenvervoer
t.a.v. de heer drs.J.H. van Donkelaar
Postbus 20901
2500 EA Den Haag

Oude Kijk in 't Jatstraat 26
Postbus 716
9700 AS Groningen
Telefoon (050) 363 56 75
Telefax (050) 363 7250

Datum	Telefoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Bijlage(n)
7 februari 2005	050-3635675	bsk-2005-10	DGP/DBV/U.04.04879	geen

Onderwerp: Toetsing "Plan van Aanpak functionele en doelmatigheidstoets Wp2000", Amersfoort, 20 januari 2005

Geachte Heer van Donkelaar,



1.

De Wet Personenvervoer 2000 vormt het formele kader waarbinnen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de provincies, regiobesturen en aanvankelijk ook enkele gemeentebesturen hun beleid ten aanzien van het openbaar vervoer dienen te voeren. Bij een wetsevaluatie draait het uiteindelijk om de vraag of het ontworpen formele kader voldoende mogelijkheden geeft om a) het gewenste beleid te voeren en b) recht te doen aan alle redelijkerwijs ten aanzien van dat beleid te stellen eisen. Tot de redelijkerwijs te stellen eisen behoren de arbeidsrechtelijke belangen van de personen die werkzaam zijn in deze sector, de zakelijke belangen van ondernemers die vervoersbedrijven runnen en - last but not least - de reizigers die zowel in hun rol als belastingbetaler als in de rol van de koper van een toegangsbewijs gebruik maken van de geboden vervoersdiensten.

2.

Dat tijdens de geldingsduur van een formeel wettelijk kader de beleidsdoelen van de bevoegde overheden veranderen is zeker niet ongebruikelijk. Vaak is het mogelijk om uiteenlopend beleid te voeren met een identieke bevoegdheidsverdeling (taakverdeling) en een identieke instrumentatie. De gewenste beleidsverandering kan dan door de betrokken overheden worden bewerkstelligd door een ander gebruik van de hen toegekende bevoegdheden, een wijziging van beleidsregels, een andere wijze van communiceren (waaronder onderling overleg). Een goede formele bestuurlijke structuur kan verschillende beleidsinhouden aan. Een goede kaderwet is betrekkelijk "beleidsbestendig". Het feit dat de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen (50% -kostendekkendheid, meer gebruik van openbaar vervoer) thans minder actueel zijn, vormt geen enkel beletsel om tot een effectgerichte beoordeling van deze wet te komen. We zullen voor een "effectgerichte" beoordeling van het door de wetgever neergezette wettelijke kader wel uit moeten zien naar andere ijkpunten (andere doelen).

3.

Een belangrijk kenmerk van de bestuurlijke structuur zoals de opsteller van de Wet Personenvervoer 2000 die voor ogen heeft, is het aanbrengen van een duidelijke scheiding van de instantie die verantwoordelijk is voor het publieke belang (aanbod dienstregeling) en de instantie die verantwoordelijk is voor de feitelijke levering van deze diensten. Een opmerkelijk gegeven is dat deze ontvlechting door de wetgever wordt "voorondersteld", maar dat deze ontvlechting (verzelfstandiging) nog lang niet overal heeft plaatsgevonden. De gefaseerde ontvlechting biedt uitstekende mogelijkheden om een zogeheten "natuurlijk" experiment uit te voeren. De prestaties van de nog onder het gezag van een gemeente vallende (publieke, onverzelfstandigde) vervoersbedrijven kan - mutatis mutandis - worden

vergeleken met de prestaties van de geprivatiseerde en particuliere aanbieders van vervoersdiensten. Het lijkt mij voor de wetgever (Tweede Kamer, Minister van Verkeer en Waterstaat) van groot belang om te weten of de particuliere, geprivatiseerde vervoersbedrijven het inderdaad beter doen dan de traditionele bedrijven die nog onder het beheer/gezag van een overheid (nu nog gemeente, vroeger ook wel provincie) werk(t)en.

4.

Een volgend belangrijk kenmerk van deze wet is dat de concessiebevoegde bestuursorganen worden gezocht op het niveau van het middenbestuur: college van gedeputeerde staten, bestuurscolleges van regiobesturen. Daarmee wordt afstand genomen van het gemeentebestuur als mogelijke drager van deze bevoegdheid. Het aardige is dat tijdens de te evalueren looptijd (2000-2004) een aantal gemeentebesturen een bevoegdheid om de concessie te verlenen (of althans het besluit te nemen over de dienstregeling) zijn kwijt geraakt. Opnieuw doet zich hier de mogelijkheid voor om te vergelijken of naar het oordeel van anderen (bijvoorbeeld de vervoersbedrijven, consumentenorganisaties) deze provinciebesturen/regiobesturen betere besluiten hebben genomen.

5.

In de theorie die kennelijk aan deze wet ten grondslag ligt, wordt veel betekenis toegekend aan het begrip marktwerking. Het geval wil dat deze marktwerking geleidelijk aan werd ingevoerd. Zo zijn steeds meer vervoersgebieden "betwistbaar" geworden. Dit biedt een unieke mogelijkheid om te bezien of het aantal spelers op de openbaar vervoersmarkt nu inderdaad verder is toegenomen. Men kan zich voorstellen dat per jaar (2000, 2001, 2002, 2003, 2004) wordt bezien hoeveel verschillende vervoersbedrijven er in de 75 vervoersgebieden actief zijn. Als de invoering van de marktwerking ertoe zou leiden dat er meer verschillende aanbieders op de vervoersmarkt verschijnen, kan men stellen dat de wetgever een goede keuze heeft gemaakt. Wanneer het echter zo zou zijn dat bij nadere analyse steeds minder verschillende vervoersbedrijven in deze 75 vervoersgebieden werkzaam zijn, dan ligt het oordeel voor de hand dat de "marktwerking" gevaar loopt. In de literatuur wordt vaak gewezen op "capture". Er is een niet ondenkbaar risico dat er na de privatisering schaalvergroting en concentratie optreedt, waardoor het aantal effectieve aanbieders in de markt snel terugloopt. Soms zie je dat een gemeentebestuur na de privatisering zich zelf overgeleverd ziet aan slechts een woningcorporatie (die dan ook nog werkt voor meerdere, naburige gemeenten). De met de privatisering/marktwerking beoogde invloedsverschuiving (meer greep van het bestuursorgaan op de feitelijke uitvoering) kan door deze schaalvergroting verkeren in een zeker invloedsverlies (vergroete afhankelijkheid van slechts een speler). Hoe een en ander zich voordoet in de openbaar vervoersmarkt kan ik als buitenstaander niet overzien, maar een analyse waarbij wordt gekeken naar de mate van marktconcentratie lijkt mij zeer aanbevelenswaardig.

6.

Door de keuze van de wetgever om provinciebesturen een centrale rol te laten spelen in de concessieverlening wordt impliciet ook een uitspraak gedaan over de gewenste (betrekkelijk grote) schaal waarop de dienstregelingen onderling moeten worden afgestemd. Hoe groter de vervoersgebieden worden gemaakt, hoe lastiger het zal zijn voor een kleine speler (bijvoorbeeld een besloten vervoersbedrijf dat de overstap durft te maken naar openbaarvervoer) om toegang te krijgen tot deze door de overheid gereguleerde vervoersmarkt. Een relevante evaluatievraag voor de gesprekken met de vervoersbedrijven en de consumentenorganisaties kan daarom zijn een oordeel uit te lokken over de schaal waarop de concessies thans worden verleend. Wellicht zou voor de vijf jaren dat de wet nu geldend is, ook kunnen worden onderzocht of er inderdaad een tendens is om de vervoersgebieden/concessiegebieden verder te vergroten.

7.

Behalve een bepaalde bestuurlijke taakverdeling kent de wet natuurlijk ook een specifieke instrumentatie (vergunningverlening, concessieverlening, subsidieverstrekking, inspraak, toezicht, klachtafhandeling). Van al deze processen van regeltoepassing kan bij a) de bestuursorganen en b) bij de aanvragers/belanghebbenden de vraag worden voorgelegd welke bestuurslasten hiermee zijn gemoeid. Zoals bekend streeft het kabinet naar een beperking van de bestuurslasten. Het zou van grote betekenis zijn, als zou blijken dat door het systeem van marktwerking, prestatiesubsidiëring, levering kwaliteitsinformatie de bestuurslasten voor de vervoersbedrijven en bestuursorganen zouden zijn afgenomen. De oprichting van ambtelijke openbaarvervoersbureau's bij de drie noordelijke provinciebesturen kan echter wellicht als een indicatie worden opgevat dat de bestuurslasten niet zijn afgenomen, maar eerder zullen zijn toegenomen (althans voor de wet van Say ook onder deze specifieke omstandigheden nog steeds zijn gelding behoudt). In de gesprekken met de afzonderlijke stakeholders mag de vraag naar de bestuurslasten mijns inziens dan ook niet ontbreken.

8.

Bij de specifieke onderzoeksvragen die door het geselecteerde onderzoeksteam worden opgeworpen komt een aantal keren de vraag terug of een overeenkomst (in plaats van een concessie) niet de voorkeur zou verdienen (bijvoorbeeld in paragraaf 4.2.4, maar ook verderop). Ik denk dat er een aantal juridische redenen zijn waarom deze overeenkomst - hoe logisch deze voor sommigen wellicht ook mag lijken - niet voor de hand ligt. Ik heb een aantal bezwaren tegen deze vraagstelling. In de eerste plaats gaat het bij een wetsevaluatie vooral om een ex post onderzoek: dus veel interessanter is de vraag wat zijn de ervaringen en uitkomsten met de door de wetgever gekozen concessiesystematiek (waarbij de concessie een eenzijdige beschikking is). In de tweede plaats hoort de afweging of de gekozen concessiesystematiek nog toekomstwaarde heeft, dus past in het Europeesrechtelijke kader of in de eventueel aan te passen Awb duidelijk thuis in het juridische deel van het onderzoek (de zogeheten stap 2b). In de derde plaats is de lijst van onderwerpen die in de paragraaf 4.2 wordt opgesomd reeds erg lang. En in de vierde plaats is er het onderzoekstechnische risico dat deze vraag de respondenten de mogelijkheid geeft om zich in een vlucht naar voren aan de eigenlijke evaluatie ("hoe ging het nou de afgelopen vijf jaar onder de vigeur van het nieuwe stelsel?") te "ontkomen".

9.

In de paragraaf 4.2 staan een groot aantal relevante vragen, onder andere ook ten aanzien van het instrument "concessieverlening". Wat mij bij het doornemen van deze vragen echter op viel, is dat een groot aantal daarvan reeds zijn beantwoord in het door de onderzoekers aangehaalde rapport van Berenschot, Evaluatie Aanbesteding OV-Concessies. Nu is dat op zich geen probleem. Omdat de onderzoekers terecht stellen dat zij zullen werken op basis van de beschikbare gegevens. Dus de lange lijst met vragen over de concessieverlening kan voor een belangrijk deel eenvoudig worden beantwoord. Maar zo wordt het voor mij als externe beoordelaar wel wat lastiger om te bepalen wat de unieke toegevoegde waarde van de groepsinterviews, de beide enquêtes, de secundaire analyses op de klanttevredenheidsonderzoeken zullen zijn.

10.

Een van de belangrijkste redenen voor de wetgever om het optreden van bestuursorganen en publieke-taak-organisaties (die werken met belastingmiddelen) te binden aan algemene regels is dat het zo voor burgers beter mogelijk wordt om te weten waar ze aan toe zijn. Burgers (in dit geval ook gebruikers van het openbare vervoer) zouden dankzij de wettelijke vormgeving van het bestuurlijke stelsel (het beleidskader) beter moeten weten waar ze aan toe zijn. Zo worden - om een voorbeeld te noemen - krachtens artikel 13 van de Wet Personenvervoer regels gesteld over de wijze waarop klachten van reizigers door de vervoersbedrijven worden afgehandeld. In de prioritering van de onderzoekers in tabel 1 wordt dus terecht een hoge waarde (prioriteit) toegekend aan 1) de klachtenregeling, en 2) de mogelijkheden van de consumentenorganisatie om als derde belanghebbende invloed uit te oefenen op de voorbereiding en inhoud van de concessiebeslissing. Uit andere evaluatie-onderzoeken is het geen onbekend verschijnsel dat klachtenregelingen pas serieus worden genomen nadat de Nationale Ombudsman zich hier indringend mee heeft bemoeid. Het aspect "positie reiziger" lijkt mij voor een wetsevaluatie die dus ook gezonden zal worden aan de Tweede Kamer een punt dat bepaald hoge prioriteit verdient. Wellicht dat ook aan de heranalyse van de klanttevredenheidsonderzoeken in de prioriteitsbepaling van de onderzoekers een grote betekenis kan worden toegekend.

Al met al ben ik derhalve van mening dat het Plan van Aanpak (gedateerd 20 januari 2005) er goed uitziet en vele mogelijkheden biedt om zowel in de rapportage/analysefase van het onderzoek zelf als ook in de synthesefase de relevante informatie op te leveren waaruit de wetgever terugkijkend op de ervaringen in de bestuurspraktijk en de vervoerssector, met goede reden kan besluiten om het formele stelsel zo te laten als het is respectievelijk op bepaalde onderdelen toch nog bij te vijlen.

In de bovenstaande tien punten heb ik op onderdelen een enigszins eigen visie ontwikkeld. Ik hoop dat de onderzoekers met deze kanttekeningen bij hun analyse wellicht hun voordeel kunnen doen.

Met vriendelijke groet,

Prof.dr.M. Herweijer