

## *Second opinion*

ten aanzien van

Juridisch-technische toetsing van de Wet personenvervoer 2000,

3de concept, 1 juli 2005

### 1.

Bij de Wet Personenvervoer 2000 gaat het om *instrumentele beleidswetgeving*. Bij de uiteindelijke beoordeling van deze wet zal dus ook een belangrijk gewicht moeten worden toegekend aan de mate waarin de decentralisatie en de marktwerking als instrumenten hebben bijgedragen aan betere bereikbaarheid van de grote steden, tot een terugdringing van het gebruik van de auto, en een geringer beroep op de publieke middelen (effectiviteit). Om die reden is het van groot belang dat deze juridisch-technische toetsing in samenhang wordt beschouwd met het empirische evaluatieonderzoek. Overigens is deze integratie ook voorzien in de geplande "synthese-fase". In het voorliggende onderzoeksrapport wordt echter nog maar beperkt teruggekoppeld naar de bevindingen uit het empirische onderzoek over de effectiviteit van de Wp 2000.

### 2.

Het is een waardevolle exercitie de huidige wetstekst (Wp2000) te toetsen aan recente en voorzienbare EU-regelgeving terzake van dienstverlening, marktwerking, aanbesteding en dienstverlening.

In dit verband zou ik overigens *niet* kiezen voor de term "*rechtsvergelijking*" (zie pagina 6) maar veeleer voor de term "toetsing van de wet aan hoger EU-recht".

Hoe de nationale wetgever straks moeten inspelen op de geconstateerde spanning tussen de Atlantische tendensen van het Europese recht en de wat meer gematigde voorkeuren van het inheemse poldermodel is een zaak die ook onmiskenbaar rechtspolitieke kanten heeft. Wat dat betreft is dit rapport een goede "input" voor de geplande synthese-fase.

### 3.

Bij de toetsing van de bestaande regelgeving aan hoger en ander recht komt het aan op de keuze van het te hanteren toetsingskader. Vele belangen en waarden dienen zich als relevante toetsingscriteria aan. Het is de kunst om alle relevante belangen in de beschouwing te betrekken. Dit is een kwestie van *balans*.

De cruciale keuze van het normatieve toetsingskader wordt in dit rapport wel verantwoord (hoofdstuk 1). De uiteindelijke keuze tendeeft echter - mijns inziens - naar een wat zwaar accent op het vigerende Europees-rechtelijke kader waarbij de kwaliteitseisen die de *gebruiker van deze vervoersdiensten als consument* zou mogen stellen (recht op adequate klachtenbehandeling, recht op vergoeding voor tekortschietende dienstverlening, recht op vergoeding bij werkonderbreking wegens arbeidsconflicten, invloed op totstandkoming dienstregeling) wat weinig aandacht krijgen.

### 4.

Op pagina 8 van het rapport wordt aangekondigd dat ook zal worden gewerkt met de normatieve uitgangspunten die zijn opgenomen in het programma de *Andere Overheid*. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het streven om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren (vergelijk in dit verband de rijksbrede benchmark van publieke dienstverlening door zbo's) en het denken in het kader van de *Andere Overheid* over "burgerhandvesten".

In dit verband zou eventueel ook nog gedacht kunnen worden aan een recent rapport van het Wetenschappelijk instituut van het CDA, *Investeren in de samenleving*. In dat rapport treffen wij een pleidooi aan om voor publieke taken waarvan de uitvoering geen overheidstaak (meer) is, meer dan in het recente verleden het geval is geweest een beroep te doen op zogeheten "maatschappelijke ondernemingen" (denk in dit verband aan de woningcorporatie of de non-profit-instellingen voor hoger onderwijs). In dit verband is het van belang erop te wijzen dat in de gedachtevorming van het Wetenschappelijk instituut van het CDA een onderscheid wordt aangebracht tussen de commerciële uitvoerder van publieke dienstverlening (waaronder openbaarvervoersdiensten in stedelijke agglomeraties) en de not-

for-profit maatschappelijke ondernemingen (met een directeur/bestuurder en een raad van toezicht die breed wordt samengesteld uit belanghebbenden en deskundigen). Misschien dat in de synthesefase het normenkader wat breder kan worden getrokken dan in de exercities van het juridisch-technische onderzoek het geval is geweest.

## 5.

Naar mijn oordeel is bij de beginseltoetsing in het voorliggende onderzoek (de hoofdstukken 2 en 3) uitgegaan van een niet geheel evenwichtig normatief kader. De positie van de gebruiker van het openbaar vervoer komt in dit concept nog onvoldoende uit de verf.

Overigens is de onderzoeker in dit opzicht consequent want ook in het plan van aanpak werd niet expliciet ingegaan op de bescherming van de belangen van de gebruikers van het openbaar vervoer.

Niet ontkend kan worden dat de huidige Europese regelgeving zich sterk richt op de vrijheid van ondernemers in overheidsgeruleerde markten voor semi-publieke diensten (waaronder openbaar vervoer in grootstedelijke agglomeraties). Een toetsing van de bestaande nationale regelgeving aan dat Europese recht leidt dan ook tot de constatering dat aan de vrije aanbesteding door de huidige wet nog (te grote) beperkingen zijn gesteld.

Anderzijds kan niet worden ontkend dat het *maatschappelijke draagvlak* voor de Europese regelgeving in de lidstaten Frankrijk en Nederland aan enige erosie onderhevig is.

Als we de lijst met burgerrechten langs lopen komen we wel rechten tegen op privacy, toegang tot de onafhankelijke rechter en een verbod op discriminatie, maar gaat de rechtsontwikkeling op dit moment niet zover dat aan de gebruikers van met publieke middelen ondersteunde collectieve diensten een zeker kwaliteitsniveau respectievelijk bepaald niveau van beïnvloeding (klachtenafhandeling) in het vooruitzicht wordt gesteld. In dat verband is sprake van een haperende rechtsontwikkeling (een lacune). Moeten bewoners van grootstedelijke milieu's (waar wonen, werken, leren en winkelen sterk ruimtelijk gescheiden zijn, en congestie op de loer ligt) geen *aanspraak kunnen maken op goed, goedkoop en toegankelijk openbaar vervoer*? Ligt het niet voor de hand dat er op dit punt - al was het maar in een convenant - een paar piketpaaltjes worden geslagen?

## 6.

Afgezien van de bovenstaande, algemene kanttekeningen is er naar mijn oordeel sprake van een zeer informatieve en goed uitgevoerde juridische toetsing van de wetstekst aan het geldende recht. De tekst is goed geschreven. De voorbeelden zijn aansprekend. Het notenapparaat is goed verzorgd. Getoetst aan het oorspronkelijke plan van aanpak kan worden gesteld dat de onderzoeker aan de verwachtingen heeft voldaan. Het rapport vormt een waardevol complement op de empirische rapportage over de maatschappelijke effecten van de wetstoepassing.

prof.dr.m.herweijer  
ru groningen