

## ENKELE KANTTEKENINGEN BIJ HET EINDRAPPORT FUNCTIONELE EN DOELMATIGHEIDSTOETS Wp2000

1.

Bij de beoordeling van het eindrapport is zowel uitgegaan van het Plan van Aanpak (20 januari 2005) als van de reactie van de onderzoekers op de tien kanttekeningen van ondergetekende d.d. 7-2-2005. Als externe beoordelaar van het Eindrapport kon ik niet beschikken over de factsheets (waren niet meegezonden). Ik begrijp dat de onderzoekers - in overleg met de opdrachtgever - hebben gekozen voor een compacte en informatierijke eindrapportage.

2.

Als we het Eindrapport vergelijken met het Plan van Aanpak zijn er zowel veel zaken die conform verwachting aanwezig zijn als ook enkele zaken die ontbreken, hoewel ze wellicht wel mochten worden verwacht. Zonder hierbij in details te treden zal ik een aantal zaken noemen die in het Plan van Aanpak wel worden aangekondigd, maar in de voorliggende versie van het Eindrapport nog ontbreken. Enkele van deze zaken kunnen overigens eenvoudig worden gerepareerd. Mijn suggestie zal meestal zijn de betreffende gegevens vanuit de factsheets over te hevelen naar de hoofdtekst.

- in het Plan van Aanpak wordt in tabel 1 (p.9) aangekondigd dat informatie zal worden verzameld over **de duur van de concessies** (subonderwerp 1.3). In de paragraaf 3.1 van het Eindrapport ontbreekt informatie over de concessieduur. De onderzoekers beschikken overigens wel over deze informatie want zowel in de conclusies als in de aanbevelingen komt de duur van de concessies aan de orde.
- in het Plan van Aanpak wordt in tabel 1 (p.10) aangekondigd dat informatie zal worden gepresenteerd over de **aanbestedingsreglementen** die de provincie/regiobesturen al dan niet vaststellen en aan de wijze waarop **informatie** over de aanbesteding **aan de Minister** zal worden geleverd (subonderwerpen 5.2, 5.6). Verder wordt aangekondigd dat ingegaan zal worden op de vraag of afgewezen aanbieders in beroep zullen gaan bij de **CBB** (subonderwerp 5.5, specifieke vragen 4.2.5 onder Vervoerders). Deze onderwerpen zijn van belang voor de rechtszekerheid die aan de vervoerders wordt geboden en voor de mate waarin de bij concurrentie onvermijdelijke belangenconflicten op een ordentelijke wijze kunnen worden afgewikkeld. Het is daarom zinvol wanneer deze onderwerpen in de paragraaf 3.2 de vereiste aandacht krijgen. Ongetwijfeld zal in de factsheets/interviews aan deze onderwerpen aandacht zijn besteed.
- in hoofdstuk V van de te evalueren wet wordt de subsidietitel van de Awb op de **bekostiging van het Openbaar Vervoer** door de provincie/regio/gemeentebesturen van toepassing verklaard. In het Plan van Aanpak worden ten aanzien van de bekostiging negen specifieke vragen gesteld. Zowel de tijdigheid van de informatievoorziening over het beschikbare budget als de wijze waarop de onontkoombare bezuinigingen zijn verwerkt, krijgen daarbij de aandacht. Tegen deze achtergrond vind ik voetnoot 1 op pagina 20 van het Eindrapport niet helemaal op zijn plaats. Ik mis als lezer de aangekondigde informatie over de wijze waarop de concessieverleners annex subsidieverschaffers met a) de onzekerheid, b) de bezuinigingen en c) de administratieve lasten van de verantwoording zijn omgegaan. In de WP2000 is door de wetgever gekozen voor een decentrale opzet: inschakeling van het provinciale, regionale en grootstedelijke bestuur. Aan de verhouding Minister-OV-autoriteiten wordt in de huidige versie van het Eindrapport nog wat weinig aandacht besteed. Dat kan - denk ik - goed worden gerepareerd door juist in de paragraaf 3.4 over de bekostiging wat meer informatie te verschaffen.
- de positie van de reiziger heeft in het Plan van Aanpak terecht een hoge prioriteit gekregen. Er worden drie subonderwerpen aangekondigd. Dat de onderzoekers niet ingaan op de naleving van de Plichten door de reiziger (hoofdstuk IV Wp 2000) kan ik mij goed indenken. Ook zelf ben ik van mening dat de evaluatie van dit hoofdstuk beter buiten beschouwing kan blijven. Ten aanzien van de beide andere subonderwerpen "consumentenorganisaties" en de "**klachtenregeling**" stelt mij de informatie in zoverre enigszins teleur omdat in het Plan van Aanpak wordt aangekondigd dat er een koppeling zal worden gelegd met de gegevens over de

**Klantbarometer OV** (zie pagina 21, Plan van Aanpak). Over het algemeen geven zowel de klanttevredenheidsoordelen als een inhoudelijk overzicht over de aard van de klachten een zeker inzicht in de mate waarin de afnemers van publieke diensten tevreden zijn. In het eigentijdse evaluatieonderzoek wordt in toenemende mate gesteund op Ombudsachtige oordelen, klanttevredenheidsoordelen en beschrijvingen van zogeheten "burger/reiziger-participatie". In de reactie op mijn kanttekeningen van februari jongstleden schrijven de onderzoekers (onder 10.) dat zij de "positie van de reiziger" als een van de eerste onderwerpen hebben opgepakt. Wellicht is het mogelijk om in de huidige paragraaf 3.5 iets meer informatie aan de lezer te bieden over dit voor een parlementaire wetsevaluatie toch niet onbelangrijke onderwerp.

- De Wet PersonenVervoer ziet op een kosteneffectieve en groeiend aanbod van openbaar vervoer. Niet alleen in de buitengebieden waar reeds aanbesteding heeft plaatsgevonden, maar vooral ook in de grote steden waar de grootste vervoersvraag is. Op dit moment stagneert de verzelfstandiging en de aanbesteding in de grote steden. De artikelen 63, 65, 66, en 67 van de Wet zijn niet in werking getreden. In artikel 143, tweede lid, wijst de wetgever op het belang van het voorliggende Eindrapport. In het derde lid van artikel 143 lezen we dat de Minister meer druk achter de verzelfstandiging en aanbestedingen in de grote steden mag zetten wanneer zou blijken dat de aanbestedingen leiden tot a) meer reizigers, b) betere dienstverlening, c) lagere tarieven, d) lagere kosten, e) betere veiligheid, f) behoud werkgelegenheid en g) gegarandeerde bereikbaarheid en toegankelijkheid. Op dit moment bevat het rapport geen informatie over de vervoersprestaties van de **grootstedelijke vervoersbedrijven**. Dat betekent dat een vergelijking zoals bedoeld in het derde lid van artikel 143 niet kan plaatsvinden door de vervoersprestaties van de concessiebedrijven in de periferie te vergelijken met de vervoersprestaties van de grootstedelijke vervoersbedrijven. De informatie over de aspecten a) tot en met g) zal dus moeten komen uit een voor/na-vergelijking van de wel aanbestede concessiegebieden, maar dan zal altijd de vraag ontstaan - die ook de onderzoekers aanstippen - of beide gebieden niet te veel van elkaar verschillen. Het zou - denk ik - verstandig zijn wanneer in de definitieve versie van paragraaf 3.7 van het Eindrapport enige kwantitatieve informatie wordt verstrekt over de vervoersprestatie van de grootstedelijke vervoersbedrijven. De geïnteresseerde lezer kan de ontwikkelingen in de grote steden spiegelen aan de ontwikkelingen in de concessiegebieden. Indien namelijk zou blijken dat de ontwikkelingen in de grote steden onder de huidige vigeur erg positief zouden zijn op de door de wetgever genoemde aspecten, dan zou dat bijvoorbeeld voor de Minister aanleiding kunnen zijn om (nog) geen effect te geven aan de bovengenoemde drukkeringen (art. 63, 65, 66 en 67 WpV2000). Het zou kunnen zijn dat voor de Minister de genoemde bepalingen een "stok achter de deur" zijn om de vervoersprestaties van de grootstedelijke vervoersbedrijven te optimaliseren.
- In het Plan van Aanpak wordt ten aanzien van de concurrentieverhoudingen in het vooruitzicht gesteld dat zal worden ingegaan op de **overgang van stallingen, busmaterieel en railgebonden materieel** (de subonderwerpen 6.4, 6.5, 6.6, tabel 1, p. 10). Deze overgangsproblematiek komen we op de bladen 23 tot en met 26 niet tegen. Toch hebben de onderzoekers wel aandacht besteed aan de overgang van personeel. Wellicht is het mogelijk om de informatie uit de factsheets ten aanzien van dit punt over te hevelen naar de hoofdtekst.
- In het Plan van Aanpak wordt ook hoofdstuk VII van de Wet in de beschouwing betrokken. De onderwerpen **Toezicht en Opsporing** (titel 1 van hoofdstuk VII) en **Dwang en strafbepalingen** (titel 2 van hoofdstuk VII) worden als onderwerpen 11 en 12 als onderzoeksthema aangekondigd. In wetgeving waarbij "publieke" taken worden toegekend aan private for-profit-organisaties wordt tegenwoordig altijd veel aandacht besteed aan het meervoudig toezicht (OV-autoriteit, NMA, Minister). In dat verband is het van belang er op te wijzen dat toezicht niet alleen bestaat uit informatieverwerving en toetsing aan criteria maar ook aan het vermogen om gezaghebbende/sanctionerend op te treden. In het Eindrapport wordt - zonder nadere toelichting - niet teruggekomen op deze beide titels van hoofdstuk VII van de WpV2000. Ik betreur dat. In de eerste plaats blijkt dat de provinciebesturen het zogeheten concessiebeheer nog niet erg straf en stringent hebben aangepakt. Voorts zullen de onderzoekers later in het rapport nog met aanbevelingen komen om verder

te verzelfstandigen. Juist wanneer er geen sprake is van een markt met volledige mededinging (veel aanbieders, lage marktconcentratie) wordt in de economische literatuur veel waarde gehecht aan een goede uitoefening van het toezicht. Om te garanderen dat de door de overheid te beschermen belangen ("mobiliteit voor minder draagkrachtigen, werkgelegenheid, milieu, filebestrijding, bereikbaarheid, etc") niet aan winstdoelstellingen ondergeschikt gemaakt worden. Ik stel mij derhalve voor dat in de definitieve versie van het Eindrapport toch enkele woorden zullen worden gewijd aan het dwanginstrumentarium waarvan de toezichthouders zich kunnen bedienen. De vraag kan bijvoorbeeld worden gesteld of deze instrumenten wel voldoende gezag inboezemen. Zo werd in paragraaf 4.2.12, bladzijde 17, van het Plan van Aanpak de belangwekkende vraag opgeworpen: "Heeft de Minister overwogen gebruik te maken van de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de verplichtingen in de Wp2000?" Zoals uit empirisch onderzoek bekend worden toezichtbepalingen in het merendeel van de gevallen gebruikt om **mee te dreigen** (en wordt er door de vervoerders op geanticipeerd) en worden formele toezichtbepalingen zelden daadwerkelijk toegepast. Het is dus bepaald zinvol om de gegevens uit de factsheet over het antwoord op deze vraag over te hevelen naar de hoofdtekst.

3.

Een opvallend kenmerk van het Eindrapport is dat het vrijwel geen kwantitatieve informatie bevat. In het voorgeschakelde Berenschot-rapport over de Aanbesteding OV-concessies treffen wij een dergelijke kwantitatief beschrijvende aanpak wel aan. Over het algemeen vinden lezers het prettig dat wanneer er in de tekst wordt gesproken over "alle", "de meeste", "enkele", "overwegend", "de laatste tijd" etc. er ook een tabel is waarin de betreffende informatie wordt samengevat. Als we naar een aantal centrale indicatoren van dit onderzoek kijken (concessieduur, werkgelegenheid, tarieven, marktmacht, klanttevredenheid, aantal klachten en beroepen, gebruik OV, kostendekkingsgraad, veiligheid, controlefrequenties vergunningen, etc) ligt een **kwantificerende aanpak** eigenlijk in de lijn van de verwachtingen. Ook bij hernieuwde raadpleging van het Plan van Aanpak tref ik daar geen expliciete keuze voor een kwalitatieve rapportage vorm aan. Nu kan het goed zijn dat in de diverse bijlagen bij het Eindrapport wel de bedoelde kwantitatieve informatie wordt gegeven. Maar dan nog kan de hoofdtekst op een groot aantal plaatsen worden ondersteund door tabellen en grafieken die de kwantitatieve informatie overzichtelijk weergeeft. Natuurlijk zijn er ook een aantal kwalitatieve aspecten waarop het onderzoek zich richt. Te denken valt aan zaken als eerlijke concurrentie of belemmeringen door het reciprociteitsbeginsel. In dergelijke gevallen voldoet de gekozen meer kwalitatieve aanpak uitstekend.

4.

Een centrale plaats in de structuur van het eindrapport wordt ingenomen door de **doelboom** op blad 6. Het is plezierig dat de twee centrale doelen nu alle aandacht krijgen. Ten aanzien van beide zaken wordt er ook gerapporteerd, zij het - dat de indruk ontstaat - dat alleen wordt gerapporteerd over het openbaar vervoer gebruik en de kostendekkingsgraad van de concessiegebieden en niet van de grootstedelijke gebieden die toch ook onder de vigeur van deze wet vallen.

De drie als tussendoelen gepresenteerde "afgeleide" doelen schetsen het relevante, normatieve kader. Behalve een adequate marktwerking wilde de Minister kennelijk ook nog kwaliteitsverbetering, milieuvriendelijk en veilig vervoer, en behoud van werkgelegenheid. Dat het scheppen van een adequate markt die ook werkt in deze tussendoelen centraal staat, vind ik terecht. Wel kun je meteen vaststellen - en dat doen de onderzoekers ook - dat het niet gelukt is om een adequate markt te scheppen. Er zijn maar drie spelers, terwijl het bij busvervoer om een eenvoudige zaak gaat. Vroeger waren er veel meer openbaarvervoersbedrijven. We komen dus op een klassieke kwestie (die al bij andere wetsevaluaties is geconstateerd, vergelijk de bruteringsoperatie van de woningbouwcorporaties of de invoering van de basisverzekering), namelijk dat invoering van concurrentiedruk leidt tot schaalvergroting en verkleining van het aantal spelers. Om die reden wordt tegenwoordig in de literatuur aanbevolen dat de overheid eerst aan marktvorming doet en dan pas in een betrekkelijk laat stadium de feitelijke concurrentie invoert. Wat dat betreft heeft de wetgever heel verstandig gehandeld door in de Wet

Personen Vervoer 2000 niet te kiezen voor de "big bang", maar te kiezen voor **geleidelijkheid**. Deze incrementele aanpak die vergezeld gaat van permanente monitoring past bij het grote belang dat aan goed openbaar vervoer moet worden gehecht. Mijn kritiekpunt betreft de "**clustering**" van de drie blokken met "instrumenten". Oorspronkelijk is de lijst met 14 te onderzoeken onderwerpen (zie tabel 1, pagina 9 en 10, Plan van Aanpak) in hoge mate afgeleid van de wetstekst zelf. De huidige clustering in de rubrieken "sturing", "marktordening" en "regelgeving" is niet erg verhelderend. Om een paar dingen te noemen.

In alle drie rubrieken gaat het om zaken die door de wetgever zijn geregeld. Dus de derde rubrieksnaam kan niet onderscheidend zijn.

Elke keer wanneer de wetgever iets regelt, is daarvan de bedoeling dat daardoor een bepaalde beïnvloeding (anderen spreken liever van sturing) wordt uitgeoefend. Ook de eerste rubrieksnaam is dus niet erg onderscheidend.

Natuurlijk zijn er een aantal instrumenten die mikken op het ordenen van de markt, maar dan moeten we vaststellen dat de instrumenten om een goede concurrentieverhouding te krijgen (is dus een tussendoel) niet zijn de gemeentelijke vervoerbedrijven en het besloten busvervoer maar vooral de bepalingen over aanbestedingen en concessieverlening enerzijds en de bescherming van de belangen van het personeel en de reizigers anderzijds. Met andere woorden de tweede rubrieksnaam "marktordening" is wel onderscheidend, maar deze rubriek is niet goed gevuld: de verkeerde instrumenten zijn aan dit tussendoel gehangen: de instrumenten die erbij horen staan nu in de rubrieken sturing en regelgeving.

4\*

Bij het lezen van het centrale beschrijvende hoofdstuk 3 is het overigens geen enkel probleem dat de tien (overgebleven) onderzoeksonderwerpen in de **volgorde** van de drie clusters successievelijk worden besproken. Wel is het denkbaar om de **leesbaarheid** van hoofdstuk drie te vergroten door de volgorde van de tien onderwerpen iets logischer te ordenen.

Nu staat het onderwerpje **vergunningen** helemaal op het eind. In de systematiek van de wet staat de toelating door de Minister van toegelaten vervoersbedrijven juist helemaal vooraan (samen met de eisen die aan het personeel en het materieel worden gesteld). Aangezien het hier gaat om een wetsevaluatie, zou het voor de hand liggen om hier - net als in het Plan van Aanpak - met een bespreking van de vergunningen te beginnen.

In het huidige hoofdstuk 3 komt de behandeling van de onderwerpen aanbestedingen en daarna concessieverlening nogal vroeg. Belangrijke informatie over de invloed die **reizigers** zouden kunnen uitoefenen op de vervoersplannen van provincies/regio's ontbreken dan nog. Ook de positie van het **personeel** is bij het aanbesteden een punt van overweging. Pas nadat deze twee belangen zijn behandeld is het aardig om met de lezer over te stappen naar de trits: **aanbesteding, concessieverlening en bekostiging**.

Daarna ligt het voor de hand om naar het resultaat - het tussendoel - te kijken. Dat tussendoel is de vraag of de **concurrentieverhoudingen** wel zodanig zijn dat een gelijkmatige speelveld is gecreëerd.

Nadat de hoofdlijn aldus beschreven is, zouden de onderzoekers aandacht kunnen besteden aan de beide zijlijnen: de **gemeentelijke vervoerbedrijven** en het **besloten busvervoer**.

5.

Ten aanzien van de tekst van hoofdstuk 3 zijn mij een aantal inhoudelijke zaken opgevallen die mogelijk op het conto worden geschreven van het zetduiveltje en tijdsdruk. Wellicht ten overvloede noem ik hier enkele zaken, die over het algemeen makkelijk te repareren zijn.

- pagina 16: "de aanbesteding van een concessie vergt gemiddeld twee keer zoveel menskracht als een onderhandse gunning"; ik zou hieraan toevoegen: voor de OV- autoriteit
- gelijk daarna staat: "zetten we deze investeringen af tegen de efficiëntievoordelen die met een aanbesteding worden geboekt, dan rest een positief financieel saldo". Dat is een buitengewoon interessante constatering. Kan de onderliggende berekening ook zichtbaar worden gemaakt?
- pagina 18: (Wet Gelijke Behandeling): deze wet ziet op non-discriminatie; naar mijn weten zijn vervoersbedrijven nog geen te beschermen doelgroep; bedoeld zal het gelijkheidsbeginsel. De gedachte dat een bestuursbevoegdheid systematisch moet worden uitgeoefend. Overigens kan een bestuursorgaan wel degelijk zodanige

- beleidsregels opstellen en bekend maken dat er wel onderscheid kan worden gemaakt in de bestekken tussen de te onderscheiden gebieden.
- pagina 28: "De meeste GVB's zijn inmiddels verzelfstandigd, met uitzondering van de GVB Amsterdam". Ik begrijp niet dat op deze cruciale passage - ter informatie aan de Kamerleden - niet wordt gewezen op het **referendum** dat in Amsterdam in 2002 heeft plaatsgevonden en waarbij de burgers van Amsterdam de door het gemeentebestuur voorgestelde verzelfstandiging hebben verworpen. Dat lijkt mij een nogal relevant politiek feit. Dat tevens kan verklaren waarom in de grootstedelijke gebieden niet is gelukt, wat in de periferie wel is gelukt.
  - pagina 28: "De huidige DRU-tarieven van de GVB-en liggen nog steeds een stuk hoger dan de DRU-tarieven die worden geboden na aanbesteding". Dit kan niet het argument zijn dat de conclusie moet dragen dat de grootstedelijke vervoersbedrijven nog een forse **efficiencyslag** moeten maken. De **DRU-tarieven** zijn a) onderhandelprijzen, en b) de twee gebieden hebben fundamenteel verschillende kenmerken. Om uitspraken te kunnen doen over efficiencyverschillen moet je de **kostencalculatie** vergelijken (benchmarken wordt dat tegenwoordig genoemd). Zo kan ik het antwoord van de onderzoekers citeren op het punt 3 (in reactie op mijn brief van 7 februari 2005). De onderzoekers schrijven daar: "Wij zullen in het kader van de wetsevaluatie zoveel als mogelijk inzicht bieden in de overeenkomsten en verschillen tussen geprivatiseerde streekvervoerbedrijven, verzelfstandigde streekvervoerbedrijven, verzelfstandigde gemeentelijke vervoerbedrijven en nog niet verzelfstandigde gemeentelijke vervoerbedrijven. Het aanvullende onderzoek naar de gang van zaken rond gemeentelijke vervoerbedrijven is hier mede voor bedoeld". Kortom, het moet voor de onderzoekers mogelijk zijn om het oordeel over de doelmatigheidsverschillen beter te onderbouwen dan door te verwijzen naar het thans aangevoerde "circumstantial evidence" (namelijk de verschillen in de DRU-tarieven).
  - pagina 29: "Gemiddeld genomen is, ondanks toegenomen concurrentie, de kwaliteit echter toegenomen". In economieboeken staat meestal dat concurrentie voor de consument leidt tot meer kwaliteit. Ook de wetgever ging daar vanuit. Ik denk dat de auteur hier een **slip of the pen** heeft gemaakt. Zo niet, dan zou dat betekenen dat de schrijver er impliciet van uitgaat dat grote monopoliede aanbieders het beter doen dan kleine aanbieders die nog moeten werken onder de tucht van de markt.
  - pagina 35: op deze pagina wordt geconstateerd dat "de werkgelegenheid gemeten in het aantal banen in de sector na correctie voor de bezuinigingen is gestabiliseerd". Ik zou - als parlementslid - na zo'n zin wat **cijfers** willen zien. Hoe zit het met het aantal fulltime-equivalents en hoe omvangrijk is de reductie in werkgelegenheid als gevolg van de bezuinigingen?
  - pagina 37: hier wordt gesteld dat de feitelijke overdracht van personeel **soepel** verloopt. Hoe is dat vastgesteld? Met wie is gesproken? Zien de personeelsleden die nu wellicht vervroegd in de WAO zitten dat ook zo?

6.

De bevindingen in hoofdstuk 3 berusten nadrukkelijk op de gegevensverzameling over de tien overgebleven onderwerpen. De conclusies in **hoofdstuk 4** berusten op een **analyse** waarbij de doelboom van pagina 6 is gebruikt als verklarend model. Deze handelwijze is wel verrassend maar niet zonder meer acceptabel.

In het plan van aanpak worden voor de verklarende analyse drie luiken aangeboden. Luik 1 betreft ex-post-evaluatie: dus wat is er in de gemeten uitgangssituatie veranderd sinds de invoering van de wet. Luik 2 betreft de met-zonder evaluatie: dus hoe heeft de situatie zich ontwikkeld in de gebieden waar de wet nog niet wordt toegepast (dus nog niet werd aanbesteed) in vergelijking tot de ontwikkeling in de gebieden waar dat openbaar vervoer wel werd aanbesteed.

Het huidige hoofdstuk 4, conclusies, van het Eindrapport is niet gebaseerd op een dergelijke a) voor-na-vergelijking, noch b) op een dergelijke met-zonder-vergelijking. De hele analyse is uitgevoerd op basis van plausibele redeneringen (dus een soort van ex ante toetsing van de veronderstellingen van de wetgever nadat de wet vijf jaar werd toegepast).

Op zichzelf is het toe te juichen dat de onderzoekers hun wijze van redeneren (argumenteren) zichtbaar maken in de hulpschema's (tabel 1 tot en met 6) maar het gaat te ver om ten aanzien van een dergelijk "heuristisch" schema telkens te zeggen: "Uit de tabel .. blijkt...". Uit de gepresenteerde tabellen blijkt namelijk nog niets. Het is een **hulpmiddel** voor

de onderzoekers om een relatie te leggen tussen een bepaald cluster van instrumenten en een ander cluster van tussen/einddoelen.

6\*

Indien wij **de zes tabellen langslopen** valt op dat in de eerste, derde en zesde tabel het instrument "**bekostiging**" niet wordt meegenomen.

Tabel 4 gaat over de relatie tussen het cluster regelgeving en het tussendoel marktconformiteit, maar in de reconstructie van de doelboom werd tussen beide clusters geen pijl getrokken, dus kennelijk ook geen relatie gelegd.

Tabel 6 gaat over de relatie tussen het instrumentencluster "sturing" en het tussendoel "maatschappelijke randvoorwaarden". Maar in de doelboom van pagina 6 wordt deze relatie niet gelegd.

In het analysehoofdstuk 4 zijn er twee extra tabellen die we op grond van de doelboom niet hadden verwacht. Maar tegelijkertijd zijn er ook enkele veronderstelde relaties die nog geen nadere beschouwing hebben gekregen. Je zou kunnen zeggen dat er ook enkele tabellen ontbreken.

Wat dat betreft kan worden gedacht aan de relaties tussen de drie afgeleide tussendoelen en de twee einddoelen. Ook kan men zich voorstellen dat men van de tien instrumenten doorredeneert via de tussendoelen naar de beide einddoelen (zoals in feite gebeurt in de bijlage 2: Overige aandachtspunten).

Mijn conclusie is dat het huidige hoofdstuk 4 nog niet helemaal af is. Hoewel er geen sprake is van een kwantitatieve voor-na-vergelijking respectievelijk met-zonder-vergelijking, vind ik in dit geval de gekozen, **beredenerende aanpak goed verdedigbaar**. Dat de onderzoekers bij hun analyse systematisch te werk gaan aan de hand van de doelboom verdient lof.

Zoals eerder opgemerkt ben ik niet overtuigd van de toegevoegde waarde van rubricering van de instrumenten in de drie clusters. Naar mijn bescheiden mening zou de clusterindeling los gelaten kunnen worden, zonder enig verlies aan informatie en overzichtelijkheid.

Over het algemeen komen de afzonderlijke causale redeneringen plausibel en goed beargumenteerd over. Ik heb niet de gelegenheid gehad noch de informatie (de factsheets ontbraken) om per redenering de plausibiliteit van de beweringen op face-value te beoordelen. Over het algemeen maken de redeneringen een goed onderbouwde indruk.

Wel adviseer ik om de ondersteunende tabellen **weg te laten** en niet langer te spreken van "**uit de tabel blijkt....**". Wat blijkt, is wat uit de nog te presenteren argumentatie als verdedigbaar boven komt drijven.

7.

Ten aanzien van de tekst van hoofdstuk 4 zijn mij nog een aantal kleinere zaken opgevallen die ik gaarne onder de aandacht van de onderzoekers aanbeveel en die overigens gemakkelijk kunnen worden gecorrigeerd:

- pagina 43: gelijk onder de subkop wordt gesteld dat er thans meer marktconforme tarieven worden gehanteerd in de aankoop van openbaar vervoersdiensten. Nu wij leven in de tijd na de bouwfraude en na de rapporten over Koop-Tjuchem kan ik mij voorstellen dat sommige Kamerleden nog wat meer willen weten over de **kostencalculatie** die aan deze beoordeling van de tariefstelling ten grondslag wordt gelegd. Wellicht kunnen ondernemende Polen het door de overheid gevraagde openbare vervoer nog een stuk efficiënter aanbieden.
- pagina 45: "De NMA heeft tot nu toe vanuit haar toezichthoudende taak op de mededinging echter nog een aanleiding gezien om een onderzoek te starten". Hier moet staan **geen** aanleiding.
- pagina 48: hier staat de beschrijvende uitspraak (dus eigenlijk hoofdstuk 3) "wel benutten werkgevers **de ruimte binnen CAO's** om bedrijfsprocessen te stroomlijnen". Misschien het aardig om in vervolgonderzoek eens te meten wat er waar is van de verhalen van de buschauffeurs bij geprivatiseerde ondernemers in de Noordelijke pers dat ze niet meer in hele aaneengesloten werkdagen maar in gebroken werkdagen moeten werken, waarbij de arbeidstijd steeds meer ook contacttijd (rijtijd) geworden is en de tussenliggende pauzes voor eigen rekening zijn gekomen. Per saldo is er dan sprake van a) toegenomen werkdruk en b) verminderde salariering. Ik kan mij voorstellen dat sommige vertegenwoordiger/woordvoerders van de vakorganisaties van de Minister zullen verwachten dat deze ten aanzien van deze kwestie ook een objectief antwoord kan geven.

- de paragraaf 4.5 zou ik niet opnemen in hoofdstuk 4. Het gaat om een speculatief verhaal dat niet gebaseerd is op een controleerbare methode. Ook al is deze ex-ante-exercitie van te voren aangekondigd in het Plan van Aanpak (derde luik).

8.

Ten aanzien van de aanbevelingen zou ik zeggen dat deze a) nogal vergaand zijn en b) nogal vroeg komen. In beginsel is het beter om eerst de bevindingen en conclusies vast te leggen, voordat we een vlucht naar voren doen. Ik zou aanbevelen om het hoofdstuk met aanbevelingen vooralsnog buiten de discussie te laten.

Een eerste methodologische eis die aan aanbevelingen worden gesteld is dat deze aanbevelingen **aansluiten bij de belangrijkste conclusies** van het rapport. Dat is in de huidige redactie van hoofdstuk 5 niet altijd het geval.

Zo betreft de eerste aanbeveling eigenlijk de wijze waarop het **grootstedelijke openbaar vervoer** zou moeten worden aangepakt. Maar in feite hebben de onderzoekers alleen de vervoersprestaties in kaart gebracht van de concessiegebieden en hebben zij geconstateerd dat er in de grote steden nog niet verzelfstandigd is. De vervoersprestaties van de grootstedelijke bedrijven en de mogelijke ondoelmatigheid zijn niet onderzocht en ook niet aangetoond.

De tweede aanbeveling ziet op het **collectieve vraagafhankelijke openbaar vervoer**. Dit is een interessant onderwerp. Maar het werd niet onderzocht. Het maakt geen onderdeel uit van de tien overgebleven onderwerpen.

Verderop in de tekst worden aanbevelingen gedaan om de **ontwikkelfunctie** van de OV-autoriteiten over te dragen aan de vervoerders. Zulke aanbevelingen zijn ingrijpend en vragen een genuanceerde afweging. In het voorgaande werd het toezichtinstrumentarium echter niet onderzocht.

Ter onderbouwing van de aanbeveling om de ontwikkelfunctie te privatiseren komen we de volgende bewering tegen: "*de incentives voor een overheidsdienst om optimaal in te spelen op de wensen van (nieuwe) reizigers zijn door het ontbreken van een winstoogmerk nu eenmaal minder groot*". Ik stel voor deze uitspraak in het definitieve Eindrapport te schrappen. Deze uitspraak heeft - zoals vanzelf zal spreken - een vooringenomen, zo u wil "ideologisch" karakter. In een onderzoek dat ten behoeve van het Parlement objectief moet vaststellen of de marktwerking goed heeft uitgepakt, zou zo'n uitspraak verkeerd kunnen vallen.

8\*

In de paragraaf 1.3.2. wordt aangedrongen op een krachtdadig beleid van de Minister richting de grote steden. De deadlines op pagina 9 maken een stevige indruk. Toch is in het voorgaande nog niet naar voren gekomen dat de onderzoekers kunnen verklaren waarom de grote steden hun vervoersbedrijven nog niet hebben verzelfstandigd, geprivatiseerd en waarom zij nog niet spontaan zijn overgegaan tot aanbesteding. In andere, niet-volkomen markten zien wij dat niet goed voorbereide privatiseringen leiden tot een daling van de kwaliteit van de geleverde diensten. Het **risico van kwaliteitsdaling** bij aanbesteding is in de grote steden niet helemaal uit te sluiten. Het is niet de taak van de onderzoekers om hun voorkeuren uit te spreken, maar om de risico's (mogelijke scenario's) kwantitatief in kaart te brengen.

9.

Meer in het algemeen vind ik dat het Aanbevelingen hoofdstuk wat is doorgeschooten. De onderzoekers lopen te ver voor de nog te plannen **synthesefase** uit. Zelf stel ik het op prijs wanneer een evaluatie-onderzoek de belangrijkste problemen signaleert en aan de gebruikers/politici eventueel enkele, alternatieve mogelijkheden verschaft om daar wat aan te doen. In mijn lezing van het rapport is de overheid er nog niet ingeslaagd om tot een goede marktvorming te komen. De onderzoekers presenteren dit belangrijke feit. Ze doen ook de aanbeveling om in de toekomst te gaan werken met kleinere concessiegebieden. Aan de hand van de OV-autoriteiten moet het in kleine concessiegebieden toch mogelijk zijn om een aantal kleinere regionale busondernemingen zover te brengen dat ze zich als een concurrerende speler kunnen opwerpen, zodat er op de markt van vervoersdiensten meer competente aanbieders aandienen. Het lijkt mij goed om in de fase van het signaleren van problemen en formuleren van aanbevelingen het aantal discussianten wat breder te trekken.

10.

Het Eindrapport bevat een uitstekend overzicht van knelpunten. Deze drie tabellen met aandachtspunten kunnen zowel worden geïntegreerd in het laatste deel van hoofdstuk 4 of kunnen zelfstandig hoofdstuk 5 vormen. Mag ik u de aanbeveling doen om in de discussie over het Eindrapport vooral aandacht te besteden aan de **Bijlage 2: Overige aandachtspunten, tabellen 1 tot en met 3**. U zou na vaststelling van dit uitstekende overzicht de onderzoekers de vraag kunnen stellen om het huidige hoofdstuk met Aanbevelingen niet op te nemen in het beschrijvende, analyserende en beoordelende Eindrapport, maar op te nemen in een Afzonderlijk uit te geven document.

Prof.dr..M. Herweijer  
vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Groningen  
5 juli 2005