



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Algemene Zaken
Zijne Excellentie
De heer E. Rhuggenaath
Fort Amsterdam
ALHIER.

Datum: Willemstad, 10 juli 2018

Ref.nr.: 086/2018-SER

Betreft: Advies inzake het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 15 februari 2018 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen inzake het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer (zaaknummer 2016/22958, 2016/056064, SER ref.nr. 014/2018).

Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 16 mei, 8 juni en 6 juli 2018.

Bijgaand advies is in de plenaire vergadering van 6 juli 2018 vastgesteld.

De SER brengt hierbij onder de aandacht dat het conceptlandsbesluit ertoe strekt de maximumtarieven voor de kleine en middelgrote bussen, genoemd in artikel 11, eerste lid, van het Eilandsbesluit personenvervoer (A.B. 1969, no. 51) te wijzigen om de reeds geaccordeerde en uitgevoerde tarieven te formaliseren.

De SER acht het van belang dat, indien de raad om advies wordt gevraagd, de maatregelen nog niet tot uitvoering zijn gebracht.

De SER heeft toch gemeend het adviesverzoek in behandeling te nemen en advies uit te brengen, omdat aan tarifiering van personenvervoer - het van overheidswege ingrijpen in de marktwerking - sociaaleconomische overwegingen ten grondslag liggen.

De SER heeft met genoegen kennis genomen van het feit dat de Raad van Ministers, op voordracht van de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, onlangs het besluit heeft genomen tot instelling van de Commissie Openbaar Busvervoer Curaçao ter ontwikkeling van een duurzaam openbaar busvervoersysteem ter waarborging van de kernthema's 'bereikbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid'.

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

www.ser.cw

Deskundig Onafhankelijk Verbindend

Deskundig Onafhankelijk Verbindend

Met betrekking tot de aanzienlijke sociaal-economische effecten van een goed functionerend openbaar vervoerstelsel en met het oog op de voortgang van de werkzaamheden van bovengenoemde Commissie geeft de SER u in overweging om openbaarmaking van onderhavig advies te bespoedigen.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning
De Minister van Economische Ontwikkeling
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UOWJZ)



**Advies inzake het conceptlandsbesluit, houdende
algemene maatregelen, tot wijziging van het
Eilandsbesluit personenvervoer**

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

JULI 2018

REF.NR. 086/2018-SER

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaal-economisch beleid, aangelegenheden van sociaal-economische aard en over wettelijke regelingen van sociaal-economische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding.....	6
1.1 Adviesvraag	6
1.2 Observaties SER inzake adviesvraag	6
2. Standpunt van de SER	9
2.1 Beleid openbaar vervoer Curaçao.....	9
2.2 Motieven voor marktregulering	10
2.3 Tariefvaststelling personenvervoer.....	11
2.3.1 Revisie rekenmodel tarieven	11
2.3.2 Veldonderzoek ten behoeve van kostprijsberekening.....	11
2.4 Kostencomponenten in het rekenmodel.....	13
2.4.1 Brandstofverbruik.....	13
2.4.2 Onderhoud	14
2.4.3 Onvoorzien.....	14
2.4.4 Loonkosten en meeropbrengsten	14
2.4.5 Conclusie tarieven	15
2.5 Controle en handhaving regelgeving en tarifiering.....	15
2.6 Beleving reiziger openbaar vervoer	17
2.6.1 Sociaal-economische kenmerken reizigers openbaar vervoer.....	17
2.6.2 Tarief.....	17
2.6.3 Betrouwbaarheid.....	18
2.6.4 Bereikbaarheid.....	18
2.7 Conclusie	18

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 6 juli 2018 betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer (A.B. 1969, no. 51) (zaaknummers 2016/22958; 2016/056064, ref.nr. 014-2018-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer (hierna: het conceptlandsbesluit) strekt ertoe de maximumtarieven voor de kleine en middelgrote bussen, genoemd in artikel 11, eerste lid, van het Eilandsbesluit personenvervoer (A.B. 1969, no. 51) te wijzigen om de geaccordeerde en uitgevoerde tarieven te formaliseren. Artikel 5 van het conceptlandsbesluit regelt de terugwerkende kracht van deze geaccordeerde en uitgevoerde tarieven voor de periode 1 juli 2016 tot en met 31 december 2016 en van 1 januari 2017 tot 1 juli 2017.
- In de Nota van toelichting bij het conceptlandsbesluit geeft de regering te kennen het wenselijk te achten de tarieven van het personenvervoer twee maal per jaar te wijzigen in respons op de fluctuaties van prijzen op de internationale brandstofmarkt, met name van die van gasolie.
- Het is de SER niet bekend wat de beweegredenen zijn geweest om de gewijzigde tarieven in te laten gaan, zonder daaraan voorafgaand het gehele wetgevingsproces voor vaststelling van de tarieven te doorlopen. De SER acht het van belang dat, indien de raad om advies wordt gevraagd, de maatregelen nog niet tot uitvoering zijn gebracht. De SER merkt hierbij ten overvloede op dat, voor zover is na te gaan, de SER nimmer is gevraagd te adviseren over de tariefstelling inzake openbaar personenvervoer, hoewel algemeen onderkend wordt dat openbaar personenvervoer een belangrijk middel is dat bijdraagt aan uiteenlopende maatschappelijke beleidsdoelen.
- De SER heeft toch gemeend het adviesverzoek in behandeling te nemen en advies uit te brengen, omdat aan tarifiering van personenvervoer - het van overheidswege ingrijpen in de marktwerking - sociaal-economische overwegingen ten grondslag liggen.
- Tariefstelling voor het personenvervoer kan gevolgen hebben voor bepaalde maatschappelijke en economische beleidsdoelen, zoals betere bereikbaarheid c.q. toegang tot onder meer werk, onderwijs, gezondheidszorg en andere voorzieningen, bereikbaarheid van plaatsen ter ondersteuning van de toeristische sector, congestievermindering (minder autoverkeer) en verbetering van de leefbaarheid en het milieu (minder uitstoot). De SER is derhalve van mening dat wijzigingen van de tarieven, gebaseerd op andere dan de gereguleerde brandstoffen, voor advies aan de SER moeten worden voorgelegd.
- De SER constateert dat andere kostencomponenten, naast de component brandstofverbruik, onderhevig zijn aan wijzigingen die doorwerken op de hoogte van de tarieven. Zo is de kostencomponent *onvoorzien* per 1 juli 2016 verdubbeld van 5% naar 10%, terwijl een cijfermatige onderbouwing van deze verdubbeling ontbreekt. Bij de tariefvaststelling per 1 juli 2016 is ondanks een lichte daling in de brandstofkosten het tarief mede hierdoor toch gestegen ten opzichte van het tarief per 1 april 2016.

- Het gehanteerde rekenmodel voor de tariefstelling is al jaren onderwerp van discussie tussen de overheid en de belangenvereniging van de particuliere vergunninghouders, *Sindikato Transporte Uni* (STU). De Raad van Ministers heeft mede hierom in april 2013 besloten om de Stichting Overheidsaccountants Bureau (SOAB) een revisie te laten verrichten van het gehanteerde rekenmodel. Daaropvolgend heeft SOAB het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) ondersteund met het reviseren en actualiseren van dit model, met input van STU.
- Mede omdat de hoogte van de tarieven onderwerp van discussie bleef, is in 2015 door SOAB een veldonderzoek uitgevoerd. De SER constateert dat de kostprijsberekenningsmethode die door SOAB in 2015 is uitgevoerd niet als basis is gehanteerd voor de tariefvaststelling voor de periodes daarna. Nog steeds worden de tarieven berekend op basis van de procentuele stijging of daling van de totale kosten conform het in 2013 gereviseerde rekenmodel.
- Eveneens constateert de SER dat de empirische bevindingen uit het SOAB onderzoek van 2015 slechts ten dele verwerkt zijn in het rekenmodel uit 2013. Het effect van deze afwijkingen - met name het gemiddeld aanzienlijk lagere brandstofverbruik - verklaart het verschil tussen de vastgestelde tarieven per 1 januari 2016 en de door SOAB voorgestelde tarieven.
- De SER concludeert dat de tarieven per 1 januari 2016, op basis van de bevindingen van SOAB, aanzienlijk meer verlaagd hadden kunnen worden dan feitelijk is gedaan en dat dit doorwerkt in de tarifiering in de periodes daarna. Immers bij de gehanteerde berekeningswijze leidt een procentuele verandering van de kosten tot dezelfde procentuele verandering van de te hoge tarieven.
- Vervolgens is er bij de tariefaanpassing per 1 juli 2016 naar aanleiding van kritiek van STU tevens afgeweken van het advies van SOAB betreffende de hoogte van de kostencomponenten *onderhoud en onvoorzien*.
- De SER stelt vast dat het standpunt van STU bij de bepaling van de hoogte van de kostencomponenten bij de tariefberekening zwaarwegend is (geweest). Zulks doet overigens de vraag opdringen naar het nut van een rekenmodel.
- De kostencomponent *loonkosten* bedraagt ongeveer 25% van de totale kosten bij de tariefberekening. Bij de berekening van de loonkosten zijn MEO en SOAB uitgegaan van de hoogte van het geldende minimumloon van 17.043 gulden per jaar. Uit het veldonderzoek van SOAB kwam naar voren dat de gemiddelde totale inkomsten per chauffeur 47.043 gulden per jaar zijn. Hierbij merkt de SER op dat de berekeningen van SOAB uitgaan van een zesdaagse werkweek van acht uur per dag. In de berekeningen zijn dan nog niet opgenomen de dagopbrengsten van de vergunninghouder (of bus-eigenaar) die meer uren per dag of week werkt, of die één of meer bussen beschikbaar stelt aan (hulp)chauffeurs. Op jaarbasis kan dit al snel oplopen tot aanzienlijke bedragen op jaarbasis.
- Het hiervoor genoemde empirisch onderzoek van SOAB heeft tevens uitgewezen dat chauffeurs van kleine en middelgrote autobussen in de praktijk gemiddeld hogere tarieven hanteren dan de vastgestelde maximumtarieven. Voor het stadsdistrict lag het in rekening gebrachte tarief gemiddeld zelfs 31% hoger dan het maximum vastgestelde tarief per juli 2015.

- Op basis van de beschikbare data concludeert de SER dat indien de tarieven van de kleine en middelgrote bussen berekend worden op basis van de werkelijke kosten, er een substantiële tariefsverlaging zou moeten plaatsvinden. Uit de observaties kan de conclusie getrokken worden dat deze tariefsverlaging zelfs meer kan zijn dan SOAB heeft berekend.
- Buschauffeurs zijn ondernemers. De SER constateert dat het risico van ondernemerschap, door de wijze waarop de huidige maximale tariefstelling tot stand komt en de daaruit voortvloeiende te hoge tarieven, door de overheid wordt geminimaliseerd. De afwezigheid van verplichtingen tot het aanbieden van het openbaar vervoer (OV) volgens een dienstregeling draagt daaraan bij, evenals de beperkte handhaving en controle op de naleving van het vastgestelde maximumtarief. Het gevolg is dat de reiziger, die overwegend afkomstig is uit huishoudens met een laag maandelijks inkomen, een te hoge prijs betaalt voor het vervoer met de kleine en middelgrote bussen.
- Uit recent onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de consumentenstichting *Fundashon pa Konsumidó*, (FpK) blijkt dat de consument een relatief lage waardering heeft voor niet alleen de prijs van het vervoer met kleine en middelgrote bussen, maar ook voor onder meer bereikbaarheid, betrouwbaarheid, informatie bij vertraging en klantvriendelijkheid. De SER merkt hierbij op dat er bij de te hoge tariefstelling sprake lijkt te zijn van een vermindering van intrinsieke prikkels bij ondernemers om kwalitatief goede dienstverlening te bieden.
- De SER heeft kennis genomen van het feit dat de controle en handhaving van de regelgeving met betrekking tot de kleine en middelgrote bussen met de staatkundige wijziging van 10 oktober 2010 sterk is afgenomen. Van effectief toezicht op naleving van de maximumtarieven is na 10 oktober 2010 geen sprake meer. Ook wordt minder gecontroleerd op het beschikken over een vergunning en een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering, de gereden route en stopplaatsen, de gehanteerde tarieven, en de inrichting, het onderhoud en de zindelijkheid van de motorrijtuigen. Daarbij komt dat het Ministerie van Vervoer, Verkeer en Ruimtelijke Planning (VVRP) nog wel over de bestuursrechtelijke instrumenten om een vergunning in te trekken en dergelijke beschikt, maar geen toezichthoudende bevoegdheid meer heeft. Hierdoor is het vrijwel ondoenlijk voor VVRP om te bepalen of vergunningen al of niet ingetrokken moeten worden. De SER is van oordeel dat de institutionele inbedding van de controle en handhaving van de regelgeving met betrekking tot de kleine en middelgrote bussen dusdanig herzien dient te worden dat er sprake is van effectief toezicht.
- De SER constateert dat het vaststellen van een maximumtarief met als doel het beschermen van de consument tegen te hoge prijzen, onder de huidige omstandigheden, niet effectief is gebleken. Juist omdat de meeste reizigers behoren tot de groep van werkenden met lage inkomens, studenten en gepensioneerden, betekent een te hoge prijs een relatief hogere druk op hun inkomen.
- In deze niet effectief gereguleerde markt hebben vergunninghouders min of meer vrij spel gekregen, niet alleen op het gebied van prijsstelling, maar ook op het gebied van het exploiteren van een verdienmodel met het beschikbaar stellen van de bussen aan hulpchauffeurs. Omdat er slechts een beperkt aantal verplichtingen wordt gesteld aan vergunninghouders op het gebied van dienstverlening (geen verplichtingen voor wat betreft dienstregeling, stiptheid, routeaansluiting, en dergelijke) is de uiteindelijke marktuitsluiting voor de reiziger niet optimaal.

- De reiziger betaalt niet alleen een te hoge prijs, maar heeft ook te maken met betrekkelijk lange reis- en wachttijden; een reiziger die overwegend ook nog eens uitsluitend afhankelijk is van het openbaar vervoer, bij gebrek aan een aanvaardbaar en doeltreffend alternatief. De SER acht deze situatie niet alleen vanuit sociaal oogpunt ongewenst, daar het de deelname aan gezondheidszorg, overige voorzieningen en sociale activiteiten kan belemmeren. Ook vanuit economisch oogpunt acht de SER deze situatie ongewenst daar het mogelijkwerwijs een verstrend effect kan hebben op de tijdige, betrouwbare en onbelemmerde toegang tot het onderwijs en de arbeidsmarkt. Daardoor kan de situatie een negatief effect hebben op de arbeidsproductiviteit en dientengevolge remmend werken op de economische groei.
- De geconstateerde tekortkomingen in de kostenstructuur van de tariefstelling en de uitkomsten van de onderzoeken van SOAB en FpK geven naar het oordeel van de SER aanleiding tot een verdere doorlichting en revisie van het huidige stelsel van openbaar personenvervoer. Een dergelijke doorlichting en revisie is vanuit sociaal-economisch oogpunt niet alleen wenselijk, maar zelfs noodzakelijk, waarbij vooral het belang en perspectief van de reiziger (bereikbaarheid, betrouwbaarheid, betaalbaarheid) centraal dient te staan.
- Bij een revisie moet tevens, voor zo ver mogelijk passend binnen een nieuw openbaar vervoer systeem, rekening gehouden worden met de vergunninghouders en de hulpchauffeurs, die een vergunning hebben gekregen en hiervan (mede) afhankelijk zijn om een inkomen te verwerven. Eén mogelijkheid hiertoe is volgens de SER een al dan niet gefaseerde samenvoeging van de kleine en middelgrote bussen met het Autobusbedrijf Curaçao N.V. (ABC), waarbij de vergunninghouders en hulpchauffeurs in de gelegenheid worden gesteld om een formele werkrelatie met ABC aan te gaan. Met een dergelijke integratie zijn de buschauffeurs verzekerd van bepaalde waarborgen, zoals inkomen en sociale verzekeringen, terwijl er tegelijkertijd verplichtingen tegenover staan die de betrouwbaarheid, bereikbaarheid en veiligheid van het openbaar vervoer kunnen verbeteren.
- De SER constateert met genoegen dat de Raad van Ministers, op voordracht van de Minister van VVRP, onlangs het besluit heeft genomen tot instelling van de Commissie Openbaar Busvervoer Curaçao ter ontwikkeling van een duurzaam openbaar busvervoersysteem ter waarborging van de kernthema's 'bereikbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid'.
- Het verdient naar het oordeel van de SER aanbeveling dat voornoemde Commissie, alvorens over te gaan tot de specifieke invulling van haar taakopdracht, een brede visie van een mobiliteitsecosysteem ontwikkelt voor het mobiliteitsvraagstuk op Curaçao, waarin de gehele vervoerssector aan bod komt. Onderdeel hiervan is een visie op een duurzaam, innovatief, efficiënt, betaalbaar en hoogwaardig openbaar vervoer systeem dat aansluit bij de behoefte van de reiziger (*smart mobility*). In het kader van duurzaamheid en in lijn met het nationale energiebeleid dient hierbij het gebruik van brandstoffen die aanzienlijk minder belastend zijn voor het milieu te worden bevorderd.
- De SER acht het van belang om de aard en omvang van de sociaal-economische voordelen van een duurzaam openbaar busvervoersysteem te onderzoeken, met als belangrijk vraagstuk de bijdrage die het openbaar vervoer levert aan de bereikbaarheid, leefbaarheid en de maatschappelijke deelname. Al of niet tarifiering en/of subsidiëring van het openbaar vervoer,

zowel van de grote als van de kleine en middelgrote bussen, maakt onderdeel uit van deze beleidsvraagstukken.

- De SER geeft de regering hierbij in overweging om tevens een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren waarbij het maatschappelijk rendement van de voorgenomen maatregelen wordt gemeten, zodat goed doordachte en geïnformeerde beleidskeuzes kunnen worden gemaakt ten aanzien van de vormgeving en inrichting van het openbaar vervoer.

1. Inleiding

Op 15 februari 2018 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de regering betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijzigen van het Eilandsbesluit personenvervoer (A.B. 1969, no. 51) (zaaknummers 2016/22958 en 2016/056064, SER ref.nr. 014/2018) (hierna: het conceptlandsbesluit).^{1,2}

1.1 Adviesvraag

Het conceptlandsbesluit strekt ertoe de maximumtarieven voor de kleine en middelgrote bussen, genoemd in artikel 11, eerste lid, van het Eilandsbesluit personenvervoer (A.B. 1969, no. 51) te wijzigen om de geaccordeerde en uitgevoerde tarieven te formaliseren.³ Artikel 5 van het conceptlandsbesluit regelt de terugwerkende kracht van deze geaccordeerde en uitgevoerde tarieven voor de periode 1 juli 2016 tot en met 31 december 2016 en van 1 januari 2017 tot 1 juli 2017.

1.2 Observaties SER inzake adviesvraag

De SER heeft kennis genomen van het feit dat de tarieven per 1 juli 2016 en de tarieven per 1 januari 2017 inhoudelijk reeds zijn geaccordeerd en uitgevoerd ten tijde van de ontvangst van het adviesverzoek.⁴ Eveneens zijn de tarieven van de opeenvolgende periodes per 1 juli 2017 en per 1 januari 2018 in de Raad van Ministers geaccordeerd en uitgevoerd, zonder echter het gehele wetgevingsproces te hebben doorlopen ter vaststelling van de tarieven.⁵ De SER acht het van belang dat, indien de raad om advies wordt gevraagd, de maatregelen nog niet tot uitvoering zijn gebracht. Het is de SER overigens ook gebleken, dat deze handelswijze eerder is toegepast over de periode 15 juli 2011 tot en met 27 mei 2016.⁶

De SER heeft noch uit het adviesverzoek, noch uit de daaraan toegevoegde stukken kunnen opmaken wat de beweegredenen zijn voor de hierboven geschetste handelwijze van de opeenvolgende regeringen. De SER merkt hierbij ten overvloede op dat, voor zover is na te gaan, de SER nimmer is gevraagd te adviseren over de tariefstelling inzake openbaar personenvervoer,

¹ In het adviesverzoek wordt in het besluit van de Raad van Ministers van 14 februari 2018 en in de brief van het Ministerie van Algemene Zaken van 28 juni 2017 gerefereerd aan het Eilandsbesluit als A.B. 1969, no.23, terwijl dit A.B. 1969, no. 51 dient te zijn.

² De Eilandsverordening (A.B. 1969, no. 23) inzake het vervoer van personen met motorrijtuigen op de openbare weg tegen vergoeding biedt in artikel 16, derde lid, onder d, de mogelijkheid om tarieven ter zake het vervoer bij Eilandsbesluit houdende algemene maatregelen te bepalen. Conform artikel 5, eerste lid, in de Landsverordening Algemene Overgangsregeling wetgeving en bestuur (A.B. 2010, no. 87, Bijlage A) zijn na de transitiedatum van 10 oktober 2010 (10-10-10) Eilandsverordeningen verworpen tot Landsverordeningen. In hetzelfde artikel 5, tweede lid, wordt aangegeven dat Eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen tot Landsbesluiten houdende algemene maatregelen zijn verworpen.

³ Nota van toelichting behorende bij het Landsbesluit tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer, p. 8.

⁴ De besluiten van de Raad van Ministers met de accordering van de wijzigingen van de maximumtarieven van de kleine en middelgrote bussen per 1 juli 2016 en 1 januari 2017 zijn toegevoegd aan het adviesverzoek.

⁵ Deze besluiten van de Raad van Ministers met de accordering van de wijzigingen van de maximumtarieven van de kleine en middelgrote bussen per 1 juli 2017 en 1 januari 2018 zijn door de SER opgevraagd en verkregen.

⁶ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 27 mei 2016 tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer (P.B. 2016, no. 31).

hoewel algemeen onderkend wordt dat openbaar personenvervoer een belangrijk middel is dat bijdraagt aan uiteenlopende maatschappelijke beleidsdoelen.

De SER is van mening dat, zolang in de te wijzigen tariefstelling uitsluitend de fluctuaties op de internationale brandstofmarkt zijn doorberekend, een advies van de SER ook niet noodzakelijk is. Het mechanisme is immers vergelijkbaar met wijzigingen van eindgebruikerstarieven voor gereguleerde brandstoffen⁷, die berekend worden door het Bureau Telecommunicatie & Post (BT&P) op basis van de Prijzenbeschikking aardolieproducten Curaçao van mei 1982 (P.B. 1982, no. 203).

Niettemin heeft de SER gemeend het adviesverzoek in behandeling te nemen en advies uit te brengen. De belangrijkste overwegingen hierbij zijn:

- Een gewijzigde tariefstelling komt niet alleen tot stand in respons op de fluctuaties van prijzen op de internationale brandstofmarkt. De tarievenstructuur van het personenvervoer bestaat uit verschillende kostencomponenten. De SER constateert dat ook andere kostencomponenten, naast de component brandstofverbruik, onderhevig zijn aan wijzigingen. Zo is de kostencomponent *onvoorzien* per 1 juli 2016 verdubbeld van 5% naar 10%, terwijl een cijfermatige onderbouwing van deze verdubbeling ontbreekt. Bij de tariefvaststelling per 1 juli 2016 is ondanks een lichte daling in de brandstofkosten het tarief mede hierdoor toch gestegen ten opzichte van het tarief per 1 april 2016. Tevens is het gehanteerde rekenmodel al jaren onderwerp van discussie tussen de overheid en de belangenvereniging van de particuliere vergunninghouders, *Sindikato Transporte Uni* (STU). Uit de resultaten van het veldonderzoek dat in 2015 door de Stichting Overheidsaccountants Bureau (SOAB) is uitgevoerd, bleek dat op basis van werkelijke kosten er per 1 januari 2016 een grotere tariefsverlaging had kunnen plaatsvinden dan de daadwerkelijke daling.⁸ De belangen van de vergunninghouders lijken bij de tariefstelling op het eerste gezicht een zwaarwegende rol te hebben gespeeld. De SER is van oordeel dat er voor wat betreft de kostenstructuur en de wijze waarop de tariefstelling tot stand komt valide redenen zijn om deze te evalueren.
- Aan tarifiering – het van overheidswege ingrijpen in de marktwerking - kunnen sociaal-economische overwegingen dan wel andere overwegingen ten grondslag liggen. De vraag die hier gesteld kan worden, is op grond van welke overwegingen regulering en tarifiering plaatsvinden. De tariefstelling voor het personenvervoer kan gevolgen hebben voor bepaalde maatschappelijke beleidsdoelen, zoals: betere bereikbaarheid c.q. toegang tot onder meer werk, onderwijs, gezondheidszorg en andere voorzieningen, congestievermindering (minder autoverkeer), verbetering van de leefbaarheid en het milieu. De SER is derhalve van mening dat wijzigingen van de tarieven, gebaseerd op andere dan de gereguleerde brandstoffen, voor advies aan de SER moeten worden voorgelegd.

De advisering door de SER heeft langere tijd in beslag genomen dan aanvankelijk voorzien. De oorzaak hiervan ligt onder meer in het betrekken van bovenstaande overwegingen in de advisering. Dit had tot gevolg dat er een uitgebreide nadere analyse van de tarievenstructuur gedaan moest worden, evenals het opvragen en bestuderen van de reeds bestaande rapporten op het gebied van

⁷ Onder de gereguleerde brandstoffen vallen: Mogas 95 (benzine), Low Sulfer Diesel (LSD), Liquefied Petroleum Gas (LPG), kerosine en brandstoffen ten behoeve van Aqualectra (Gasolie (HSD)), Diesel (MDF) en Marine Fuel Oil (MFO).

⁸ Dit geldt voor alle districten. Ter illustratie: Het tarief voor het stadsdistrict had volgens de berekening van SOAB per januari 2016 verlaagd moeten worden met NAF 0,39 van NAF 1,95 naar NAF 1,56, terwijl de verlaging slechts NAF 0.05 betrof. Zie tabel 1.

openbaar vervoer, nader literatuuronderzoek, met name op het gebied van marktregulering en sociaal-economische impact van mobiliteit. Tenslotte is met een aantal experts op het gebied van openbaar vervoer en marktregulering gesproken, waaronder ambtenaren van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) en van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (VVRP) en SOAB.

2. Standpunt van de SER

2.1 Beleid openbaar vervoer Curaçao

Het openbaar vervoer op Curaçao wordt deels verzorgd door de naamloze vennootschap Auto Busbedrijf Curaçao N.V. (ABC), waarvan het Land enig aandeelhouder is. ABC ontvangt subsidie van de overheid en rijdt volgens een dienstregeling met voornamelijk grote en middelgrote bussen⁹, de zogenaamde konvoobussen. De tarieven voor vervoer met deze bussen zijn sinds 2012 ongewijzigd gebleven, mede door de - jaarlijks schommelende - subsidieregeling vanuit de overheid. In onderhavig advies zijn de tarieven van grote bussen derhalve geen onderwerp van nadere beschouwing.

Naast ABC zijn er de zogenaamde 'kleine en middelgrote bussen'¹⁰, die door particulieren worden gereden. Deze particulieren ontvangen geen overheidssubsidie.¹¹ Het Ministerie van VVRP is beleidsmatig verantwoordelijk voor het openbaar vervoer (OV). Het aantal vergunningen dat de uitvoeringsorganisatie Verkeer en Vervoer van VVRP kan uitgeven voor het exploiteren van kleine bussen bedraagt ten hoogste 360 en voor middelgrote bussen ten hoogste 40. Dit aantal is ook daadwerkelijk uitgegeven. De uitvoeringsorganisatie Verkeer en Vervoer onderscheidt 9 trajecten. Binnen de trajecten bestaan verschillende routes. Iedere vergunninghouder heeft een vergunning voor een bepaalde route binnen een bepaald traject. Het negende traject van Banda Abou – Otrobanda wordt alleen gereden met de middelgrote bussen. De kleine en middelgrote particuliere bussen verzorgen openbaar vervoer zonder dienstregeling. De vergunning is geldig voor 24 uur per dag en iedere vergunninghouder mag zelf bepalen op welke tijdstippen er wordt gereden.

De SER constateert dat er weliswaar meerdere initiatieven zijn geweest voor het ontwikkelen c.q. herzien van het verkeer- en vervoerbeleid, maar dat er op dit moment geen geactualiseerd beleid voor het openbaar vervoer is vastgesteld. De volgende documenten geven evenwel aanknopingspunten voor verdere beleidsontwikkeling:

- In het visiedocument *Structurering van het openbaar vervoer op Curaçao. Openbaar vervoer als middel tot doel*, dat door de *Servisio di Transporte Públiko* (STP) van het voormalig Eilandgebied Curaçao in mei 2008 is opgesteld, is een voorstel gedaan voor een beter bereikbaar, betaalbaar en betrouwbaar openbaar vervoer.¹²
- In het rapport *Op weg naar een beter OV op Curaçao. Opzet voor een mogelijk nieuw lijnennet en dienstregeling op Curaçao* wordt deze visie uitgewerkt naar verschillende varianten van herstructurering van het openbaar vervoer.¹³
- In het rapport *OV Klantenbarometer 2016. De kwaliteit van het openbaar vervoer op Curaçao*, zijn de uitkomsten van het onderzoek naar de beleving van de reiziger van de kwaliteit van het openbaar vervoer weergegeven.¹⁴

⁹ Grote bussen: 50 zitplaatsen plus staanplaatsen; middelgrote bussen: 28 zitplaatsen plus staanplaatsen.

¹⁰ Kleine bussen: 9 zitplaatsen; middelgrote: 18 zitplaatsen.

¹¹ De vergunninghouders/particulieren maken wel aanspraak op het vrij van invoerrechten importeren van een nieuwe bus, elke drie jaar.

¹² *Servisio di Transporte Públiko. Visiedocument 'Structurering van het openbaar vervoer op Curaçao. Openbaar vervoer als middel tot doel'*, mei 2008.

¹³ Afstudeerscriptie in opdracht van STP en Autobusbedrijf Curaçao N.V. (ABC) door Pieter Jacobs en Rob Ligtenberg, juni 2009.

2.2 Motieven voor marktregulering

Waarom treedt de overheid regulerend op op het gebied van prijsvorming van het personenvervoer? Tarifiering van personenvervoer kan een instrument van overheidsbeleid zijn waarmee publieke belangen geborgd kunnen worden. De bestaande wet- en regelgeving geeft slechts op impliciete wijze aan wat de motieven van de overheid zijn bij de marktregulering van openbaar vervoer. Hoewel impliciet beschreven, kunnen deze op hoofdlijnen herleid worden tot hetgeen in de literatuur wordt aangegeven over de betrokkenheid van de overheid bij de marktregulering van openbaar vervoer, die doorgaans voortvloeit uit het beschermen van een drietal publieke belangen¹⁵:

- Het sociale belang van het openbaar vervoer: het waarborgen van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor iedereen die voor verplaatsing is aangewezen op het OV;
- Het belang van bereikbaarheid: de bijdrage die het OV levert ten aanzien van de bereikbaarheid van woonwijken, economische centra en centra voor sociale functies.
- Het belang van leefbaarheid: de bijdrage die het OV levert om het aandeel van de auto in de mobiliteit te laten afnemen ten gunste van het milieu, ruimtebeslag, verkeersdoorstroming, de verkeersveiligheid en energieverbruik.

De SER brengt hierbij onder de aandacht dat bovengenoemde publieke belangen aansluiten bij de strategische doelstellingen en centrale thema's zoals geformuleerd in het regeerprogramma 2017-2021 'Ontplooien van Curaçao's potentieel'. Verbetering van het openbaar vervoer en het concipiëren en implementeren van mobiliteitsbeleid op integrale wijze worden expliciet genoemd in het regeerprogramma.¹⁶ Ook sluiten de publieke belangen aan bij de Sustainable Development Goals (SDGs) waaraan Curaçao zich heeft gecommitteerd.

In de onlangs gepubliceerde 'National Energy Policy for Curaçao' is een hoofdstuk gewijd aan maatregelen ter verhoging van de efficiency en duurzaamheid in de vervoerssector.¹⁷ Naast de eerdergenoemde publieke belangen van een goede vervoersinfrastructuur wordt in het rapport ook specifiek het belang voor de toeristische sector genoemd.¹⁸

In het rapport wordt gesteld dat de vervoerssector grofweg de helft van de totale brandstofconsumptie van het eiland voor zijn rekening neemt. Het stimuleren van openbaar vervoer is één van de beleidsmaatregelen om het energiegebruik te verminderen door minder autogebruik. Tegelijkertijd, zo wordt betoogd in het rapport, is onderzoek naar de mogelijkheden voor een overstap naar energiezuinige of elektrisch/gas aangedreven voertuigen en het gebruik van andere duurzame energie ten behoeve van openbaar vervoer gewenst.¹⁹

¹⁴ Pin, R. R. en M. Griffith – Lendering, *OV Klantenbarometer 2016. De kwaliteit van het openbaar vervoer op Curaçao: Een onderzoek naar de beleving van de reiziger*, 2016. Opdrachtgever: Fundashon pa Konsumidó.

¹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Den Haag, 1999, p. 256-265; zie ook https://www.ser.nl/~media/db_deeladviezen/2010_2019/2010/b28477/b28477_4.ashx. Instrumenten van de overheid om publieke belangen te realiseren.

¹⁶ Regeerprogramma 2017-2021, 'Ontplooien van Curaçao's potentieel', p. 16 en 62.

¹⁷ National Energy Policy for Curaçao. Building a Sustainable Future. Ministry of Economic Development, February 9, 2018.

¹⁸ Ibid. p. 53.

¹⁹ Ibid. p. 55.

De overheid reguleert niet alleen de markt middels het vaststellen van tarieven, maar ook middels het uitgeven van vergunningen, waaraan een maximum aantal is gesteld. Een belangrijke reden achter de capaciteitsrestrictie wat betreft de uitgifte van maximaal 400 vergunningen ligt in het streven naar een redelijke rentabiliteit voor de particuliere aanbieders.²⁰

Hieronder wordt uiteengezet hoe tarieven worden vastgesteld en wat de beleving van de reiziger is ten aanzien van betaalbaarheid, betrouwbaarheid en bereikbaarheid van het vervoer.

2.3 Tariefvaststelling personenvervoer

In de Eilandsverordening personenvervoer (A.B. 1969, no. 23) en het daarbij behorende Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de Eilandsverordening personenvervoer (A.B. 1969, no. 51) zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot het aanvragen van vergunningen, bestuurders, de routeregeling met de halteplaatsen, de maximumtarieven en de verzekering. In de Nota van toelichting bij het conceptlandsbesluit geeft de regering te kennen het wenselijk te achten de tarieven van het personenvervoer twee maal per jaar te wijzigen in respons op de fluctuaties van prijzen op de internationale brandstofmarkt, met name van die van gasolie. Mede door fluctuaties van deze internationale marktprijzen fluctueren de kosten van personenvervoer. MEO is in de praktijk belast met de berekening van de tarieven voor de verschillende typen autobussen. Deze taakstelling is echter niet geformaliseerd. De SER geeft de regering in overweging om met inachtneming van het legaliteitsbeginsel²¹ alsnog zorg te dragen voor die formalisering.

2.3.1 Revisie rekenmodel tarieven

Ter berekening van de maximumtarieven hanteert MEO een rekenmodel dat door de Raad van Ministers is vastgesteld. Het rekenmodel vormt al jaren onderwerp van discussie tussen de overheid en STU.²² De Raad van Ministers heeft mede hierom in april 2013 besloten om SOAB een revisie te laten verrichten van het gehanteerde rekenmodel. Daaropvolgend heeft SOAB MEO ondersteund met het reviseren en actualiseren van dit model. Hierbij zijn niet alleen de kosten in het rekenmodel geactualiseerd, maar ook de kostencomponenten. Het bestuur van STU was hierbij betrokken en heeft hierbij alle benodigde input geleverd.²³

2.3.2 Veldonderzoek ten behoeve van kostprijsberekening

In juli 2015 heeft de Raad van Ministers, op verzoek van MEO, SOAB gevraagd om nader onderzoek te verrichten naar het daadwerkelijk aantal ritten, het aantal passagiers en de gereden kilometers van

²⁰ Hoewel anders verwoord en betrekking hebbende op touroperators, staat in de artikelsgewijze toelichting behorende bij de Eilandsverordening (A.B. 1991, no. 20) tot wijziging van de Eilandsverordening personenvervoer (A.B. 1969, no. 23), ten aanzien van de beperking van het aantal vergunningen: 'zodoende wordt een billijke verdeling van de klandizie tussen de aanwezige touroperators bevorderd.'

²¹ Eén van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) en valt onder de categorie 'formele beginselen'.

²² Brief van de minister van Economische Ontwikkeling aan de Raad van Ministers d.d. 24 juni 2016, met zaaknummer 2016/22958.

²³ SOAB rapport *Onderzoek Kleine en Middelgrote bussen 2015* en *Advies inzake revisie van de tarieven voor kleine en middelgrote bussen*, d.d. 27 oktober 2016.

de kleine en middelgrote bussen, om op basis daarvan een kostprijsberekening te kunnen uitvoeren.²⁴ In afwachting van deze data is door de Raad van Ministers vastgesteld dat de tarieven op basis van de procentuele stijging of daling van de totale kosten conform het door SOAB in 2013 gereviseerde rekenmodel worden vastgesteld.

Uit de resultaten van het door SOAB uitgevoerde veldonderzoek kwam naar voren dat, op basis van de werkelijke kosten, een tariefsverlaging zou moeten plaatsvinden. Een tariefsverlaging heeft per januari 2016 inderdaad plaatsgevonden, echter in mindere mate dan door SOAB op basis van de nadere kostprijsberekening is geadviseerd, hetgeen in onderstaande tabel wordt weergegeven.

Tabel 1 Tarieven per district, per rit (beginpunt tot eindpunt)²⁵

District ²⁶	Tarief juli 2015 (advies SOAB en MEO)	Tarief januari 2016	Tarief januari 2016 (advies SOAB) scenario 1 ²⁷	Verskil vastgesteld tarief en door SOAB voorgesteld tarief, scenario 1	Verskil vastgesteld tarief en door SOAB voorgesteld tarief, scenario 2 ²⁸	Verskil tussen maximumtarief juli 2015 en gemiddeld in rekening gebracht tarief ²⁹
Stadsdistrict	1,95	1,90	1,56	0,34	0,12	0,60
Stad 2 ^{de} district	2,55	2,45	1,75	0,70	0,43	0,13
Otrobanda 3 ^{de} district	3,60	3,50	2,29	1,21	0,88	0,05

Bron: SOAB (2015 en 2016)

De SER constateert dat de kostprijsberekeningsmethode die door SOAB in 2015 is uitgevoerd niet als basis is gehanteerd voor de tariefvaststelling. Nog steeds worden de tarieven berekend op basis van de procentuele stijging of daling van de totale kosten conform het in 2013 gereviseerde rekenmodel.

Eveneens constateert de SER dat de empirische bevindingen uit het SOAB onderzoek van 2015 slechts ten dele verwerkt zijn in het rekenmodel uit 2013. Afgeweken is met name van de kostencomponenten *brandstofverbruik*, *onderhoud* en *loonkosten*. Het effect hiervan verklaart het verschil tussen de vastgestelde tarieven per 1 januari 2016 en de door SOAB voorgestelde tarieven.

Vervolgens is er bij de tariefaanpassing per 1 juli 2016 naar aanleiding van bezwaren van STU tevens afgeweken van het advies van SOAB betreffende de hoogte van de kostencomponenten *onderhoud* en *onvoorzien*.³⁰

²⁴ Ibid, p. 12. De rekenformule is: totale gemiddelde kosten per jaar gedeeld door het gemiddeld aantal passagiers per jaar.

²⁵ De aangegeven tarieven zijn geldig vanaf 6:00 uur tot 20:00 uur. Na 20:00 uur gelden andere tarieven.

²⁶ Traject no.1 is gelijk gesteld aan 'Stadsdistrict', Traject no. 9 is gelijk gesteld aan 'Otrobanda 3^{de} district' en alle andere trajectnummers zijn gelijk gesteld aan 'Stad 2^{de} district'.

²⁷ Uitgaande van scenario 1: minimumloon per 1 januari 2016 voor een 40-urige werkweek.

²⁸ Scenario 2: gebaseerd op het maximum salaris van een chauffeur in dienst van de overheid.

²⁹ SOAB (2015), p. 12.

³⁰ Nota van toelichting, p. 5.

Op grond van het vorenstaande ontkomt de SER niet aan de indruk dat het standpunt van STU kennelijk zwaarwegend is (geweest) bij de bepaling van de hoogte van de kostencomponenten bij de tariefberekening. Zulks doet overigens de vraag opdringen naar het nut van een rekenmodel.

De SER concludeert dat de tarieven per 1 januari 2016, op basis van de bevindingen van SOAB, aanzienlijk meer verlaagd hadden kunnen worden dan feitelijk is gedaan en dat dit doorwerkt in de tarifiering in de periodes daarna. Immers bij de gehanteerde berekeningswijze leidt een procentuele verandering van de kosten tot dezelfde procentuele verandering van de te hoge tarieven.

Hieronder wordt nader toegelicht op basis van welke kostencomponenten gekomen kan worden tot lagere tarieven. Andere kostencomponenten ³¹ in het model die niet gewijzigd zijn zoals autoverzekering, motorrijtuigenbelasting, rente en aflossing, zijn hier buiten beschouwing gelaten.

2.4 Kostencomponenten in het rekenmodel

2.4.1 Brandstofverbruik

De kostencomponent *brandstofverbruik* bedraagt ongeveer 25% van de totale kosten bij de tariefberekening. Brandstofkosten zijn variabel en per traject verschillend. SOAB heeft derhalve de gemiddelde brandstofkosten per traject berekend. Uit het veldonderzoek van SOAB blijkt dat het gemiddelde brandstofverbruik per buschauffeur 28,86 liter per dag is. Hierbij is uitgegaan van een 8-urige werkdag. De aanname hierbij is dat een vergunninghouder zelf de bus rijdt en slechts in bijzondere gevallen een hulpchauffeur inhuurt.

MEO hanteert echter als aanname 63,33 liter als gemiddeld dagelijks brandstofverbruik per buschauffeur. Deze aanname is gebaseerd op informatie verkregen van STU.

Op basis van het veldonderzoek berekende SOAB eind 2015 een daling van 59% ten opzichte van de kosten van brandstofverbruik per juli 2015, toen nog werd uitgegaan van een volle tank per dag per chauffeur. Na een presentatie van het geactualiseerde rekenmodel aan de hand van de resultaten van het veldonderzoek, door MEO en SOAB aan de buschauffeurs, hebben de buschauffeurs te kennen gegeven dat zij het niet eens waren met die resultaten. Dit ondanks de betrokkenheid van STU in de opstelling van het geactualiseerde rekenmodel.

De SER constateert dat in de tariefberekening per 1 januari 2016, 1 juli 2016 en 1 januari 2017 de bevindingen van SOAB omtrent het gemiddeld aanzienlijk lagere brandstofverbruik niet zijn meegenomen.

Een tweede kanttekening die de SER hier wil maken is dat, indien met de door STU opgegeven volle tank per dag wordt gerekend, er niet kan worden uitgegaan van een 8-urige werkdag. Met een volle tank kan gemiddeld 18 uur per dag worden gereden. Dit impliceert dat de vergunninghouder gemiddeld 18 uur per dag rijdt ³², dan wel de bus ter beschikking stelt aan hulpchauffeurs. Als verder doorgerekend wordt met de door STU opgegeven volle tank per dag, dan wordt er gemiddeld 181.000

³¹ In de Nota van toelichting is de kostencomponententabel weergegeven met de totale gemiddelde kosten voor een chauffeur. De kostencomponenten zijn: *afschrijvingskosten, brandstofverbruik, onderhoudskosten, onvoorzien kosten, autoverzekering, motorrijtuigenbelasting en legeskosten, rente en aflossing, loonkosten, kleding en schoeisel.*

³² Uitgaande van een verbruik van 1 liter per 10 kilometer (informatie die SOAB van autodealers had ontvangen) en een gemiddelde snelheid van 35 kilometer per uur (63,33 liter maal 10 km is 633 km per dag gedeeld door 35 km per uur = 18 uur).

kilometer per bus per jaar gereden, uitgaande van 287 werkdagen per jaar.³³ Dit zou in de kostencomponententabel een andere verhouding betekenen tussen de vaste kosten en de variabele kosten met zowel een neerwaarts als een opwaarts - vanwege toename in onderhoudskosten - effect op het tarief, en zou per saldo tot een flinke verlaging van het tarief kunnen leiden. De vaste kosten moeten dan immers verdeeld worden over veel meer kilometers; of in het geval van de kostprijsberekenningsmethode: over veel meer passagiers.

2.4.2 Onderhoud

De kostencomponent *onderhoud* bedraagt ongeveer 15% van de totale kosten bij de tariefberekening. De post onderhoudskosten hangt enigszins samen met het aantal gereden kilometers per jaar. Uit het veldonderzoek van SOAB komt naar voren dat gemiddeld per bus het aantal werkelijk gereden kilometers ongeveer 83.000 kilometers per jaar voor alle negen trajecten bedraagt, uitgaande van een zesdaagse werkweek. De door de vakbond STU opgegeven 100.000 kilometers per jaar zijn echter opgenomen in het rekenmodel, hetgeen overigens een onderwaardering is ten opzichte van de aanname van een volle tank per dag.

Het is de SER niet duidelijk waarom vooralsnog geen wijziging is aangebracht in het model voor wat betreft het aantal gereden kilometers per jaar per bus.

2.4.3 Onvoorzien

Bij de tariefsaanpassing van de kostencomponent *onvoorzien* per 1 juli 2016 is door MEO het percentage verdubbeld van 5% naar 10% van de constante kostencomponenten. In de Nota van toelichting bij het conceptlandsbesluit is vermeld dat de verhoging van deze kostencomponent ná kritiek van de STU tot stand is gekomen. De SER is van mening dat een dergelijk argument in een Nota van toelichting onderbouwing behoeft.

De SER constateert echter dat een cijfermatige onderbouwing van deze verdubbeling van het percentage ontbreekt. Mede omdat de post onvoorzien geen vast bedrag is, maar een procentueel bedrag dat afhankelijk is van de hoogte van bijna alle kostencomponenten, kan dit bedrag sterk oplopen.

De SER meent daarenboven dat de samenstelling van deze kostencomponent aan een nadere analyse moet worden onderworpen, teneinde te bepalen of deze nog valide is, met name met betrekking tot de vraagstelling of de risico's van het ondernemerschap hierin wel moeten zijn opgenomen. Naar de mening van de SER is dit bovendien om dezelfde redenen van toepassing op de kostencomponent *kleding en schoeisel*.

2.4.4 Loonkosten en meeropbrengsten

De kostencomponent *loonkosten* bedraagt ongeveer 25% van de totale kosten bij de tariefberekening. Bij de berekening van de loonkosten zijn MEO en SOAB uitgegaan van de hoogte van het geldende minimumloon van 17.043 gulden per jaar. SOAB heeft op basis van het veldonderzoek in 2015 een

³³ Het aantal werkdagen is als volgt door zowel MEO als SOAB berekend: 365 dagen per jaar minus 52 weekenddagen minus 15 vakantiedagen minus 11 feestdagen = 287.

berekening gemaakt van de mogelijke gemiddelde jaaropbrengsten van buschauffeurs. De gemiddelde totale inkomsten bedragen 47.043 gulden per jaar per chauffeur. Het betreft hier een gemiddelde en kan per chauffeur afwijken door allerlei omstandigheden, zoals ziekte, verlof en dergelijke.³⁴

Hierbij merkt de SER op dat de berekeningen van SOAB uitgaan van een zesdaagse werkweek, van acht uur per dag. In de berekeningen zijn dan nog niet opgenomen de dagopbrengsten van de vergunninghouder (of bus-eigenaar³⁵) die meer uren per dag of per week werkt, of die één of meer bussen beschikbaar stelt aan (hulp)chauffeurs.³⁶ Dit kan al snel oplopen tot aanzienlijke bedragen op jaarbasis.

2.4.5 Conclusie tarieven

Op basis van de beschikbare data concludeert de SER dat indien de tarieven van de kleine en middelgrote bussen berekend worden op basis van de werkelijke kosten, er een substantiële tariefsverlaging zou moeten plaatsvinden. Uit de in paragraaf 2.4 beschreven observaties kan de conclusie getrokken worden dat deze tariefsverlaging zelfs meer kan zijn dan SOAB heeft berekend.

Buschauffeurs zijn ondernemers. De SER constateert dat het risico van ondernemerschap nu, door de wijze waarop de huidige maximale tariefstelling tot stand komt en de daaruit voortvloeiende te hoge tarieven door de overheid, wordt geminimaliseerd. De afwezigheid van verplichtingen tot het aanbieden van het openbaar vervoer volgens een dienstregeling draagt daaraan bij³⁷, evenals de beperkte handhaving en controle op de naleving van het vastgestelde maximumtarief. Het gevolg is dat de reiziger, die over het algemeen behoort tot de lage inkomensgroepen, een te hoge prijs betaalt voor het vervoer met de kleine en middelgrote bussen.

Daarbij merkt de SER op dat er bij te hoge tariefstelling sprake kan zijn van een vermindering van intrinsieke prikkels bij ondernemers om een kwalitatief goede dienstverlening te bieden.

2.5 Controle en handhaving regelgeving en tarifiering

Het hiervoor genoemde empirisch onderzoek, uitgevoerd door SOAB in 2015, heeft tevens uitgewezen dat chauffeurs van kleine en middelgrote autobussen in de praktijk gemiddeld hogere tarieven hanteren dan de vastgestelde maximumtarieven (zie tabel 1, laatste kolom). Voor het stadsdistrict lag het in rekening gebrachte tarief gemiddeld zelfs 31% hoger dan het maximum vastgestelde tarief per juli 2015. In het belevingsonderzoek onder reizigers geven reizigers aan dat zij regelmatig voor dezelfde rit een andere prijs moeten betalen en dat er weinig of geen controle is op de naleving van het vastgestelde tarief³⁸ en het rijden van de voorgeschreven route.³⁹

³⁴ SOAB (2016), p. 12. SER maakt hierbij de kanttekening dat ziekte en verlof reeds zijn opgenomen in de kostencomponent *onvoorzien*.

³⁵ Uit het gesprek met het Korps Politie Curaçao kwam naar voren dat er ook busjes verhuurd worden aan vergunninghouders en hulpchauffeurs, die geen bus bezitten.

³⁶ De Eilandsverordening personenvervoer biedt momenteel veel ruimte aan de vergunninghouders om de bussen niet zelf te rijden en te verhuren aan hulpchauffeurs.

³⁷ Immers, een buschauffeur kan besluiten om de on- of minder rendabele uren en delen van de route niet te rijden.

³⁸ Pin, R. R. en M. Griffith – Lendering, *OV Klantenbarometer 2016. De kwaliteit van het openbaar vervoer op Curaçao: Een onderzoek naar de beleving van de reiziger*, 2016. Opdrachtgever: Fundashon pa Konsumidó, p. 59.

De SER heeft kennis genomen van het feit dat de controle en handhaving van de regelgeving met betrekking tot de kleine en middelgrote bussen met de staatkundige wijziging van 10 oktober 2010 is afgenomen.

Vóór de staatkundige wijziging op 10 oktober 2010 voerden controleurs van de Afdeling Openbaar Verkeer en Vervoer van het voormalige Eilandgebied Curaçao dagelijks gerichte controles uit op de naleving van de bepalingen in de Eilandsverordening personenvervoer, waaronder het beschikken over een vergunning en een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering, de gereden route en stopplaatsen, de gehanteerde tarieven, en de inrichting, het onderhoud en de zindelijkheid van de motorrijtuigen.

Na 10 oktober 2010 werden deze taken ondergebracht bij de *Servisio di Kòntrol i Seguridat* (SKS). Begin 2014 is de SKS ondergebracht bij het Korps Politie Curaçao (KPC), onder het High Impact Team (HIT). Binnen dit team is de controle van het openbaar vervoer ondergebracht naast vele andere handhavingstaken. De controle van openbaar vervoer is sindsdien beperkt tot twee keer per maand, waarbij enkel gecontroleerd wordt op rijbewijs, verzekeringspapieren en verkeersveiligheid. Daarbij vindt tegelijkertijd controle plaats op het aanwezig zijn van ongedocumenteerden. Er wordt niet meer gecontroleerd op het hebben van een vergunning, het hanteren van de juiste tarieven, het rijden van de aangewezen route en overige bepalingen uit de Landsverordening personenvervoer.

Met andere woorden, een dienst die zich exclusief richt op de handhaving en naleving van de bepalingen in de Landsverordening personenvervoer, zoals het geval was bij het voormalige Eilandgebied Curaçao, bestaat niet meer. Daarbij komt dat VVRP nog wel over de bestuursrechtelijke instrumenten om een vergunning in te trekken en dergelijke beschikt, maar geen toezichthoudende bevoegdheid meer heeft. Hierdoor is het vrijwel ondoenlijk voor VVRP om te bepalen of vergunningen al of niet ingetrokken moeten worden.

Van effectief toezicht op naleving van de maximumtarieven is na 10 oktober 2010 dan ook geen sprake meer. Er zijn verschillende indicaties die in de richting wijzen van een zekere mate van kartelvorming onder vergunninghouders/buschauffeurs in de vorm van concurrentie beperkende gedragingen door de buschauffeurs. Onderlinge druk om niet onder het maximumtarief vervoer aan te bieden, lijkt sterk te zijn. In de brief van de Minister van Economische Ontwikkeling aan de Raad van Ministers van 24 juni 2016 schrijft de Minister dat overleg van de overheid met STU telkenmale uitwijst dat de buschauffeurs het rekenmodel niet accepteren en blijven pleiten voor een vrije markt, waarin dan STU de prijs voor alle ondernemers wil vaststellen.⁴⁰ De Minister vervolgt in de brief dat het evenwel ondenkbaar is dat een markt collectief de prijs vaststelt, niet alleen omdat dit in strijd is met de inmiddels geldende mededingingsregelgeving, maar ook omdat dit in strijd is met de beginselen van de democratische rechtsstaat, waarin alleen de overheid een wettelijke bevoegdheid heeft de markt te reguleren door het vaststellen van prijzen. Tevens geeft de Minister aan dat de aanhoudende druk van STU noopt tot het in onderzoek nemen van een vrije markt, ook omdat *in beginsel* een vrije markt de consument het best bedient.

De SER onderschrijft het belang en de noodzaak van een dergelijk onderzoek, evenwel binnen het kader van een verdere doorlichting van het gehele stelsel van openbaar personenvervoer, daarbij het publieke belang van openbaar vervoer in acht nemend.

³⁹ SOAB (2015): 18% van de waargenomen bussen is op meerdere trajecten actief; bij minimaal 14% van de waarnemingen heeft de buschauffeur de route niet uitgereden.

⁴⁰ Brief van de Minister van Economische Ontwikkeling aan de Raad van Ministers, d.d. 24 juni 2016, zaaknummer 2016/22958.

2.6 Beleving reiziger openbaar vervoer

Uit belevingsonderzoek van FpK blijkt dat de consument een relatief lage waardering heeft voor niet alleen de prijs, maar ook voor onder meer bereikbaarheid, betrouwbaarheid, informatie bij vertraging en klantvriendelijkheid.⁴¹

2.6.1 Sociaal-economische kenmerken reizigers openbaar vervoer

Uit het belevingsonderzoek van FpK komt het belang van openbaar vervoer naar voren voor de verschillende groepen die gebruik maken van openbaar vervoer. Reizigers zijn overwegend afkomstig uit huishoudens met een laag opleidingsniveau en een laag maandelijks inkomen. 62 procent van de reizigers heeft een netto gezinsinkomen van onder de 2.000 gulden per maand.⁴² De meeste reizigers (48 procent) gebruiken het openbaar vervoer voor woon-werk vervoer, 22 procent is student en 17 procent is gepensioneerd. Ruim driekwart van de reizigers geeft aan dat ze niet in het bezit zijn van een auto. Uit het belevingsonderzoek blijkt eveneens dat op Curaçao de reiziger die voor woon- en werkverkeer structureel gebruik maakt van het openbaar vervoer naar schatting gemiddeld 9,6 procent van het netto inkomen (gemiddeld 132,50 gulden per maand) besteedt aan openbaar vervoer.⁴³

2.6.2 Tarief

Reizigers ervaren de tarieven van kleine en middelgrote autobussen over het algemeen als hoog in vergelijking met de tarieven van grote autobussen. De kleine en middelgrote bussen scoren op prijs beduidend lager (rapportcijfer 5,1 op een schaal van 10) in vergelijking met de konvooibussen (rapportcijfer 6,5).⁴⁴ Prijs-intransparantie is eveneens een klacht van reizigers die gebruik maken van de kleine en middelgrote bussen.

Verschillende factoren leiden tot relatief hoge tarieven van vervoer met kleine en middelgrote bussen. Ten eerste is het busvervoerssysteem dusdanig ingericht en gestructureerd dat de gemiddelde reiziger één of meerdere keren moet overstappen om de eindbestemming te bereiken. De ABC bussen rijden een verouderd lijnennet (diverse gebieden worden niet aangedaan, waaronder de nieuwe en kleinere wijken) en met een beperkte en verouderde dienstregeling (hoofdlijnennet vaak maar 1 keer in de 2 uur). De gemiddelde reiziger moet vrijwel altijd één (1) keer overstappen en is daarbij vrijwel altijd afhankelijk van vervoer met tenminste één kleine of middelgrote bus en betaalt bij elke overstap de volle ritprijs. Ten tweede blijkt uit het veldonderzoek van SOAB dat de maximumtarieven van de kleine en middelgrote bussen aanzienlijk lager kunnen zijn indien de berekening hiervan plaatsvindt op basis van de werkelijke vervoerskosten. Ten derde ligt gemiddeld gezien het door chauffeurs van kleine bussen gehanteerde tarief op alle trajecten hoger dan het maximum vastgestelde tarief.

⁴¹ Pin en Griffith (2016).

⁴² 12,5 % van de reizigers heeft een netto maandelijks gezinsinkomen van tussen 2.000 - 2.999 gulden en slechts 7,4% van alle reizigers heeft een netto gezinsinkomen van hoger dan 3.000 gulden per maand. 17,7% vande ondervraagden heeft de vraag over maandelijks gezinsinkomen niet beantwoord. Pin en Griffith (2016), p. 73, tabel 21.

⁴³ Ibid, p. 57.

⁴⁴ Ibid, p. 56.

2.6.3 Betrouwbaarheid

Uit het eerder genoemde onderzoek naar de beleving van de reiziger is gebleken dat reizigers de onbetrouwbaarheid van het aanbod als een groot minpunt ervaren. Doordat de buschauffeurs van de kleine en middelgrote autobussen geen vaste dienstregeling hebben, is het vaak afwachten of en om hoe laat de bus komt waardoor de wachttijd kan oplopen tot uren.

2.6.4 Bereikbaarheid

Niet alleen de betaalbaarheid, betrouwbaarheid, maar ook de bereikbaarheid is een punt van zorg vanuit sociaal-economisch perspectief.^{45,46} Kleinere wijken en nieuwe wijken zijn volgens reizigers moeilijk te bereiken en ook de afstanden naar de dichtstbijzijnde halte ervaren de reizigers als te lang. Uit het rapport blijkt dat de reizigers de routes en bereikbaarheid waarderen met een rapportcijfer van 5,8 (op een schaal van 10).⁴⁷

Zowel uit het onderzoek van SOAB als uit het belevingsonderzoek van FpK komt naar voren dat chauffeurs van de kleine en middelgrote bussen van de route afwijken. In sommige gevallen wijken buschauffeurs af van hun route om reizigers op locatie af te zetten, waarvoor de reizigers doorgaans 50 cent of een gulden extra betalen.⁴⁸ Degenen die op locatie worden afgezet, ervaren dit als positief, maar degenen die hierdoor meer reistijd kwijt zijn, ervaren dit als een minpunt.⁴⁹ Daarnaast blijkt uit het onderzoek van SOAB dat 18% van de waargenomen kleine en middelgrote bussen op meerdere trajecten actief is, terwijl dit volgens de toegekende vergunning niet is toegestaan.⁵⁰

2.7 Conclusie

De SER constateert dat het vaststellen van een maximumtarief met als doel het beschermen van de consument tegen te hoge prijzen, onder de huidige omstandigheden, niet effectief is gebleken. De consument betaalt een te hoge prijs voor het vervoer met kleine en middelgrote bussen. Juist omdat de meeste reizigers behoren tot de groep van werkenden met lage inkomens, studenten en gepensioneerden, betekent een te hoge prijs een relatief hogere druk op hun inkomen.

In deze niet effectief gereguleerde markt hebben vergunninghouders min of meer vrij spel gekregen, niet alleen op het gebied van prijsstelling, maar ook op het gebied van het exploiteren van een verdienmodel met het beschikbaar stellen van de bussen aan hulpchauffeurs. Daarbij merkt de SER op dat de controle en handhaving van de regelgeving met betrekking tot de kleine en middelgrote bussen met de staatkundige wijziging van 10 oktober 2010 sterk is afgenomen. Van effectief toezicht op naleving van de maximumtarieven is na 10 oktober 2010 geen sprake meer. Ook wordt minder gecontroleerd op het beschikken over een vergunning en een wettelijke

⁴⁵ <https://2016.itf-oecd.org/measuring-socio-economic-benefits-public-transport>
<http://www.uitp.org/news/monthly-focus-economic-impact-public-transport> <https://www.nationalexpresstransit.com/blog/9-benefits-of-public-transportation>

⁴⁶ Rhuggenaath, E., Alcalá-Wallé, M. en H. Davelaar, *Labor Force Development Policy and Structural Proposal*, June 2008.

⁴⁷ Pin en Griffith (2016).

⁴⁸ SOAB (2015), p 8; Pin en Griffith (2016), p. 55.

⁴⁹ Pin en Griffith (2016), p. 55.

⁵⁰ SOAB (2015), p. 4.

aansprakelijkheidsverzekering, de gereden route en stopplaatsen, de gehanteerde tarieven, en de inrichting, het onderhoud en de zindelijkheid van de motorrijtuigen.

De SER is van oordeel dat de institutionele inbedding van de controle en handhaving van de regelgeving met betrekking tot de kleine en middelgrote bussen dusdanig herzien dient te worden dat er sprake is van effectief toezicht.

Omdat er slechts een beperkt aantal verplichtingen wordt gesteld aan vergunninghouders op het gebied van dienstverlening (geen verplichtingen voor wat betreft dienstregeling, stiptheid, routeaansluiting, en dergelijke) is de uiteindelijke marktuitsluiting voor de reiziger sub-optimaal. De reiziger betaalt niet alleen een te hoge prijs, maar heeft ook te maken met lange reis- en wachttijden; een reiziger die merendeels ook nog eens uitsluitend afhankelijk is van het openbaar vervoer, bij gebrek aan een aanvaardbaar en doeltreffend alternatief. De SER acht deze situatie niet alleen vanuit sociaal oogpunt ongewenst, daar het de deelname aan gezondheidszorg, overige voorzieningen en sociale activiteiten belemmert. Ook vanuit economisch oogpunt acht de SER deze situatie onwenselijk daar het onvoldoende waarborgen biedt voor een tijdige, betrouwbare en onbelemmerde toegang tot het onderwijs en de arbeidsmarkt met mogelijke negatieve effecten voor de arbeidsproductiviteit en dientengevolge voor de economische groei van het land.

De SER voegt hieraan toe, dat de huidige structuur van het aanbod aan openbaar vervoer - versnipperd, onregelmatig, en onbetrouwbaar – leidt tot een verhoogd autogebruik en derhalve tot een toenemende belasting van het milieu en verdere congestie.

De geconstateerde tekortkomingen in de kostenstructuur van de tariefstelling, de uitkomsten van de onderzoeken van de SOAB en de FpK en de hierboven genoemde duurzaamheidsaspecten geven naar het oordeel van de SER aanleiding tot een verdere doorlichting en revisie van het huidige stelsel van openbaar personenvervoer. Een dergelijke doorlichting en revisie is vanuit sociaal-economisch oogpunt wenselijk en zelfs noodzakelijk, waarbij vooral het belang en perspectief van de reiziger (bereikbaarheid, betrouwbaarheid, betaalbaarheid) centraal dient te staan.

Bij een revisie moet tevens, voor zo ver mogelijk passend binnen het nieuwe openbaar vervoer systeem, rekening gehouden worden met de vergunninghouders en de hulpchauffeurs, die een vergunning hebben gekregen en hiervan (mede) afhankelijk zijn om een inkomen te verwerven. Eén mogelijkheid hiertoe is volgens de SER een al dan niet gefaseerde samenvoeging van de kleine en middelgrote bussen met ABC, waarbij de vergunninghouders en hulpchauffeurs in de gelegenheid worden gesteld om een formele werkrelatie met ABC aan te gaan. Met een dergelijke integratie zijn de buschauffeurs verzekerd van bepaalde waarborgen, zoals inkomen en sociale verzekeringen, terwijl er tegelijkertijd verplichtingen tegenover staan die de betrouwbaarheid, bereikbaarheid en veiligheid van het openbaar vervoer kunnen verbeteren.

Per Landsbesluit van 18 mei 2018 (no. 18/1579, zaaknr. 2017/032575) is een commissie Openbaar Busvervoer Curaçao ingesteld 'ter ondersteuning van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning bij het ontwikkelen van een duurzaam openbaar busvervoersysteem met de nodige aandacht voor de N.V. Autobusbedrijf Curaçao', 'ter waarborging van de kernthema's bereikbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid'.

De Commissie heeft onder meer tot taak om binnen een periode van zes maanden⁵¹:

- voorstellen te doen voor een duurzaam openbaar busvervoersysteem;
- te onderzoeken, analyseren en het doen van aanbevelingen voor het verbeteren en het uitbreiden van de dienstverlening, betere vervoersnetwerken en meer toegankelijkheid in, van en naar alle buurten van Curaçao, rekening houdende met het rapport OV Klantenbarometer 2016 van de consumentenstichting *Fundashon pa Konsumidó* over de beleving van de reiziger van het openbaar vervoer.

De SER onderschrijft de noodzaak van een revisie van het openbaar vervoerssysteem, gelet op het sociaal-economische belang van een optimaal functionerend openbaar vervoer dat wordt gekenmerkt door duurzaamheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid.

De SER constateert dan ook met voldoening dat de Raad van Ministers, op voordracht van de Minister van VVRP, onlangs heeft besloten tot het bij landsbesluit instellen van de Commissie Openbaar Busvervoer Curaçao ter ontwikkeling van een duurzaam openbaar busvervoersysteem ter waarborging van de kernthema's bereikbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid.

Het verdient naar het oordeel van de SER aanbeveling dat de Commissie, alvorens over te gaan tot het geven van de specifieke invulling aan haar taakopdracht, zij een brede visie van een mobiliteitsecosysteem ontwikkelt voor het gehele mobiliteitsvraagstuk op Curaçao, waarin alle vervoersvormen aan bod komen. Onderdeel hiervan is een visie op een duurzaam, innovatief, efficiënt, betaalbaar en hoogwaardig openbaar vervoer systeem dat aansluit bij de behoefte van de reiziger (*smart mobility*). In het kader van duurzaamheid en in lijn met het nationale energiebeleid dient het gebruik van brandstoffen die aanzienlijk minder belastend zijn voor het milieu te worden bevorderd.

De SER geeft de regering daarbij in overweging om de ontwerplandsverordening tot wijziging van artikel 16 en artikel 18 van de Eilandsverordening personenvervoer (A.B. 1992, no. 7)⁵², waarin is bepaald dat bij ministeriële regeling, met algemene werking, van de Minister van Economische Ontwikkeling regelen kunnen worden gesteld omtrent de tarieven voor het vervoer met kleine en middelgrote bussen, vooralsnog aan te houden hangende de uitkomsten van bovengenoemd voorgesteld onderzoek.

De SER acht het van belang om de aard en omvang van de sociaal-economische voordelen van een duurzaam openbaar busvervoersysteem te onderzoeken, met als belangrijk vraagstuk de bijdrage die het openbaar vervoer levert aan de bereikbaarheid (nu en in de toekomst), leefbaarheid en de maatschappelijke deelname. Al of niet tarifiering en/of subsidiëring van het openbaar vervoer, zowel van de grote als van de kleine en middelgrote bussen, maakt onderdeel uit van deze beleidsvraagstukken.

De SER geeft de regering hierbij in overweging om tevens een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren waarbij het maatschappelijke rendement van de voorgenomen

⁵¹ Met een verlengingsmogelijkheid van hooguit zes maanden. Landsbesluit, 18 mei 2018, no. 18/1579, zaaknr. 2017/032575.

⁵² Ontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening personenvervoer (zaaknummers 2015/042262 en 2015/042267).

maatregelen worden gemeten, zodat goed doordachte en geïnformeerde beleidskeuzes kunnen worden gemaakt ten aanzien van de vormgeving en inrichting van het openbaar vervoer.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



drs. R.J. Henriquez