

Aan de Minister van Economische Ontwikkeling
Dhr. Ruisandro Cijntje, MBA
AmiDos Building
Pletterijweg 43
Alhier.



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Datum: Willemstad, 1 april 2022

Ref.nr.: 065/2022-SER

Betreft: Adviesverzoek betreffende de voorgenomen aanpassing van de maximale tarieven voor kleine en middelgrote bussen per 1 april 2022 in plaats van per 1 januari 2022

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 25 maart 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen aangaande het voornemen de maximale tarieven voor kleine en middelgrote bussen per 1 april 2022 aan te passen (ingeboekt onder referentienummer 062/2022-SER).

Ten grondslag aan dat voornemen ligt het ambtelijk advies van de Sectordirecteur Ondernemen van uw ministerie van 21 maart 2022 met zaaknummer 2022/001786, dat u ter beraadslaging en besluitvorming aan de Raad van Ministers (RvM) heeft voorgelegd. De RvM heeft in zijn vergadering van 23 maart 2022 ingestemd met het voorstel om genoemd advies ter fine van advies voor te leggen aan de SER.

De SER beperkt zich in deze tot het uitbrengen van een beknopt briefadvies, om twee redenen:

1. Het tijdsbestek voor advisering acht de raad onredelijk kort.
2. Het advies van de SER van 6 juli 2018 betreffende het concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer (A.B., no. 51) maakt integraal onderdeel uit van dit briefadvies.

Juridisch kader

Het juridisch kader ten behoeve van de voorgenomen aanpassing van de tarieven voor kleine en middelgrote bussen wordt gevormd door de Eilandsverordening personenvervoer (A.B. 1969, no. 23) en het daarop gebaseerde Eilandsbesluit personenvervoer (A.B. 1969, no. 51). De SER constateert uit de aan hem ter advisering voorgelegde stukken dat de maximale tarieven voor kleine en middelgrote bussen sinds het verkrijgen door Curaçao van de hoedanigheid van land binnen het Koninkrijk der Nederlanden in totaal tien (10) keer zijn vastgesteld. Per 1 juli 2017 zijn de tarieven voor het laatst vastgesteld.

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

www.ser.cw

Juridische en procedurele onvolkomenheden

Ter zake deze laatste tariefsaanpassing heeft de SER op 10 juli 2018 geadviseerd (referentienummer 086/2018-SER)¹. De raad constateert dat in het onderhavige ambtelijke advies van de Sectordirecteur Ondernemen van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO) herhaalde malen wordt verwezen naar dat SER-advies, dat mede inging op de formalisering met terugwerkende kracht van de geaccordeerde en uitgevoerde nieuwe tarieven voor de periode 1 juli 2016 tot en met 31 december 2016 en voor de periode 1 januari 2017 tot 1 juli 2017. Dat, zoals de Sectordirecteur Ondernemen in haar advies d.d. 21 maart 2022 heeft bevestigd dat genoemde periodes juridisch niet gedekt zijn omdat de bijbehorende wetgeving nimmer is gepubliceerd², acht de SER ondoenlijk en vanuit wetgevingsperspectief zelfs onaanvaardbaar. De SER dringt er bij de Minister van Economische Ontwikkeling daarom aan om erop toe te zien dat de desbetreffende besluiten alsnog formele rechtskracht krijgen.

Planning van het wetgevingsproces

Verder heeft de SER ernstige bedenkingen bij het voornemen de aanpassing per 1 april 2022 in te laten gaan. De conceptwetgeving moet allicht nog worden opgesteld³ daar deze niet is aangetroffen bij de aan de SER ter advisering voorgelegde bescheiden. Zelfs in een scenario waarbij de conceptwetgeving – in casu, een conceptlandsbesluit, h.a.m., strekkende tot wijziging van de maximale tarieven voor kleine en middelgrote bussen, genoemd in artikel 11, eerste lid, van het Eilandsbesluit personenvervoer - gereed is, hetgeen de SER betwijfelt, gezien de formulering van de desbetreffende beslissing van de RvM van 23 maart 2022, en – zoals reeds aangegeven - het ontbreken van genoemd conceptlb, h.a.m., in het ontvangen dossier, dan nog dient het gehele wetgevingsproces te worden doorlopen. Immers, ook het advies van de Raad van Advies moet op grond van artikel 64, tweede lid, onderdeel a, van de Staatsregeling (A.B. 2010, no. 86) juncto artikel 19, eerste lid, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies (A.B. 2010, no. 87, bijlage Q) nog worden ingewonnen. Daarna moet de conceptwetgeving formeel nog door de RvM worden goedgekeurd waarna zij ter vaststelling aan de Gouverneur dient te worden aangeboden en vervolgens door de Minister van Economische Ontwikkeling als politiek eindverantwoordelijke dient te worden gecontrasigneerd. De zorgvuldigheid gebiedt dat alle ketenpartners in het wetgevingsproces een redelijke termijn hebben om hun taak/rol op doelmatige en nauwkeurige wijze in te vullen in het belang van een deugdelijk, integer en transparant proces. Met het oog op de sociaaleconomische implicaties van het onderhavige voorstel klemmt dat temeer vanwege de directe gevolgen voor de gebruikers van het openbaar vervoer.

Eerder advies SER

Met betrekking tot de sociaaleconomische implicaties van de tarifiering van de bus tarieven en de wijze waarop het openbaar vervoer is ingericht, heeft de SER – zoals hierboven reeds gesteld – in juli 2018 uitvoerig geadviseerd. In het voorliggende advies van de Sectordirecteur Ondernemen van MEO wordt op onderdelen naar dit advies verwezen. Gesteld wordt dat met de voorgestelde wijzigingen in het zogenaamde kostencomponentenmodel er ook gedeeltelijk uitvoering wordt gegeven aan het rapport

¹ Advies van de SER inzake het concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer. 6 juli 2018, ref.nr. 086/2018-SER.

² Er wordt melding gemaakt van het feit dat per 1 april 2016 het laatste Landsbesluit voor bustarieven is gepubliceerd en tevens dat er twee omslagen in omloop zijn met daarin de benodigde wetgeving om de tarieven via Ministeriële regeling te kunnen vaststellen in plaats van via een Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, dit gezien de frequentie van vaststelling van twee (2) keer per jaar.

³ Het valt de SER voorts op dat alhoewel de aanpassing c.q. wijziging van de maximale tarieven voor kleine en middelgrote bussen, genoemd in artikel 11, eerste lid, van het Eilandsbesluit personenvervoer bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen (h.a.m.), dient te worden vastgesteld, een (voor)ontwerp van een dergelijk landsbesluit, h.a.m., ontbreekt bij de aan de SER aangeboden bescheiden.

van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB)⁴ en het commentaar van de SER. Tevens wordt gesteld dat voor een aanpassing van de overige componenten nader onderzoek nodig is en dat het op dit moment ontbreekt aan een deugdelijke onderbouwing. Ook wordt in het ambtelijk advies gesteld dat de bij Landsbesluit d.d. 18 mei 2018 (no. 18/1579; zaaknummer 2017/032575) ingestelde Commissie Openbaar Busvervoer Curaçao⁵ nog niet het resultaat heeft bereikt dat men voor ogen had, waardoor het in afwachting daarvan moeilijk is om elke keer geen tariefsverhoging toe te passen.

De SER is van oordeel dat wezenlijke onderdelen van zijn advies uit 2018 niet worden meegenomen in het advies van de Sectordirecteur Ondernemen van MEO. Overigens, zonder nadere motivering. Zo wordt bijvoorbeeld verwezen naar het bijgevoegde deel van een eerder advies van de Sectordirecteur van 24 juni 2019, waarin slechts een deel van de samenvatting van de conclusies en aanbevelingen uit het desbetreffende SER-advies is opgenomen. De huidige voorgestelde tarifiering is gebaseerd op aanpassing van slechts een aantal kostencomponenten, welke naar het oordeel van de raad verre van volledig is. Daarbij heeft de SER, naast de geplaatste opmerkingen ten aanzien van het gehanteerde rekenmodel, opmerkingen gemaakt ten aanzien van de controle en handhaving van de regelgeving inzake kleine en middelgrote bussen, het tegengaan van het exploiteren van een verdienmodel met het beschikbaar stellen van de bussen aan hulpchauffeurs, en het waarborgen van een duurzaam busvervoersysteem ter waarborging van de bereikbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid.

De SER wil in dit briefadvies wederom benadrukken dat tarifiering van het busvervoer slechts één van de componenten is van de regulering van het openbaar vervoer, en dat er dringend behoefte is aan een duurzaam, innovatief, betaalbaar en hoogwaardig openbaar vervoersysteem dat aansluit bij de hedendaagse behoefte van de reiziger (*smart mobility*). Naar het oordeel van de SER heeft zijn advies van juli 2018 in dat opzicht niet aan relevantie ingeboet. Derhalve maakt dat advies, zoals hierboven reeds uiteengezet, integraal onderdeel uit van onderhavig briefadvies.

Huidige voorgestelde tariefwijziging

De voorgestelde tariefwijziging komt voort uit een vergelijking van vier (4) scenario's die MEO heeft berekend, waarbij is gekozen voor scenario 2. Het betreft een tariefverhoging variërend van NAf. 0.05 tot NAf. 0.15, afhankelijk van de rit die gereden wordt. Bij de tariefwijziging is rekening gehouden met de gestegen brandstofprijzen in de laatste zes maanden van 2021, ten opzichte van de tarieven van juli 2017, toen een laatste wijziging van de tarieven is doorgevoerd.

Ondanks de sterke toename van de brandstofprijzen en de gestegen loonkosten waarmee eveneens rekening is gehouden (i.e. naar boven bijgesteld naar het huidige minimumloon), is de tariefverhoging beperkt. Dit komt omdat de kostencomponent 'hoeveelheid dagelijks verbruik van brandstof' in het rekenmodel drastisch is verlaagd, en de kostencomponent kleding/schoeisel is weggelaten. Het verlagen c.q. weglaten van deze kostencomponenten is gebeurd naar aanleiding van het rapport van de SOAB en het advies van de SER. In deze adviezen werd geconstateerd dat de tarieven van de kleine en middelgrote busjes jarenlang te hoog waren vastgesteld. In feite heeft hier dus deels een correctie in de berekeningswijze plaatsgevonden, waardoor er weliswaar sprake is van een relatieve financiële achteruitgang van de buschauffeurs, maar dat de opnieuw berekende tarieven voldoende zouden moeten zijn om de exploitatiekosten te dekken en een inkomen te kunnen verwerven.

⁴ 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.

⁵ Deze commissie is 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' en 'ter waarborging van de kernthema's bereikbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid'.

Overige adviezen met betrekking tot de aanpassing van de kostencomponenten zijn overigens (nog) niet meegenomen in de nieuwe berekeningen, zoals de onderhoudskosten, en de post 'onvoorzien'. Ook heeft de SER in zijn advies van 2018 kanttekeningen geplaatst bij de loonkosten, welke niet zijn meegenomen in het huidige voorstel. Nog steeds zou er dus sprake kunnen zijn van een te hoog tarief. Nieuw onderzoek met actuele data naar de kostenstructuur zou op zijn plaats zijn om hierover meer duidelijkheid te scheppen en zou moeten resulteren in een effectief systeem van prijsaanpassing.

In het verlengde van het voorgaande is het voor de SER overigens niet duidelijk waarom niet voorlopig gekozen is voor scenario 3, waarin scenario 2 is verwerkt, maar tevens de kostencomponent 'Onvoorzien' van 10 naar 5 procent is gebracht. De redenen voor de verlaging van 5 procent zijn voldoende onderbouwd en tevens in lijn met het gehanteerde percentage dat voor de taxi-sector wordt gehanteerd. De voorgestelde tarieven in dat scenario zijn hetzelfde als de huidige gehanteerde tarieven.

Excessief gestegen brandstofprijzen / inflatie / koopkrachtdaling

Waar geen rekening mee is gehouden in het onderhavige voorstel, zijn de recentelijk in 2022 excessief toegenomen brandstofprijzen. Met de huidige geopolitieke crisis c.q. oorlog in Europa is daarenboven te verwachten dat verdere prijsstijgingen voorlopig niet uit zullen blijven.

De SER kan begrip opbrengen voor de sociaaleconomische situatie van de vergunninghouders c.q. chauffeurs van kleine en middelgrote bussen, in de zin dat zij acuut te maken hebben met een forse verhoging van exploitatiekosten als gevolg van de stijgende brandstofprijzen. Tevens hebben zij de afgelopen twee jaar als gevolg van de COVID-19 crisis minder passagiers kunnen vervoeren. Overigens stond hiertegenover wel de regeling van de overheid 'compensatie inkomensverlies zelfstandige' van maximaal NAf. 1.335,- waarbij de chauffeurs een tegemoetkoming konden aanvragen voor gedeelde inkomsten. Deze regeling was van tijdelijke aard; het is de SER echter onbekend hoeveel buschauffeurs van deze regeling gebruik hebben gemaakt.

Daarbij is het aannemelijk dat de chauffeurs, met het oog op de relatief hoge inflatie in 2021 en 2022, momenteel ook minder passagiers vervoeren dan voorheen gebruikelijk was. Door deze hoge inflatie is er in Curaçao over de gehele linie sprake van een dalende koopkracht, waarbij de groepen met de laagste inkomens het hardst worden getroffen. De minimumlonen, de AOV en onderstand zijn de afgelopen jaren niet geïndexeerd. Juist omdat de meeste reizigers behoren tot de groep van werkenden met lage inkomens, studenten en gepensioneerden, kan dit betekenen dat zij minder gebruik maken van het openbaar vervoer, waardoor op hun beurt de chauffeurs minder inkomsten kunnen verwerven. In dit kader acht de SER een actueel onderzoek naar de koopkracht van gebruikers van het openbaar vervoer wenselijk en zelfs noodzakelijk.

Een hoog inflatiecijfer en een dalende koopkracht hebben, in algemene zin, negatieve gevolgen voor de economie. De SER geeft de regering derhalve, in het kader van onderhavig briefadvies, in overweging om gerichte oplossingsrichtingen te bedenken voor het inflatievraagstuk (brandstofprijzen inbegrepen), die mitigerend kunnen werken om de dalende koopkracht tegen te gaan. Initiatieven die reeds zijn op dit vlak worden genomen, zoals brainstormsessies over mogelijkheden om de effecten van de hogere brandstofprijzen te dempen, worden door de SER dan ook toegejuicht.

Overigens vraagt de SER zich af waarom onderhavige tariefsverhoging met spoed per 1 april 2022 moet worden doorgevoerd. Waarom kan de invoering niet plaatsvinden per 1 juli 2022, zoals door de RvM eerder besloten. Bij besluit van de RvM d.d. 29 juni 2016, zaaknummer 2016/22958, is namelijk ingestemd de aanpassing van de maximale tarieven van kleine en middelgrote bussen twee keer per jaar te laten plaatsvinden en wel per 1 januari en per 1 juli van elk jaar. Dit geeft tevens de mogelijkheid om het wetgevingsproces - zoals hierboven reeds gesteld - op deugdelijke wijze te laten plaatsvinden en de prijsstijgingen van brandstof die tot dan toe in 2022 hebben plaatsgevonden te integreren in het tarief.

Herziening structuur openbaar vervoer (OV) wenselijk en noodzakelijk

Tot slot constateert de SER dat hoewel de voorgestelde tariefverhoging in feite geen groot verschil maakt met de huidige tarieven, dit volgens de raad niet de kern van de zaak adresseert, namelijk de sociaaleconomische overwegingen die ten grondslag liggen aan tarifiering van personenvervoer en de maatschappelijke en economische gevolgen van een efficiënt openbaar vervoersysteem.

Daarbij is de SER van oordeel dat het vooruitschuiven van onderzoek en analyse en het niet voltooiën van de opdracht die aan de Commissie Openbaar Busvervoer Curaçao is gegeven de noodzakelijke ontwikkeling van een duurzaam openbaar busvervoersysteem in de weg staat en dat Curaçao achter de feiten van de stijgende brandstofprijzen aan zal blijven lopen.

Hoewel de SER de urgentie van de forse prijsstijgingen van de brandstoffen onderkend, is de raad van oordeel dat door zich uitsluitend te richten op het tweejaarlijks (op- of neerwaarts) aanpassen van de tarieven op grond van een kostencomponententabel - die bovendien niet actueel en niet afdoende onderbouwd is - het niet ondenkbeeldig risico bestaat dat er geen aandacht meer is voor een algehele herziening van het openbaar vervoerstelsel, waarbij ook moet worden nagedacht over en nader onderzoek moet worden gedaan naar het afstappen van het gebruik van fossiele brandstoffen ('gasol'/diesel).

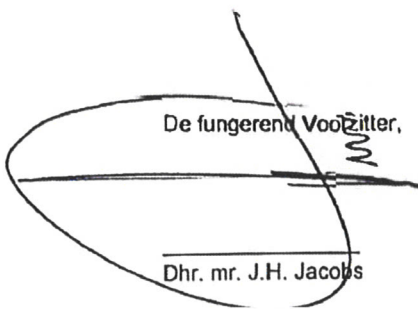
De SER geeft de minister derhalve in overweging alsnog de aanbevelingen uit het SER-advies van 2018 ter harte te nemen, en zich daarbij niet te beperken tot een herziening van de kostencomponententabel. In het verlengde hiervan dringt de SER er bij de minister op aan om in nauw overleg en in nauwe samenwerking met zijn collega van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (VVRP) met name de aard en omvang van de sociaaleconomische 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.

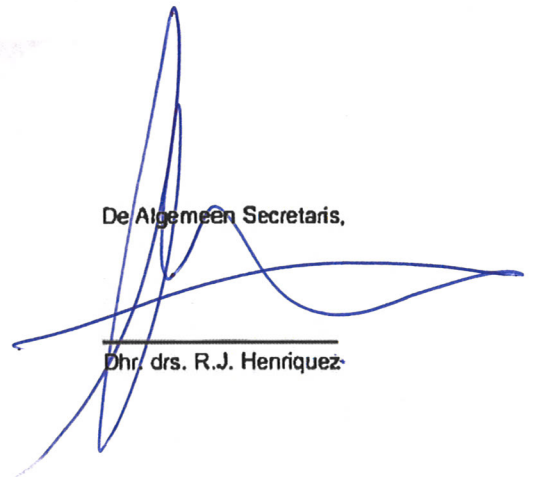
Tot slot doet de SER de aanbeveling om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren waarbij het maatschappelijk rendement van de voorgenomen maatregelen wordt gemeten, zodat goed doordachte en geïnformeerde beleidskeuzes kunnen worden gemaakt ten aanzien van de vormgeving en inrichting van het openbaar vervoer. Het inschatten van welvaartseffecten in een MKBA houdt in dat zowel financiële als niet-financiële effecten in kaart worden gebracht. In het geval van openbaar-vervoerprojecten zijn welvaart en welzijn van mensen gebaseerd op vijf elementen van het zogeheten '5xE-model':

- Effectieve (doelmatige) mobiliteit;
- Efficiënte stad/omgeving;
- Door de aanwezigheid van goed OV kunnen Economische activiteiten en investeringen goed gedijen;
- Milieu (Environment) - collectief vervoer is beter voor het klimaat dan individueel vervoer;

- Sociale inclusie/cohesie (Equity) - het is essentieel dat mensen toegang hebben tot maatschappelijke functies, zoals werk, onderwijs en publieke voorzieningen.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister-president, Minister van Algemene Zaken
De Sectordirecteur Ondernemen van het Ministerie van Economische Ontwikkeling
De Directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken