

Vergaderjaar 2008–2009

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 308

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 augustus 2009

In deze brief geef ik u mijn reactie op het advies «Ondernemend regionaal OV voor meer reizigers» van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, zoals u verzocht in uw brief met kenmerk D25 984. Daarbij geef ik u tevens de door de vaste commissie in een separate brief met kenmerk D23 407 gevraagde informatie over de stand van zaken met betrekking tot de aanbesteding van het stads- en streekvervoer.

Met de gezamenlijke overheden in het NMB heb ik afgesproken het advies en de aanbevelingen van de Raad te gebruiken voor een bezinning op verbetermogelijkheden. Ten behoeve daarvan zullen masterclasses voor bestuurders worden georganiseerd onder leiding van OV-ambassadeur mevrouw Van Nieuwenhoven.

Provincies en stadsregio's zijn eerstverantwoordelijk voor de aanbesteding van het regionaal OV, sinds het regionaal-OV- beleid is gedecentraliseerd. Na afloop van de masterclasses zal ik u nader informeren over de reacties van de concessieverlenende medeoverheden en de voornemens inzake het vervolg op dit advies.

Het kabinet deelt het vertrekpunt van de Raad dat steeds hogere eisen worden gesteld aan het verkeer- en vervoersysteem en de rol van het (regionaal) openbaar vervoer daarbinnen. Dit om de vitaliteit en attractiviteit van verstedelijkte gebieden te kunnen behouden en versterken in de Randstad, maar ook in de stedelijke agglomeraties buiten de Randstad.

Analyse aanbesteding regionaal OV tot nu toe

De Raad voor VenW vindt aandacht voor verdere kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer gewenst. De belangrijkste argumenten daarvoor zijn volgens de Raad dat:

- het OV voor grote groepen mensen niet aantrekkelijk genoeg is;

- dat het (regionaal) openbaar vervoer onvoldoende aansluit op de behoefte van reizigers (bv reistijd met de bus ten opzichte van auto) en
- dat er te weinig prikkels zijn voor de vervoerders om het voor de reizigers aantrekkelijker te maken.

Eén van de redenen voor het gebrek aan prikkels is volgens de Raad dat regionale overheden tot in detail voorschrijven hoe de dienstverlening moet worden uitgevoerd.

Stand van zaken aanbestedingen regionaal ov tot nu toe

De provincies en stadsregio's hebben de afgelopen jaren bij het aanbesteden van het regionaal openbaar vervoer een substantiële verbetering van de kwaliteit en kosteneffectiviteit en een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer bereikt. Er is een verbetering van het openbaar vervoer gerealiseerd tegen lagere kosten en de reizigers zijn meer tevreden. Er zijn inmiddels 70 concessies aanbesteed.

Uit onderzoek¹ blijkt dat in concessiegebieden waar de concessies voor openbaar vervoer na 2003 zijn aanbesteed, er gemiddeld 14% meer ritkilometers zijn gekomen. Het regionaal openbaar vervoer heeft in de periode 2000–2006 een kostenreductie van 20% gerealiseerd. Uit de OV-klientenbarometer blijkt dat de klantenwaardering de laatste jaren landelijk stabiel rond de 7 is gebleven en het afgelopen jaar voor het regionaal OV is gestegen naar 7,2. Bij vier van de vijf concessies, die in 2007 zijn aanbesteed, is het cijfer voor de klantwaardering in 2008 gestegen met 0,2 tot 0,9 punt.

Maar het regionaal openbaar vervoer heeft nog geen gunstig imago, met name bij mensen die nooit gebruik maken van OV. En het heeft ook een beperkt marktaandeel ten opzichte van andere modaliteiten (landelijk 5% van het aantal verplaatsingen, waarvan eenderde met bus, tram of metro). Dat er ruimte is voor een groter marktaandeel van regionaal OV blijkt uit cijfers uit andere landen en met name uit het OV-gebruik in sterk verstedelijkt gebied in die landen. De Raad voor Verkeer en Waterstaat vermeldt dat het gebruik van het openbaar vervoer in Londen, Parijs en München 50 à 60 procent bedraagt, in Tokyo en Hongkong 80 procent, terwijl het in de vier grootste stadsregio's niet verder komt dan 25 procent. Overigens is het aandeel OV in de verplaatsingen langer dan 10 km in de ochtendspits naar vijf grootstedelijke agglomeraties al 40%. Daarnaast dient uiteraard te worden bedacht dat in die landen bijna niet wordt gefietst, zeker niet voor woon-werkverkeer in de grootstedelijke agglomeraties.

Volgens de Raad is met het concessiestelsel winst behaald, maar is een verdere stap wenselijk om de ambitie met het verkeer- en vervoersysteem te kunnen realiseren. Daarvoor is er meer focus nodig op de reiziger en ruimte voor ondernemerschap om OV-aanbieders te prikkelen een gevarieerd aanbod aan OV te ontwikkelen.

De Raad constateert dat de vervoerbedrijven concessieverleners, de provincies en stadsregio's, meestal als belangrijkste klant zien. Het is de moeite waard in het belang van de reiziger naar verbetermogelijkheden te zoeken.

De vijf aanbevelingen van de Raad zijn:

«Stimuleer ondernemerschap met focus op de reiziger

1. Prikkel de oriëntatie op de reiziger door overheidssubsidies uitsluitend op basis van geleverde diensten te verstrekken.
2. Geef ondernemerschap de ruimte te geven door aanbieders van regio-

¹ Deze gegevens zijn ontleend aan het onderzoek «Ontwikkeling van het aanbod en gebruik van OV-diensten van 2000–2006», dat het NEA in opdracht van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer heeft uitgevoerd.

naal OV zelf te laten bepalen welke OV-diensten zij aanbieden, met welke kwaliteit tegen welke prijs.

Prikkel om ook tijdens de concessie te ondernemen

3. Maak langere concessieperiodes mogelijk dan de gebruikelijke acht jaar (zodat de OV-aanbieder investeringen kan terugverdienen).
4. Houd een OV-aanbieder scherp door tussentijds zijn prestatie te toetsen.
5. Maak gereguleerde concurrentie mogelijk».

Algemene reactie:

Voordat ik inhoudelijk inga op de aanbevelingen, schets ik waar we staan met de implementatie van het concessiestelsel. De provincies en stads-regio's hebben allemaal een eerste ronde met het verlenen van concessies achter de rug en een aantal is begonnen met de tweede ronde. Zoals uit het aangehaalde onderzoek blijkt heeft het aanbesteden geleid tot efficiëntiewinst. De eerste ronde van aanbestedingen heeft vooral tot efficiëntieverbetering geleid en hebben nieuwe vervoerders marktaandeel verworven. In recente aanbestedingen hebben partijen meer aandacht besteed aan aanbodverbeteringen. De kostenbesparing is gebruikt voor behoud en selectieve groei van het aanbod en voor het verduurzamen van het OV. Er is geïnvesteerd in kwaliteit in termen van bijvoorbeeld meer keuzemomenten voor de reiziger, toegankelijk, comfortabel en milieuvriendelijk materieel, grotere kansen op een zitplaats, betere reis-informatie en aantrekkelijke tariefacties.

Er zijn grote verschillen te zien tussen plattelands-, stedelijke en grootstedelijke gebieden. De ervaringen in deze gebieden verschillen sterk van elkaar net als de groei van het OV en beïnvloedingsmogelijkheden van de markt. De decentralisatie heeft decentrale overheden de gelegenheid gegeven in te spelen op deze verschillen door meer maatwerk te bieden in aansluiting op de vervoervraag en de regionale ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Ik constateer dat elke regio kiest voor haar eigen mix van aanbestedingsvoorwaarden. Eén vorm van aanbesteding en sturing zou ook geen recht doen aan de verscheidenheid in Nederland.

Decentrale overheden zijn bij het aanbesteden van het openbaar vervoer in hun regio in de praktijk ook aangelopen tegen een aantal knelpunten. Deze knelpunten liggen voor het grootste deel niet in het wettelijk kader, maar daarbuiten.

Bij de overgang van concessies leiden beroep- en bezwaarprocedures tot een lange periode van onzekerheid voor de nieuwe vervoerder en in verband daarmee tot uitstel van investeringen. Decentrale overheden geven aan dat hierdoor startproblemen ontstaan, omdat implementateterminen niet kunnen worden gehaald.

Binnen de Wp2000 zien de decentrale overheden geen grote knelpunten, maar wel een aantal verbeterpunten, zoals de verlenging van de concessieduur. De maximale concessieduur wordt met inwerkingtreding van verordening nr. 1370/2007 op 3 december 2009 verhoogd naar 10 jaar. De verbeterpunten zijn deels meegenomen bij kennisuitwisseling en ondersteuning bij de concessieverlening en deels bij de besluitvorming over de Europese verordening nr. 1370/2007 en de implementatie daarvan.

Deze meeste punten komen ook voor in het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en zullen in het vervolgtraject aan de orde kunnen komen, voor zover dat nog nodig is.

De rijksoverheid heeft gestimuleerd dat decentrale overheden van elkaar leren om in hun (bestuurlijke) keuzes de kwaliteit van de aanbesteding te verbeteren. Ten behoeve van de kennisontwikkeling, -uitwisseling en -borging heb ik samen met de decentrale overheden het Kennisplatform Verkeer en Vervoer in het leven geroepen. Vanuit de Rijksbegroting heb ik jaarlijks een bedrag van 500 000 euro beschikbaar gesteld voor de activiteiten van het KpVV ten behoeve van het stimuleren van marktwerking in het OV, om kennis te verzamelen en de uitwisseling van kennis te ondersteunen. Kortgeleden is de handleiding beter bestek uitgebracht, een handleiding die de komende jaren verder zal worden verdiept en uitgebreid in samenwerking tussen overheden en vervoerders. Best practices en leermomenten worden steeds vaker met elkaar gedeeld. Provincies en stadsregio's hebben hun verantwoordelijkheid met groot enthousiasme en toewijding opgepakt.

Betrokken bestuurders staan open voor het van elkaar leren en voor verbetervoorstellen. Het is nu een mooi moment om met elkaar op zoek te gaan naar verdere verbeteringsmogelijkheden. De verschillende ervaringen van de concessieverleners, voorbeelden van wat goed en minder goed heeft gewerkt in combinatie met de prikkelende analyse en aanbevelingen van de Raad vormen een waardevol aangrijpingspunt voor de bezinning op verbeteringsmogelijkheden.

Reactie per aanbeveling:

Bij aanbeveling 1: Overheidssubsidies uitsluitend naar geleverde diensten
Het is een interessante aanbeveling om de OV-subsidie meer te koppelen aan het gebruik van OV, met de uitdaging daarbij de beschikbaarheid van OV te garanderen. Overigens gebeurt dit al in veel concessies waar de vervoerder de reizigersopbrengsten krijgt en daardoor geprikkeld wordt zoveel mogelijk opbrengsten te genereren. Probleem daarbij is wel dat door de huidige verdelingssystematiek van de reizigersopbrengsten (stripkaart) er geen directe relatie is tussen de inspanning van een vervoerder en de hoogte van zijn reizigersopbrengsten. De komst van de OV-chipkaart brengt daar verandering in. Belastingheffing op de zogenaamde «suppletie»-contracten (waar reizigersgroei sterk beloofd wordt) is één van de redenen dat deze concessievorm beperkt wordt gebruikt. Over deze belemmering zal ik contact opnemen met mijn ambtsgenoot van Financiën.

Daarnaast is marketing een kwestie van een lange adem. In de masterclasses zal worden besproken wat de ervaringen tot nu toe zijn vanuit verschillende regio's met het koppelen van subsidie aan geleverde diensten en welke belemmeringen daarbij een rol spelen met oplossingsrichtingen. Daarbij moet tevens worden gezien hoe de beschikbaarheid van openbaar vervoer kan worden geborgd met behulp van regulier openbaar vervoer of maatwerk in de vorm van collectief vraagafhankelijk vervoer. De bereikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen is daarbij belangrijk, zodat mensen kunnen participeren in de maatschappij.

Aanbeveling 2: Aanbieders van OV zelf laten bepalen welke diensten zij leveren, met welke kwaliteit en tegen welke prijs. Zoals de Raad ook zelf aangeeft, ligt de ontwikkelfunctie in een deel van de concessies bij de aanbestedende overheid, in een deel gespreid tussen concessieverlener en concessiehouder. In de masterclasses wordt nagegaan wat de ervaringen zijn van de concessieverleners en welke argumenten bepalend zijn voor hun keuze om de ontwikkelfunctie zelf te houden of meer bij de vervoerder te leggen. Daarnaast zal worden gezien waarom de ene vervoerder meer investeert in innovatie dan de andere.

Naar aanleiding van de suggesties van de Raad over tariefdifferentiatie, wijs ik erop dat de hoogte van het tarief een aspect is dat bepalend is voor het gebruik van het openbaar vervoer.

Bij aanbeveling 3: De raad stelt voor langere concessieperiodes dan 8 jaar mogelijk maken.

Met de EU-verordening 1370/2007, die op 3 december aanstaande in werking treedt, wordt een concessieperiode van tien jaar voor busconcessies mogelijk gemaakt. Dat is twee jaar langer dan op dit moment. Voor spoorconcessies wordt het maximum 15 jaar dat maximum geldt ook voor multimodale concessies, mits het spoordeel ervan meer dan 50% van de waarde vertegenwoordigt.

Bij aanbeveling 4: De Raad pleit voor tussentijds toetsen van prestaties van aanbieders.

De afgelopen jaren zijn instrumenten zoals de klantenbarometer en verschillende monitoren gebruikt om de prestaties te kunnen volgen en bij te kunnen sturen. Om bij te sturen worden instrumenten gebruikt zoals overleg en bonus-malus tijdens de beheerfase van de concessie om tijdig bij te kunnen sturen.

De behoefte om de ruimte te houden om concessies op basis van tegenvallende prestaties te beëindigen, is herkenbaar. Om hierin te voorzien is het mogelijk een concessie af te sluiten met een verlengingsmogelijkheid bij goede prestaties. Daar zijn echter ook nadelen aan verbonden. De vervoerders kunnen zich gedwongen voelen de investeringen in de periode tot de optionele verlenging af te schrijven, hetgeen leidt tot hogere kosten.

Bij aanbeveling 5: Gereguleerde concurrentie mogelijk maken voor nieuwe vervoerproducten of nicheproducten

De Wp2000 – art 29 – biedt hier mogelijkheden voor. Voorbeelden daarvan zijn strand- en discobussen binnen een concessiegebied. Voor dergelijke initiatieven kan de bevoegde concessieverlener ontheffing van de concessieplicht verlenen. Voorwaarde is wel dat de concessie niet wordt ondermijnd. Dat is een afweging voor decentrale overheden. De ontheffing kan nu alleen aan een – andere – vervoerder worden verleend. Ik ben voornemens bij de aanstaande wetswijziging van de Wp2000 die beperking op verzoek van de decentrale overheden te schrappen, zodat eenieder een ontheffing kan aanvragen. Degene die de ontheffing verkrijgt kan dan bijvoorbeeld een busonderneming inschakelen.

Kortom: door aanbesteding worden de twee hoofddoelen van de Wet Personenvervoer 2000 gediend, namelijk efficiency en meer kwaliteit voor de reiziger. Voor verdere verbeteringen gaan we naar aanleiding van het advies aan de slag met masterclasses, met een vervolg op het «Beter Bestek»-traject en kennisuitwisseling met steun van het KpVV. Het advies van de Raad, alsmede wat de masterclasses en het vervolg daarop opleveren, zal worden betrokken bij het ontwikkelen van de visie op het regionaal openbaar vervoer, die ik de Tweede Kamer rond het zomerreces 2010 heb toegezegd. Daarin staat de positie van de reiziger en de toename van het gebruik van het openbaar vervoer centraal.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa