

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
15 augustus 2003	3
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/MDV/BMO/u.03.01413	-
Onderwerp	
Resultaten van aanbestedingen stad- en streekvervoer en decentralisatie regionaal spoorvervoer	

Geachte voorzitter,

1. Aanleiding

Sinds de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) per 1 januari 2001 in werking is getreden, hebben de decentrale overheden in de afgelopen twee en een half jaar de eerste ervaringen op kunnen doen met de aanbestedingen in het stad- en streekvervoer en regionaal spoor. De Wp2000 verplicht mij de effecten en doeltreffendheid van het instrument aanbesteden in het stad- en streekvervoer voor 1 december 2004 te evalueren. Op 12 december 2002 heeft mijn ambtsvoorganger over die eerste ervaringen reeds een algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie gehad. Over de regionale treindiensten heb ik uw Kamer geïnformeerd per brief van 18 oktober 2001.

Deze zomer zijn de tussenrapportages van beide evaluaties afgerond. Daarvan wil ik u via deze brief op de hoogte stellen. De brief is tot stand gekomen met input van alle betrokken partijen. Het gaat hierbij voor het stad- en streekvervoer om een "tussenopname". Uiterlijk 1 december 2004 zal ik de Tweede Kamer een eindrapport van de evaluatie van de aanbestedingen aanbieden, alsmede een voorstel voor de besluitvorming rondom de aanbestedingsplicht in het stad- en streekvervoer.

Met deze brief geef ik tevens uitgebreider antwoord op één van de kamervragen (Jaarverslagen over het jaar 2002, kamerstuk 28880, nr. 60, vraag 12) die is gesteld tijdens de behandeling van de begrotingsverantwoording in mei 2003. Als bijlage bij deze brief treft u de tussenrapportages van beide evaluatiestudies, alsmede een overzicht van de aanbestede concessies in het stad- en streekvervoer, aan.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon +31 70 3516171
Fax +31 70 3517895

2. Conclusie

De tot nu toe gehouden aanbestedingen in het stad- en streekvervoer laten een positieve ontwikkeling van de doelen zien. Het beeld is dat "meer waar voor het geld" geboden wordt. Het verbeterde aanbod uit zich veelal in hogere frequenties, nieuwe (spits)lijnen en inzet van nieuw materieel. Zo richtten de overheden zich in eerste instantie relatief vaak op het kostenaspect en de kwantiteit. De laatste tijd krijgen kwaliteitsaspecten en reizigersdoelstellingen meer en meer aandacht.

Hoewel in de processen van aanbesteding zoals in deze brief geschetst nog wel enkele kanttekeningen te maken zijn, geven de waargenomen effecten mij aanleiding vast te houden aan de ingezette lijn van aanbesteding. Dat wil zeggen 100% aanbesteding per 1 januari 2006. Ik zal daarbij geen gebruik maken van mijn aanwijzingsbevoegdheid inzake 35% aanbestedingsplicht.

Het totaal aan effecten en ervaringen in het regionaal spoorvervoer overziend kom ik tot de conclusie dat de experimenten met decentralisatie en aanbesteding van het regionale spoorvervoer over het algemeen hebben geleid tot een uitgebreider en/of doelmatiger regionaal OV-systeem. Ook de toegenomen inzet en betrokkenheid van de decentrale overheden in deze provincies beoordeel ik als zeer positief. Ik ben dan ook voornemens om dit ingezette beleid voort te zetten evenals de toepassing van de daarbij behorende instrumenten. Het feit dat het parlement inmiddels heeft ingestemd met de bijbehorende wetgeving sterkt mij in deze overtuiging.

3. Aanbestedingen in het stad- en streekvervoer

Tempo implementatie

Het uitgangspunt van de Wp2000 is dat per 1 januari 2007 al het openbaar vervoer via openbare aanbesteding is gegund. Het streven is dat per 1 januari 2004 35% van het regionaal vervoer openbaar is aanbesteed (datum in de wet van 1-1-2003 is jaar verschoven). Per 1 januari 2006 zal dit 100% (exclusief de gemeentelijke vervoerbedrijven) moeten zijn, althans indien de Kamer hier op basis van de uitkomsten van de evaluatie toe besluit.

Het tempo van aanbestedingen is niet zo hoog als verwacht. Toch ben ik positief over het verloop. Aanbesteden is een nieuw instrument. Partijen doen op dit moment ervaring op en ontwikkelen kennis ten behoeve van aanbestedingen in de toekomst. De aanbestedingen voor de komende jaren zijn nagenoeg allemaal ingepland. Ik vertrouw erop dat de overheden deze planning realiseren. Anders dan mijn ambtsvoorganger in december 2002 zal ik daarom geen gebruik maken van de mogelijkheid die de Wp2000 mij biedt om een verplichting aan de concessieverleners tot aanbesteding van 35% van de omzet op te leggen.

Door een aantal partijen wordt gevreesd dat er, indien de Tweede Kamer eind 2004 of begin 2005 besluit tot het effectueren van de aanbestedingsplicht per 1 januari 2006, een "aanbestedingsstuwmeer" zal zijn. Gevreesd wordt dat de vervoerbedrijven wellicht niet in staat zijn om op al deze gebieden te offeren. Ik heb echter vertrouwen in de kracht van de vervoerbedrijven om met de opeenstapeling van aanbestedingen om te gaan. Inmiddels hebben de bedrijven ook ervaring opgebouwd met de aanbestedingen en kunnen daarom sneller en met steeds minder moeite aanbiedingen maken.

Effecten tot nu toe

De tot nu toe gehouden aanbestedingen laten zien dat "meer waar voor het subsidiegeld" wordt geboden: er is sprake van een toename in het OV-aanbod voor dezelfde subsidiebedragen. Er is dus sprake van een efficiencyslag doordat de prijs per eenheid daalt. De toename van het aanbod van vervoer is gemiddeld 10-17%. Dit vertaalt zich vooral in hogere frequenties en nieuwe (spits)lijnen. Voorts is er een tendens waar te nemen naar meer vraagafhankelijk vervoer en wordt er tevens met kleiner materieel gereden. Daarmee wordt specifiek op de vraag ingespeeld. Ook worden er veel nieuwe bussen ingezet, waardoor de kwaliteit voor de reiziger toeneemt. Vooral nog is er geen zicht op meer reizigers in het busvervoer, daarvoor is het nog te vroeg. In eerste instantie richtten de aanbestedende overheden zich relatief vaak op het kostenaspect, in de latere uitvragen krijgen kwaliteit en reizigersdoelstellingen wel meer aandacht. In sommige concessies, zoals bij de stadsdienst Almere, worden expliciet groeidoelstellingen met de vervoerders afgesproken.

Kijkend naar de dubbeldoelstelling van de wet, te weten (1) een beter OV-aanbod en meer reizigers en (2) een hogere efficiency, is, gezien bovenstaande, de tussentijdse balans dat deze deels wordt gehaald. De waarborg van de sociale functie was daarnaast ten tijde van de discussie over invoering van de aanbestedingen een belangrijk uitgangspunt. In de praktijk blijkt dat er een gelijk of hoger voorzieningenniveau wordt geboden als gevolg van de aanbestedingen, óók of juist in de daluren en 'uithoeken' van de concessiegebieden, waarmee de sociale functie wordt gewaarborgd.

De leden van het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) geven aan dat overigens nog bezien zal moeten worden wat de consequenties zijn van de in het vorige Kabinet afgesproken bezuinigingen. Deze zullen, in hun ogen, een afname van (de kwaliteit van) het OV-aanbod tot gevolg kunnen hebben. Ik ben echter van mening dat het goed is dat het aanbestedingstraject is ingezet; de effecten van de bezuinigingen kunnen daardoor worden opgevangen.

Een ander belangrijk positief effect is de toegenomen transparantie in de relatie decentrale overheid-vervoerder en het feit dat er meer zakelijke afspraken tot stand komen. Openbare aanbesteding dwingt de decentrale overheden na te denken over het gewenste vervoer en op welke aspecten de vervoerder moet worden afgerekend. Hierdoor ontstaat een groter kostenbewustzijn. De betrokken spelers zijn zelf ook van mening dat zonder de Wp2000 er op dit punt weinig van de grond gekomen zou zijn.

De waargenomen effecten geven mij aanleiding vast te houden aan de ingezette lijn van aanbesteding en de aanbestedingsplicht per 1 januari 2006. Tevens heeft ook de door KPMG in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerde studie aangegeven dat we met de aanbestedingen op de goede weg zitten en onderschrijven de deelnemers in het OPV dat het verstandig is voort te gaan op de ingeslagen weg.

Proceselementen

Kwaliteit

Zoals hiervoor aangegeven hebben aanbestedingen tot nu toe vooral een “kwantitatieve insteek”. In kwalitatieve zin mag er meer aandacht komen voor de verschijningsvorm van het product (onder andere comfort, informatie) en de dienstuitvoering (onder andere punctualiteit).

Het feit dat de overheden in eerste instantie vooral hun aandacht richtten op de “kwantitatieve kant” van het openbaar vervoer, heeft ook te maken met de positie van de zogenaamde ontwikkelfunctie. De Memorie van toelichting op de Wp2000 impliceert dat de verantwoordelijkheid om het OV-aanbod vorm te geven, zoveel mogelijk bij de vervoerders zou moeten liggen. De resultaten tot nu toe laten echter zien dat in een aantal gevallen bij aanbestedingen de ontwikkelfunctie in sterke mate bij de overheden ligt. Dit komt voort uit de zoektocht naar het geven van ruimte aan de vervoerder enerzijds en het hebben van voldoende controle anderzijds. Dit met het oog op politieke verantwoordelijkheid. Deze werkwijze leidt ertoe dat vervoerders zich richten op (de wensen van) de aanbestedende overheid in plaats van op de (potentiële) reiziger.

Het voorgaande wordt door de aanbestedende overheden zelf inmiddels onderkend. Ik vind het de verantwoordelijkheid van de aanbestedende overheden om in het aanbestedingsproces aandacht te hebben voor de invulling van het begrip kwaliteit en het neerleggen van de ontwikkelvrijheden bij de vervoerders. Het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV) heeft daarbij een rol in het attenderen en adviseren van de overheden.

Consumentenorganisaties

Van belang bij het aspect kwaliteit is de invloed van de consumentenorganisaties. De Wp2000 onderkent het belang van de inbreng van consumentenorganisaties in het aanbestedingstraject. Op grond van de wet zijn de OV-autoriteiten verplicht, voordat het Programma van Eisen wordt vastgesteld, advies te vragen. In de praktijk zijn in alle concessiegebieden consumentenorganisaties betrokken. De mate waarin dat gebeurt en de wijze waarin het advies bij de besluitvorming wordt betrokken verschilt echter. In de evaluatiestudie is echter wel geconstateerd dat er bij aanbestede concessies meer betrokkenheid is van consumentenorganisaties dan bij niet aanbestede.

Het verschil in betrokkenheid van de consumentenorganisaties heeft deels te maken met de diversiteit van de samenstelling van de consumentenorganisaties, alsook met het kennisniveau. Kennisontwikkeling is een belangrijk aandachtspunt. Sinds vorig jaar geef ik daarom ook een subsidie aan het OPC (Ondersteuning collectief personenvervoer aan

consumentenorganisaties), een instelling die de regionale consumentenorganisaties adviseert. Daarnaast heb ik de positie van de consumentenorganisaties nog iets verstevigd door in de onlangs door de Eerste Kamer aangenomen Concessiewet op te nemen dat advies moet worden gevraagd op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de door de overheid of vervoerder te nemen beslissing, dat een van het consumentenadvies afwijkende beslissing goed gemotiveerd moet worden en dat met de consumentenorganisaties nader overlegd moet worden voordat de beslissing tot uitvoering wordt gebracht.

Personeel

In de wet is de positie van het personeel veilig gesteld, doordat er een verplichting is de rechten en verplichtingen van zowel het direct als indirecte personeel over te nemen bij overgang van een concessie naar een andere vervoerder. De wetgeving heeft de beoogde uitwerking in die zin dat het personeel baan en arbeidsvoorwaarden behoudt.

Niettemin is er een aantal kanttekeningen te maken. Het onvrijwillig overgaan naar een nieuwe vervoerder leidt tot onrust en onvrede. Daarbij constateer ik dat in een aantal gevallen de betrokken vervoerders deze onrust hebben versterkt door zeer laat het betrokken personeel te informeren. De spelers in het veld delen de mening dat de positie van de werknemer voldoende is beschermd. Het gaat nu vooral om een zorgvuldige uitvoering van de regels in de zin van goede en tijdige samenwerking en afspraken tussen vervoerbedrijven en openheid naar het personeel. Overigens zijn er ook geluiden dat de personeelsparagraaf in zijn uitwerking juist te beperkend is voor overheden en bedrijven.

De sector is zelf aan zet voor een goed verloop van overdracht van personeel. Mijn ministerie heeft partijen reeds op hun verantwoordelijkheden aangesproken en ik zie geen reden om bij dit punt regulerend op te treden.

Samenwerking

De samenwerking tussen overheden en bedrijven is ook op andere terreinen soms nog te wensen over. Een eerste aandachtspunt daarbij is ruimte voor stallingen en garages. Nieuwe vervoerders kunnen soms niet of nauwelijks aan stallingruimte komen bij overname van een concessie. Een logische optie is het overnemen van de stalling (en eventuele andere gebouwen) van de vertrekkende vervoerder. Deze is echter in de fase van het indienen van offertes vaak niet bereid tot het maken van afspraken over eventuele huur of koop en de daarbij bijbehorende kosten. Dit is een risico voor nieuwe inschrijvers. Mijn ministerie heeft de vervoerbedrijven aangesproken op hun verantwoordelijkheid om hier samen uit te komen. De branchevereniging van de vervoerders, Mobis, is voornemens in gezamenlijkheid met de overheden naar oplossingen te zoeken.

Een tweede aandachtspunt is het maken van afspraken over concessiegrensoverschrijdend vervoer. Voor de overheden is er hiertoe een overlegverplichting in de wet neergelegd. In de praktijk wordt bij de concessiegrensoverschrijdende lijnen doorgaans de operationele verantwoordelijkheid voor afstemming bij de vervoerder gelegd. Dit gaat vaak goed, maar leidt soms tot knelpunten. Reizigers worden soms tegen hun zin geconfronteerd met het 'knippen' van lijnen. Echter, overheden en vervoerders maken deze 'knips'

soms bewust vanuit vervoerkundige argumenten. Lange lijnen kunnen namelijk ook nadelig zijn voor

reizigers, bijvoorbeeld door het ontstaan van vertragingen. Middels een Wijzigingswet op de Wet personenvervoer 2000, repareer ik kleine aspecten van de wet die de uitvoering ervan betreffen. Het voorstel voor deze Wijzigingswet is onlangs aan uw Kamer aangeboden (25 juni 2003). In deze wet stel ik voor de verplichtingen voor de overheden aangaande het concessiegrensoverschrijdende vervoer aan te scherpen.

Implementatieperiode

De tijdsspanne tussen bekendmaking van de gunning en de start van de exploitatie is volgens de vervoerbedrijven soms te kort in verband met de voorbereiding van het rijden in het nieuwe gebied, overdracht van personeel en aanschaf van nieuw materieel. Dat kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat de vervoerder tijdelijk met oud materieel moet rijden, omdat het nieuwe in de korte tijd niet kon worden geleverd. In de regio Drechtsteden heeft dit probleem zich gemanifesteerd met tijdelijk nadelige gevolgen voor de reiziger.

De betrokken spelers hebben zelf de verantwoordelijkheid met betrekking tot het maken van afspraken over de implementatietermijn. Mijn ministerie heeft de overheden reeds op hun verantwoordelijkheden in deze aangesproken. Tevens is het een taak van het CVOV de overheden op dit punt te attenderen. Ik zie daarom (nog) geen reden om op deze punten regulerend op te treden.

4. Decentralisatie en aanbesteding van het regionaal spoorvervoer

Effecten

In afwachting van de Concessiewet, die inmiddels door de Tweede en Eerste Kamer is aangenomen, zijn sinds 1999 een aantal experimenten met decentralisatie van treindiensten gestart, te weten in Gelderland (regio Achterhoek), Noord- en Zuidwest-Friesland (beide decentralisatie regionaal spoor en onderhandse gunning van integrale bus-/trein-concessie) en Groningen (decentralisatie en aanbesteding regionaal spoor). De bevindingen in deze brief zijn op deze 3 experimenten gebaseerd.

Het voorzieningenniveau in Gelderland en Friesland is substantieel uitgebreid voor dezelfde financiële bijdrage. In Friesland is sprake van een betere ontsluiting van het platteland. In Gelderland zijn er meer ritten. In Groningen wordt hetzelfde voorzieningenniveau geboden voor een 20% lagere prijs. De doelmatigheid en de kostendekkingsgraad zijn in alle drie gebieden sterk verbeterd. Ontvlechting en verzakelijking in de relatie tussen overheid en vervoerder is bij deze experimenten duidelijk waarneembaar.

Bij de drie experimenten is in twee jaar sprake van een toename van het aantal treinreizigers. De toename varieert van + 15% bij Syntus in Gelderland tot + 5% bij Noordned in Groningen en Friesland. In Gelderland is er zelfs sprake van dat ook het aantal busreizigers stijgt. In Groningen is sprake van een toename van het aantal keuzereizigers.

Kwaliteitsverbetering heeft zich met name in Gelderland gemanifesteerd door de inzet van nieuw materieel en een grotere zitplaatskans. De kwaliteit van het spoorvervoer in Groningen en Friesland is oorspronkelijk verminderd door de inzet alsmede de uitval van oud treinmaterieel en capaciteitsproblemen op het spoor. Inmiddels heeft Noordned wel

verbetering in deze situatie gebracht. De nieuwe intermodale vervoerders opereren flexibel en staan over het algemeen open voor vernieuwingen en wensen van de decentrale overheden. Een goed voorbeeld van vernieuwing van het openbaar vervoer aanbod is de ontwikkeling van Collegeliner gericht op vervoer van met name scholieren door Noord-ned.

Proceselementen

Geïntegreerd openbaar vervoer

Doel van de decentralisatie van regionale treindiensten is om de verantwoordelijkheden voor het regionale OV zoveel mogelijk in één hand te leggen en daardoor een beter op elkaar afgestemd OV te krijgen. Voor de provincies waaraan als eerste de verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale treindiensten zijn overgedragen, was de instandhouding van deze treindiensten het belangrijkste doel. Daarnaast verwachtten de provincie Gelderland en Friesland door (verdergaande) integratie van bus en trein een verbetering van het voorzieningenniveau te bereiken.

De integratie van de verschillende OV-modaliteiten heeft tot op heden niet geleid tot een verbetering. Ook de afstemming met het regionaal verkeers- en vervoer- en OV-beleid is niet verbeterd.

Personeel

Bij de uitgevoerde aanbesteding van regionale treindiensten zijn geen problemen naar voren gekomen over de overname van het personeel van de zittende vervoerder door de nieuwe vervoeder. Er is sprake van een flexibeler inzet van het personeel bij de intermodale OV-bedrijven.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs