

Vergaderjaar 1996–1997

18 986

Verhouding Rijksoverheid–NS

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 februari 1997

In aansluiting op mijn eerdere brieven van 22 maart en 5 juni 1996 (18 986, nr. 35 en nr. 36), wil ik u met deze beleidsbrief nader informeren over mijn **voornemen met betrekking tot de contractsector spoorvervoer**.

1. Achtergrond

De verzelfstandiging van de N.V. Nederlandse Spoorwegen (NS) heeft onder meer met zich meegebracht dat de generieke exploitatiebijdrage van de Rijksoverheid tot het jaar 2000 geleidelijk tot 0 wordt afgebouwd. Gelijktijdig heeft NS de vrijheid gekregen vanaf medio 1998, binnen de grenzen van het overgangcontract, onrendabele spoorvoorzieningen te beëindigen of ingrijpend te wijzigen. Om te voorkomen dat hierdoor een maatschappelijk ontoereikend voorzieningenniveau ontstaat, kan door de rijksoverheid gebruik worden gemaakt van het instrument contractsector. In de overeenkomst met de NS inzake de *nadere invulling van het Openbare-dienstcontract overgangperiode reizigersvervoer NS* van 20 december 1995 is vastgelegd dat partijen zich maximaal inspinnen om voor 1 juni 1996 nadere afspraken te maken over de contractsector spoorvervoer.

Conform deze overeenkomst van december 1995 heeft NS Reizigers (NSR) op 20 maart 1996 een totaalpakket van ter discussie te stellen treindiensten aangemeld voor de periode na medio 1998. Een afschrift van deze aanmeldingsbrief is als bijlage bij de brief van 22 maart 1996 reeds in uw bezit.

Het totaalpakket voor de contractsector spoorvervoer dat door NSR is aangemeld bestaat uit 30 treindiensten. Deze onrendabele treindiensten worden volgens de lopende afspraken nog tot medio 1998 uitgevoerd. Voor de periode hierna zijn aanvullende afspraken noodzakelijk.

2. Procedure na ontvangst aanmeldingsbrief

In de afgelopen maanden heb ik met betrokken regionale autoriteiten van gedachten gewisseld over de door NSR ter contractering aangeboden treindiensten. Ook heeft overleg plaatsgehad met Consumentenbond, ANWB en Rover. Mede op basis hiervan is een concept-beleidsvoornemen voorbereid, dat op 3 oktober 1996 is besproken in het Landelijk Overleg Verkeer en Vervoer (IPO, VNG, Kaderwetgebieden) en op 18 oktober 1996 in het Overlegorgaan Personenvervoer. De OPV-rapportage is bijgevoegd.¹

Gelijktijdig zijn de onderhandelingen gevoerd over de vergoedingsbasis en andere condities voor de bij NSR te contracteren treindiensten.

3. Contractbesprekingen met NS

In de besprekingen met NS is geconstateerd dat het thans voor NS niet mogelijk is om langlopende contracten voor de onrendabele treindiensten overeen te komen. De belangrijkste achterliggende reden is onzekerheid over het toekomstige financiële perspectief voor NSR, onder meer als gevolg van de mogelijke effecten van een meer open marktregime voor het spoorvervoer.

In het beleidskader toelating tot het spoorvervoer, dat u gelijktijdig met deze brief is aangeboden, wordt voorgesteld in de komende periode een nadere reflectie te plegen over de inrichting van de markt voor spoorvervoer op wat langere termijn en de vraag welk concurrentieregime daarmee het meest in overeenstemming is. Dit moet leiden tot een nadere visie die uiteindelijk ook bepalend zal zijn voor de toekomstige wettelijke verankering van de marktregulering. Het concurrentiebeleid voor de korte termijn is uitgewerkt in een aantal spelregels, die zolang nog geen nieuwe wet- en regelgeving tot stand is gekomen zullen worden toegepast bij de beoordeling van aanvragen om een vergunning krachtens de Wet Personenvervoer. Daarnaast is het mijn voornemen op korte termijn ook aanbestedingen voor te bereiden voor een aantal onrendabele treindiensten die zijn aangemeld voor de contractsector.

Met het oog op deze onzekerheden en de risico's die hiermee samenhangen voor de bedrijfsvoering van NS, ben ik bereid de contracten voor de aangemelde onrendabele treindiensten in de tijd te beperken.

Het is mijn voornemen met NSR een meerjarig raamcontract af te sluiten, dat de algemene afspraken rondom de contractering van onrendabele treindiensten beschrijft. Binnen dit meerjarig raamcontract worden specifieke openbare-dienstcontracten overeengekomen voor de betreffende treindiensten. Deze specifieke contracten hebben een looptijd van in beginsel 1 jaar, worden jaarlijks stilzwijgend met eenzelfde periode verlengd en kennen een wederzijdse opzegtermijn van 1 jaar, uiterlijk 12 maanden voor ingang van de nieuwe dienstregeling.

De openbare-dienstcontracten kunnen worden geactualiseerd indien een van beide partijen daartoe aanleiding ziet; het gaat daarbij met name om exogene ontwikkelingen die de kosten/opbrengstenverhouding van betreffende treindienst(en) substantieel beïnvloeden.

Partijen treden hierover uiterlijk 18 maanden voor ingang van een dienstregeling in overleg.

De uitgangspunten die ik in de afgelopen maanden voor de contractsector heb ontwikkeld blijven als leidraad van toepassing. Deze zijn gebaseerd op een beoordeling van de aangemelde treindiensten op

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

doelmatigheid en regionale betekenis. Bovendien is een aantal treindiensten geselecteerd waarmee ik in de komende periode concrete ervaring wil opdoen met aanbesteding, decentralisatie en nieuwe vervoerconcepten.

4. Beoordeling aangemelde treindiensten

De voor de contractsector aangemelde treindiensten zijn door mij bezien op financiële en vervoerkundige doelmatigheid. Bovendien is ook nadrukkelijk rekening gehouden met specifieke regionale omstandigheden en met maatschappelijke en regionaal bestuurlijke inzichten en wensen. Belangrijk uitgangspunt hierbij is de zorg voor het behoud van een maatschappelijk gewenst, betrouwbaar en kwalitatief hoogwaardig net van openbaar vervoerverbindingen.

4.1. Regionale omstandigheden

Ter beoordeling van de regionale omstandigheden heb ik betrokken regionale autoriteiten gevraagd te adviseren. In aansluiting hierop heeft op 22 oktober 1996 bestuurlijk overleg plaatsgehad met IPO, VNG en Kaderwetgebieden. In dit overleg is onder meer gesproken over de visie die door het IPO is ontwikkeld ten aanzien van het regionale openbaar vervoer. Later in deze brief kom ik hierop terug. Het beeld dat naar voren is gekomen is zeer divers, maar over het algemeen wordt voor de korte termijn sterk gehecht aan het behoud van de huidige treindiensten. Een aantal provincies heeft belangstelling voor een experiment waarbij de verantwoordelijkheid en het budget voor het regionaal spoorvervoer wordt gedecentraliseerd.

4.2. Financiële doelmatigheid

De financiële doelmatigheid van een treindienst kan tot uiting worden gebracht in de kostendekkingsgraad. Uitgaande van het treinseriemodel van NSR, varieert deze voor de treindiensten die zijn aangemeld voor de contractsector tussen 16% en 75%, met een gemiddelde van 54%. Een lage kostendekkingsgraad kan aanleiding geven tot het zoeken naar alternatieven voor een bestaande treindienst.

Aangezien de contractsector vooral betrekking heeft op regionaal en stadsgewestelijk spoorvervoer ligt een relatie voor de hand met het stads- en streekvervoer, waarvoor als doelstelling voor het jaar 2004 een gemiddelde kostendekkingsgraad van 50% is geformuleerd. Om deze doelstelling goed te kunnen vergelijken moeten in principe ook de onderhoudsbijdragen voor spoorinfrastructuur worden verdisconteerd. Immers, voor het stads- en streekvervoer vormen in relatie met de definitie zoals deze in het kabinetsstandpunt De Boer is weergegeven, de onderhoudskosten (rail-)infrastructuur een integraal onderdeel van de exploitatie. Uit voorzichtige inschatting van de onderhoudskosten van de spoorinfrastructuur door Railinfrabeheer, blijkt dat wanneer ook deze kosten in de afweging worden betrokken slechts een beperkt aantal treindiensten aan de 50%-norm voldoen. Het thans reeds onverkort toepassen van een dergelijke criterium zou leiden tot gevolgen die ik zowel vervoerkundig als maatschappelijk ongewenst acht.

Vandaar dat ik ten aanzien van de financiële normstelling voor contractering per medio 1998 een soepeler uitgangspunt heb gehanteerd, namelijk een minimale kostendekkingsgraad van 40%, waarbij nochtans geen verdiscontering plaatsheeft van de onderhoudskosten. Hierbij geldt overigens dat deze 40% niet als statisch mag worden geïnterpreteerd. Evenals in het stads- en streekvervoer is voor het spoorvervoer in de

komende jaren een verbetering van de kosten/opbrengstverhouding noodzakelijk en ligt uiteindelijk ook verdiscontering van de onderhoudskosten in de rede.

4.3. Vervoerkundige doelmatigheid

De vervoerkundige doelmatigheid van een treindienst kan in diverse criteria tot uitdrukking worden gebracht. Voor de treindiensten die zijn aangemeld voor de contractsector heb ik met name gekeken naar het aantal reizigers dat gedurende het drukste spitsuur in de drukste spitsrichting wordt vervoerd. Ook is gekeken naar het aantal reizigerskilometers dat in een bepaalde periode per kilometer baanvak wordt gerealiseerd. Het eerste criterium is een maat voor de benodigde vervoerscapaciteit in het drukste uur, terwijl het tweede criterium een maat is voor de «overall»-benutting van een baanvak. Het eerste criterium geeft eveneens inzicht in hoeverre een alternatieve vervoertechniek als de bus een dergelijke vervoervraag ook zou kunnen afwikkelen.

Als minimum norm voor de spits is een aantal van 300 reizigers per uur in de drukste richting gehanteerd.

Op basis van bovenbeschreven benadering komt tot uiting in hoeverre treindiensten adequaat voorzien in de omvang van de vervoervraag. Deze inzichten kunnen aanleiding geven tot het overwegen van alternatieven. Evenals bij het eerder beschreven financiële criterium, zijn ook bij de vervoerkundige criteria ondergrenzen gehanteerd. Indien een treindienst deze grenswaarde onderschrijdt kan dit aanleiding zijn om de bestaande treinbediening te heroverwegen. Overigens geldt ook hierbij dat het vaststellen van een absolute ondergrens waaraan moet worden voldaan met het oog op het gewenste verbeteringen te star zou zijn.

5. Conclusies voor contractering

Bovenbeschreven regionale, vervoerkundige en financiële inzichten zijn vervolgens door mij betrokken op de door NSR ter contractering aangeboden treindiensten. Hierbij zijn de treindiensten die aan alle criteria voldoen ingedeeld in categorie A en zijn de treindiensten die niet voldoen aan een of meerdere criteria, maar waarvoor wel degelijk perspectief op verbetering aanwezig is, ingedeeld in categorie B. Tenslotte bevat categorie C specifieke treindiensten, die niet op basis van vervoerkundige en financiële criteria zijn ingedeeld in categorie A of B, maar waarmee ik reeds op korte termijn concrete ervaring wil opdoen met een alternatieve benaderingswijze.

Ten aanzien van de treindienst Almelo–Mariëenberg ben ik op basis van de vervoerkundige en financiële prestaties en ook de vervoerpotentie tot de conclusie gekomen dat deze dienst niet kan worden gestimuleerd naar een voor spoorvervoer gewenst niveau. Voor deze treindienst ben ik daarom voornemens per medio 1998 een budget te reserveren waarmee in ieder geval een alternatieve busvoorziening kan worden gerealiseerd. Deze middelen worden via de exploitatiebesteding stads-/streekvervoer als herkenbaar budget aan de decentrale overheid beschikbaar gesteld. Uitgaande van 5,2 miljoen reizigerskilometers (hiervan is sprake als alle huidige treinreizigers gebruik gaan maken van de alternatieve busvoorziening), het bijbehorende tarief van f 0,345 (tarief 1997) en een vervoeropbrengst van f 0,8 mln gaat het hierbij om een bijdrage van bijna f 1 miljoen.

De overige 29 treindiensten zijn onderverdeeld in de drie hieronder beschreven categorieën.

5.1. *Categorie A*

Deze categorie bevat de treindiensten waarbij de vervoersomvang, de relatief hoge kostendeckingsgraad, en het (positieve) advies van betrokken regionale overheden in principe aanleiding geeft tot het voor langere tijd continueren van de bestaande treindienst. Het perspectief voor deze treindiensten is dan ook, dat na afloop van het voorgenomen contract met NSR tot medio 1999, opnieuw aanvullende contractering danwel aanbesteding in het kader van de contractsector zal plaatshebben. Het gaat om de navolgende treindiensten.

Alkmaar – Schagen – Den Helder
Alkmaar – Hoorn
Zaandam – Hoorn – Enkhuizen
Haarlem – Uitgeest
Weesp – Lelystad

Gouda – Alphen a/d Rijn
Rotterdam – Hoek van Holland

Zwolle – Emmen
Zwolle – Kampen

Utrecht – Rhenen
Amersfoort – Ede/Wageningen

Geldermalsen – Dordrecht
Nijmegen – Roermond

5.2. *Categorie B*

Deze categorie bevat de treindiensten die gezien de relatief lage kostendeckingsgraad en/of beperkte vervoeromvang die in principe ook bediening door alternatieve modaliteiten mogelijk maakt, strikt genomen niet c.q. niet in ongewijzigde vorm voor contractering in aanmerking komen. Gezien de positieve regionale adviezen en het perspectief dat verbetering mogelijk is, ben ik voornemens toch met NSR een contract voor deze treindiensten overeen te komen. Periodiek zal ik de vervoerkundige en financiële doelmatigheid van deze treindiensten beoordelen. Hiertoe zal met NSR een aanvullend informatieprofiel worden overeengekomen. Met de voorgenomen contractduur kan op jaarbasis worden bezien of aanvullende contractering, aanbesteding danwel een alternatieve modaliteit in de rede ligt. Belangrijk uitgangspunt hierbij is ook de ontwikkeling van de financiële en vervoerkundige doelmatigheid. Het gaat om de volgende treindiensten:

Zwolle – Almelo
Zutphen – Apeldoorn
Zutphen – Hengelo
Hengelo – Oldenzaal

Utrecht – Baarn
Geldermalsen – Tiel – Arnhem
Den Haag CS – Zoetermeerlijn

5.3. *Categorie C*

Deze categorie bevat treindiensten waarmee ik in de komende periode concrete ervaring wil opdoen met aanbesteding. Voor een aantal treindiensten zal dit zo mogelijk worden gecombineerd met de introductie

van een nieuw vervoersconcept en/of een experiment waarbij de beschikbare budgetten worden overgedragen aan betreffende decentrale overheden. Met de aanbesteding van deze treindiensten in de contract-sector wordt een nieuwe stap gezet met de introductie van marktwerking in het spoorvervoer. Het betreft de volgende treindiensten

Maastricht – Kerkrade

Leeuwarden – Harlingen
Leeuwarden – Stavoren

Groningen – Roodeschool
Groningen – Delfzijl
Groningen – Nieuweschans

Arnhem – Zevenaar – Winterswijk
Zutphen – Winterswijk

Voor de twee laatstgenoemde treindiensten geldt dat in eerste instantie zal worden gekeken naar het zogenoemde «IGO+»-plan dat door NSR en de Gelderse Vervoer Maatschappij is voorbereid voor de spoorlijnen Doetinchem – Winterswijk en Zutphen – Winterswijk. Aanbesteding van de treindienst komt in beeld wanneer deze besprekingen met NSR/GVM niet voor 1 januari 1998 tot resultaat leiden. Het plan gaat uit van een halfuurdienst op beide spoorlijnen gedurende de gehele dag met licht treinmaterieel en een verdere integratie van bus en trein. Voorwaarde is wel dat in de komende periode overeenstemming kan worden bereikt over de met het «IGO+»-plan samenhangende discussiepunten, zoals bijvoorbeeld de introductie van een gewijzigd tariefsysteem en benodigde infrastructurele investeringen. Het uiteindelijke perspectief voor deze treindiensten is een open aanbesteding van de exploitatie.

Tenslotte is voor de treindienst

Rotterdam Hofplein – Den Haag CS

op korte termijn een pilot voorzien met de introductie van een «light-rail»-systeem. Deze proef is eerder aangekondigd in het met de Rijksbegroting meegezonden plan «Samen Werken Aan Bereikbaarheid». Een verkenningsstudie en een plan van aanpak voor de pilot zijn onlangs door de stuurgroep Randstadrail voor besluitvorming aangeboden aan de vier betrokken overheden. De pilot heeft een duur van vijf jaar, waarna sprake zal zijn van een open aanbesteding van de exploitatie.

6. Contractering van extra spitsdiensten in het kader van SWAB

Bij brief van 20 november 1996 (25 022, nr. 4) heb ik u geïnformeerd over de contractering van extra spitsvoorzieningen in het kader van de u eerder, als bijlage bij de begroting van mijn Ministerie, aangeboden nota «Samen Werken aan Bereikbaarheid» (SWAB).

Door NSR zijn in dit kader voorstellen gedaan voor de introductie van extra spitsvoorzieningen op het spoornet. Hier kan ten dele al in 1997 mee worden gestart. Na overleg met de betrokken decentrale overheden zijn de volgende extra diensten met ingang van de dienstregeling 1997/1998 bij NSR gecontracteerd.

- uitbreiding treindienst Amsterdam CS – Schiphol van 4 keer per uur naar 6 keer per uur;
- versnelling sneltreindienst Amsterdam CS – Den Haag met 7 minuten;

- 2 keer per uur wordt een aparte stoptrein Leiden Den Haag HS – Rotterdam ingelegd;
- de treindienst Hoorn – Den Haag CS wordt opnieuw geboden;
- de stoptrein Leiden – Den Haag HS – Rotterdam rijdt door naar Rotterdam Lombardijen, waardoor er 4 keer per uur een trein rijdt en stations Blaak, Zuid en Lombardijen vaker worden bediend.

Met de betrokken treindiensten is een bedrag gemoeid van f 10 mln op jaarbasis, hetgeen tot ultimo 2000 een totaal van f 36 mln impliceert. De bedragen komen ten laste van het budget voor spoorvoorzieningen in het kader van SWAB en komen als volgt tot uitbetaling:

1997	1998	1999	2000	
f 6	f 10	f 10	f 10	(* mln)

Met frequentieverhogingen worden de keuzemogelijkheden van de reizigers vergroot en wordt mijns inziens tegemoet gekomen aan bestaande behoeftes op de betreffende filegevoelige corridors.

7. Introductie marktwerking en aanbesteding

Een belangrijk element van het kabinetsstandpunt Wijffels is de introductie van marktwerking in het spoorvervoer. Bij de verzelfstandiging van de NS is hierover in de intentienotitie van het overgangscontract het navolgende vastgelegd. *«Het Nederlandse spoorweginet is in principe vrij toegankelijk voor iedere onderneming die aan de non-discriminatoire toelatingseisen voldoet. (...) Voor de bediening van de binnenlandse vervoersnetten streeft de minister ernaar deze netten gefaseerd non-discriminatoir open te (doen) stellen voor de gebruikers. Hierbij wordt gestreefd naar gelijkwaardige concurrentieverhoudingen op de binnenlandse personenvervoermarkt.»* Een meer specifieke uitwerking zoals dit mij voor het Nederlandse spoorweginet voor ogen staat, wordt uiteengezet in het beleidskader toelating tot het spoorvervoer dat u gelijktijdig met onderhavig beleidsvoornemen is aangeboden.

Ook ten aanzien van de treindiensten die door NSR zijn aangemeld voor de contractsector streef ik naar een geleidelijke introductie van marktwerking. Ik kies hierbij voor concurrentie «om» het spoor, met periodieke aanbesteding en het exclusieve recht om spoorvervoerdiensten aan te bieden zoals omschreven in een contract met de overheid¹. Zoals eerder in dit beleidsvoornemen is aangegeven heb ik het voornemen om in de komende periode een aanbestedingsprocedure te starten voor de treindiensten in categorie C, waarbij sprake zal zijn van concurrentie «om» het spoor. Ook voor de overige treindiensten in de contractsector, is het perspectief dat uiteindelijk een aanbesteding zal worden voorbereid.

Met betrekking tot de aansturing, de bekostiging en het aanbestedingsregime zal ik zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij mijn beleid op het gebied van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer. In het eerder genoemde beleidskader toelating tot het spoor, wordt een aantal algemene uitgangspunten bij het aanbestedingsregime beschreven, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van personeel en materieel.

8. Decentralisatie

8.1. Achtergrond

Reeds vanaf 1993 is de decentralisatie van het regionaal spoorvervoer

¹ Contractering van een treindienst impliceert weliswaar een exclusieve exploitatie van de betreffende treindienst, maar betekent nog niet een monopolie op het gebruik van de infrastructuur. Het kan voorkomen dat over eenzelfde baanvak zowel treinverkeer uit de contractsector (bijv. regionaal vervoer) als uit de niet-contractsector (bijv. lange-afstandsvervoer) wordt afgewikkeld, naast ook nog goederenvervoer.

geregeld aan de orde geweest in besprekingen met de Tweede Kamer, onder andere in het kader van de contractsector, de bestuurlijke vernieuwing en de decentralisatie en regionalisering van verkeers- en vervoertaken. In dit kader denk ik aan het decentraliseren van de opdrachtgeversrol voor te contracteren regionale treindiensten aan provincies en Kaderwetgebieden. Rond eind 1995 is hierover overleg gevoerd met onder andere de spoorvervoerders, de taakorganisaties, regionale overheden, regionale vervoerders, reizigersorganisaties, werkgeversorganisaties en vakbonden. Enkele conclusies naar aanleiding van deze inventarisaties:

- aan de decentralisatie van de regionale infrastructuur en de bijbehorende taken als capaciteitsmanagement, veiligheidsmanagement, verkeersleiding en aanleg, onderhoud en beheer van de infrastructuur zelf, zitten veel meer haken en ogen dan aan de decentralisatie van het vervoer. Een fasering in het decentralisatieproces is daarom gewenst. De decentralisatie van het vervoer is daarbij een eerste stap in een mogelijk verdergaand proces.
- de belangrijkste voordelen van de decentralisatie van het vervoer zijn een betere integratie van het regionaal vervoer (stads, streek- en spoorvervoer), een rationelere afweging van de inzet van de modaliteiten en een betere afstemming met de rest van het regionale verkeers- en ruimtelijke-orderingsbeleid.
- belangrijkste voorwaarden om deze voordelen mogelijk te maken zijn dat exploitatiebijdragen voor de verschillende OV-modaliteiten uitwisselbaar zijn en dat aansturing van de inzet van de modaliteiten bij dezelfde overheidsinstantie komt te liggen.
- eerdergenoemde betrokkenen geven voorkeur aan het uitvoeren van een aantal experimenten voordat in geheel Nederland overgegaan wordt tot decentralisatie van het vervoer.

8.2. Regionaal spoorvervoer

De directe sturingsmogelijkheden van de overheid op het vervoer zelf, zijn met het doorvoeren van de liberalisering van het spoorvervoer beperkt. Voor commercieel vervoer bepaalt de vervoerder zelf de dienstregelingen en de tarieven. Slechts daar waar specifieke contracten met spoorvervoerders worden overeengekomen, bijvoorbeeld in het kader van de contractsector, kunnen directe afspraken worden gemaakt over aspecten zoals het voorzieningenniveau.

De rijksoverheid heeft thans financiële middelen gereserveerd voor het inkopen van onrendabele spoorvoorzieningen die NSR heeft aangeboden voor contractering. In het kader van de nota «Samen Werken aan Bereikbaarheid» worden middelen gereserveerd voor het inkopen van aanvullende spitsvoorzieningen op het spoor. In het geval van decentralisatie zou het dus kunnen gaan om de overdracht van middelen voor regionale treindiensten. In die gevallen wordt in plaats van de rijksoverheid, de decentrale overheid contractpartner voor de betrokken vervoerder.

8.3. Visie decentrale overheden

De discussie met betrekking tot de contractsector spoorvervoer is voor het Interprovinciaal Overleg (IPO) aanleiding geweest om een, door de provincies bestuurlijk gedragen, visie te ontwikkelen op het regionale openbaar vervoer. Hiertoe is door TNO-Inro een ontwerpmethodiek

ontwikkeld voor openbaar-vervoernetwerken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de volgende drie typen: (inter)nationaal, interregionaal en regionaal. Het IPO is van oordeel dat het *totale* regionale openbaar vervoer, ongeacht de vervoertechniek tot de verantwoordelijkheid van één overheid dient te behoren. In beginsel zijn de provincies bereid deze taak op zich te nemen, mits zij daartoe tot goede afspraken met de rijks-overheid kunnen komen. Zij gaan ervan uit dat met het treffen van goede regelingen enkele jaren gemoeid zal zijn. Het IPO is van oordeel dat een onafhankelijke instantie zal moeten zorg dragen voor capaciteits- en veiligheidsmanagement en dat de verantwoordelijkheid voor uitbreiding en instandhouding van spoorinfrastructuur in beginsel bij het rijk zal moeten liggen. Voor wat betreft de bekostiging van het onrendabele regionale spoorvervoer wordt het door het IPO gewenst geacht dat uiteindelijk één systeem voor het totale regionale (en lokale) openbaar vervoer tot stand wordt gebracht. Daarin zullen ook de benodigde middelen voor het regionale spoorvervoer moeten worden opgenomen. Het IPO stelt voor om de totale regie voor regionale openbaar vervoer-*netwerken* bij de provincie te leggen. Hiermee ontstaan in feite exclusieve provinciale concessies. De IPO-visie heeft aantrekkelijke kanten, maar impliceert een ander besturingsregime dan thans aan de orde is en geformuleerd in het kabinetsstandpunt Wijffels, hetgeen als uitgangspunten ten grondslag ligt aan het verzelfstandigingscontract met de N.V. Nederlandse Spoorwegen. Een dergelijk ingrijpend voorstel zal op zijn consequenties moeten worden bezien en zal daarom worden meegenomen bij de eerdergenoemde nadere reflectie over de inrichting van de markt voor spoorvervoer op langere termijn en de vraag welk concurrentieregime hiermee het meest in overeenstemming is. Ik wil hierover in de komende periode ook nader overleggen met de betrokken decentrale overheden. Het spreekt voor zich dat ik hierbij ook de Kaderwetgebieden nadrukkelijk wil betrekken. De Samenwerkende Kaderwetgebieden staan in beginsel positief tegenover decentralisatie van alle daarvoor in aanmerking komende onderdelen van het rijksbeleid naar het regionale niveau. Wel wordt hierbij aangetekend dat er voorafgaande aan de decentralisatie een duidelijk beeld moet zijn van de toereikendheid van het budgettaire kader waarbinnen de taken moeten worden uitgevoerd. Ten aanzien van de bovenbeschreven IPO-visie dient zich voor de Samenwerkende Kaderwetgebieden de vraag aan in hoeverre een dergelijke benadering zich verhoudt met het verzelfstandigings-traject van de Nederlandse Spoorwegen en of er geen onnodige overheids-bemoeienis met marktconform vervoer wordt geïntroduceerd.

8.4. Aanzet tot decentralisatie regionaal spoorvervoer

In het verlengde van het in de vorige paragraaf voorgestelde overleg, wil ik met provincies en Kaderwetgebieden komen tot een uitwerking van nadere voorstellen rondom de decentralisatie spoorvervoer.

Vooruitlopend op deze nadere uitwerking, wil ik middels een experiment met decentralisatie gekoppeld aan aanbesteding van het vervoer, alvast enige ervaring opdoen.

In het afgelopen voorjaar en zomer zijn de mogelijkheden verkend voor één of meer experimenten met de overdracht van de middelen die momenteel beschikbaar zijn voor het inkopen van treindiensten. Drie provincies, Friesland, Groningen en Gelderland, hebben belangstelling getoond voor een dergelijk experiment. Deze provincies zien regionaal spoorvervoer als ruggengraat van het regionaal openbaar vervoers-systeem, willen de rol van het regionaal spoorvervoer versterken en hebben daartoe reeds de mogelijkheden verkend. Onderdelen van de verbeteringen zijn een beter voor- en natransport van het streekvervoer door een betere afstemming van dienstregelingen («feederfunctie»), het

verhogen van de rentabiliteit van het regionaal spoorvervoer en het verhogen van de frequentie van het spoorvervoer. Voor de Achterhoek is een nog verdergaande integratie voorgesteld van spoor- en streekvervoer in het kader van het «IGO+»-plan van NSR en de Gelderse Vervoer Maatschappij.

Op basis van met betrokken provincies gevoerde gesprekken stel ik voor een of meer decentralisatie experimenten uit te voeren, waarbij kan worden gedacht aan:

Leeuwarden – Harlingen
Leeuwarden – Stavoren

Groningen – Roodeschool
Groningen – Delfzijl
Groningen – Nieuweschans – Leer

Arnhem – Zevenaar – Winterswijk
Zutphen – Winterswijk

Het is mijn bedoeling in het kader van dit experiment de voor deze treindiensten beschikbare budgetten, over te dragen aan de betreffende decentrale overheden. Zoals eerder in onderhavig beleidsvoornemen is aangegeven, is aanbesteding van deze treindiensten het uitgangspunt. Voor de twee laatstgenoemde treindiensten geldt dat in eerste instantie zal worden gekeken naar het zogenoemde «IGO+»-plan.

9. Nieuwe stations

De afspraak in het aanvullend overgangscontract van december 1995 dat de stations Almere-Parkwijk, Den Haag-Moerwijk, Amsterdam-Arena, Hillegom, Voorhout, Enschede-Drienerlo en Haarlem-Spaarnwoude – voor zover van toepassing onder het voorbehoud van een positieve aanlegbeschikking – op adequate wijze worden bediend, wordt verlengd voor de voorgenomen contractperiode.

Voor de bediening van nieuwe onrendabele stations zullen in de toekomst separate bedieningscontracten moeten worden afgesloten. Voor 1 juli 1997 zal hiertoe een protocol worden ontwikkeld. Ten behoeve hiervan zal een objectieve grondslag moeten worden bepaald voor de exploitatiekosten en opbrengsten van de bediening van een nieuw station.

10. Contractering bij NSR

De contractering van de treindiensten bij NSR zal gepaard gaan met specifieke afspraken met betrekking tot het voorzieningenniveau, de bekostingsgrondslagen en de bekostigingsmethodiek. Naast een algemeen raamcontract worden voor de onderliggende treindiensten specifieke openbare dienstcontracten afgesloten.

10.1. Voorzieningenniveau/Specificatie vervoersdienst

Het voorzieningenniveau dat wordt gecontracteerd bij NSR zal worden vastgelegd in een totaal aantal plaatskilometers, gerelateerd aan het voorzieningenniveau in de dienstregeling 1997/1998. Deze methode is ook toegepast in het Overgangscontract van juni 1995. Bij deze methode beschikt NSR over voldoende flexibiliteit in haar handelen om tot een verbetering van zowel de financiële als vervoerkundige prestaties te komen, terwijl de overheid voldoende zekerheid heeft over het gecontracteerde voorzieningenniveau.

NSR zal het huidige voorzieningenniveau handhaven, zij het dat sprake is van een beperkte rationaliseringsruimte. Per dienstregelingsjaar gaat het hierbij om maximaal 3% van het aantal plaatskilometers over het totaal van de contractsector; bij een afzonderlijke treindienst is de bijsturingsruimte derhalve groter.

De door NSR ter contractering aangeboden treindiensten kunnen nader worden gespecificeerd in onderliggende treinseries. Een overzicht hiervan is als bijlage bijgevoegd. De contracten die ik voornemens ben met NSR overeen te komen, hebben betrekking op deze specifieke treinseries. Voor diverse treindiensten zal dus een meer omvattende doorgaande verbinding worden gecontracteerd. Dit betekent ook dat bij de toekomstige aanbesteding van treindiensten, alle hierbij behorende treinseries worden betrokken.

10.2. Accountantstoets Treinseriemodel

Eind 1995 is in gezamenlijke opdracht van Verkeer & Waterstaat en NSR door McKinsey & Company de methodiek van rentabiliteitsbepaling onderzocht die NSR hanteert voor haar vervoersvoorzieningen op het niveau van treindiensten. Hiertoe is het zogenoemde Treinseriemodel (TSM) dat de kosten en opbrengsten toerekent aan de verschillende treindiensten onder de loep genomen. Door McKinsey is geconcludeerd dat het TSM voor het gestelde doel een correcte methodiek vormt. Verdere verfijningen zijn weliswaar mogelijk, maar het resultaat per treinserie is hiervoor relatief ongevoelig.

In aanvulling op bovengenoemd onderzoek is in het afgelopen voorjaar door BDO CampsObers Registeraccountants een accountantstoets verricht naar de in het TSM gehanteerde kwantiteiten en bedragen. Gekeken is naar de juistheid en volledigheid van de input-gegevens van het TSM (validiteit, betrouwbaarheid, aansluiting met onderliggende gegevens). Bovendien is ook onderzocht de eventuele beïnvloedbaarheid van de resultaten door bijvoorbeeld een andere boeking of toedeling van kostencategorieën en de maatregelen van interne controle met betrekking tot de aansluiting op het model.

BDO CampsObers heeft geconcludeerd dat ten aanzien van de financiële gegevens het is gewaarborgd dat de input-gegevens van het TSM juist en volledig zijn. Ook is de eventuele beïnvloedbaarheid van de resultaten door bijvoorbeeld een andere boeking/toedeling van kostencategorieën gering. De voornaamste bezwaren betreffen het beheer van het model en de aansluiting van de kwantiteiten. Door BDO is geconcludeerd dat wil het TSM kunnen dienen als basis voor het toekennen van vergoedingen vooral op deze punten verbetering zal moeten worden aangebracht.

De conclusies van BDO CampsObers zijn onderschreven door een tweetal onafhankelijk deskundigen op het terrein van accountancy resp. logistiek management.

Op basis van de bevindingen ben ik met NSR overeengekomen dat op korte termijn invulling zal worden gegeven aan de geconstateerde bezwaren. Concreet betekent dit dat:

1. invulling moet worden gegeven aan de administratieve organisatie rondom het TSM;

2. maatregelen worden genomen waarmee kan worden gewaarborgd dat de in het model opgeslagen rekenregels en verdeelsleutels ongewijzigd blijven¹

3. de aansluiting van kwantiteiten beter controleerbaar wordt gemaakt.

Na aanpassing van het treinseriemodel zal door BDO CampsObers een vervolgonderzoek worden ingesteld naar de doorgevoerde aanpassingen. Een positieve uitslag dit onderzoek is noodzakelijk ter bekrachtiging van de overeenkomst inzake de contractsector.

10.3. *Perspectief bekostigingssystematiek*

Het is mijn voornemen de vergoeding voor de treindiensten in de contractsector tot uitdrukking te laten komen in een systeem van opbrengstgerelateerde prestatiebekostiging. Ook voor de bekostiging van het stads- en streekvervoer geldt een methodiek prestatiebekostiging. Het is mijn streven om zoveel mogelijk een uniforme aansturing en bekostiging van regionaal en stadsgewestelijk openbaar vervoer te realiseren.

10.4. *Feitelijke prijs NSR*

In Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting is voor de contractsector spoorvervoer thans het navolgende budget opgenomen:

1998 ¹	1999	2000	2001
f 20	f 60	f 80	f 80 (* mln)

¹ half jaar

De toename van dit budget in de eerste 3 jaar hangt direct samen met de in het verzelfstandigingscontract overeengekomen geleidelijke afname van de generieke bijdrage (FOR/FIMT) van f 112 mln in 1998 en f 56 mln in 1999 tot 0 in het jaar 2000.

Het totale integrale tekort dat het treinseriemodel toerekent aan de voor de contractsector aangemelde treindiensten, is beduidend hoger dan het in de begroting gereserveerde budget.

Ingegeven vanuit mijn zorg voor het behoud van een maatschappelijk gewenst, betrouwbaar en kwalitatief hoogwaardig net van openbaar vervoerverbindingen, heb ik bij de uitwerking van het beleidsvoornemen het bovenbeschreven budgettair kader niet als bindend gehanteerd. Dit zou een vergaande rationalisatie van de dienstregelingen en/of het (gedeeltelijk) beëindigen van een groot aantal treindiensten met zich meebrengen. Zoals uit dit beleidsvoornemen naar voren komt, kies ik met uitzondering van de treindienst Almelo – Mariënberg, voor de korte termijn voor handhaving van de door NSR aangemelde treindiensten.

Met NS is een contractprijs overeengekomen van f 155 mln op jaarbasis (prijspeil 1997). Ook de bediening van de eerder in paragraaf 9 beschreven 7 stations maakt hiervan onderdeel uit. De contractprijs zal worden verdeeld over twee categorieën, te weten de bediening van eerder beschreven stations en de 29 treindiensten. Naast de bijdrage voor de exploitatie van de 29 treindiensten, is f 1 mln benodigd ter vervanging van de treindienst de Almelo – Mariënberg.

Het totaal bedrag is verdeeld over de 29 aangemelde treindiensten op basis van het aandeel in het exploitatietekort zoals blijkt uit het treinserie-

¹ Het treinseriemodel is dynamisch van karakter. Gewijzigde omstandigheden kunnen aanleiding geven tot aanpassing van beschreven verdeelsleutels. In onderling overleg en na instemming van de Minister van Verkeer en Waterstaat kan tot aanpassing worden besloten. Hiertoe zal een protocol worden ontwikkeld.

model (realisatie 1995)¹. Dit betekent dat bij aanbesteding danwel decentralisatie de bij de betreffende treindiensten behorende budgetten kunnen worden afgezonderd.

De dekking van de extra uitgaven zal plaatsvinden via het Infracfonds.

In de overeenkomst wordt vastgelegd dat NSR periodiek de gegevens verstrekt die voor een juiste beoordeling van de uitvoering van de contracten noodzakelijk is. Door NSR zal jaarlijks een verklaring worden overlegd aan de minister van Verkeer en Waterstaat waaruit blijkt dat de gecontracteerde voorzieningen gedurende het betreffende jaar zijn geboden conform de overeengekomen voorwaarden. Bovendien wordt voor de gecontracteerde treindiensten periodiek gegevens beschikbaar gesteld, waarmee de ontwikkeling van de vervoerprestatie en de kosten/opbrengst-verhouding van de betreffende treindiensten kan worden gevolgd.

11. Tenslotte

Met het thans voorgenomen pakket hoop ik een ontwikkeling in gang te zetten die zal leiden tot een versterking van het regionale en stadsgewestelijk spoorvervoer. Bovendien geldt dat de onzekerheden ten aanzien van de ter contractering aangeboden treindiensten voor de komende periode zoveel mogelijk worden beperkt.

Graag zou ik op korte termijn met u over dit beleidsvoornemen en het beleidskader toelating tot het spoorvervoer van gedachten willen wisselen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

BIJLAGE**Procentuele verdeling contractbijdrage¹**

Alkmaar – Schagen – Den Helder	4,0%
Alkmaar – Hoorn	2,8%
Zaandam – Hoorn – Enkhuizen	6,3%
Haarlem – Uitgeest	2,1%
Weesp – Lelystad	8,8%
Gouda – Alphen a/d Rijn	2,3%
Rotterdam – Msl – Hoek v Holland	4,6%
Zwolle – Emmen	3,2%
Zwolle – Kampen	1,0%
Utrecht – Rhenen	2,9%
Amersfoort – Ede/Wageningen	1,8%
Geldermalsen – Dordrecht	5,0%
Roermond – Nijmegen	6,7%
Zwolle – Almelo	4,3%
Zutphen – Apeldoorn	1,0%
Zutphen – Hengelo	2,3%
Hengelo – Oldenzaal	0,4%
Utrecht – Baarn	2,2%
Geldermalsen – Tiel – Arnhem vp	2,2%
Den Haag CS – Zoetermeerlijn	6,2%
Maastricht – Kerkrade	3,1%
Leeuwarden – Harlingen	1,9%
Leeuwarden – Stavoren	2,4%
Groningen – Roodeschool	3,7%
Groningen – Delfzijl	3,0%
Groningen – Nieuweschan – Leer	4,2%
Arnhem – Zevenaar – Winterswijk	7,1%
Zutphen – Winterswijk	2,7%
Rotterdam Hofplein – Den Haag CS	1,8%
	<u>100%</u>

¹ Exclusief de bediening van de in paragraaf 9 beschreven (7) stations en behoudens afrondingsverschillen.