

Vergaderjaar 1995–1996

**18 986**

**Verhouding Rijksoverheid–NS**

**Nr. 14**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 november 1995

Bijlage X van het contract «Over de wissel tussen markt en overheid», dat is opgesteld in het kader van de verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de staat, vormt het Openbare-dienstcontract overgangsperiode reizigersvervoer. In dit contract is in de artikelen 15 en 16 onder meer bepaald dat partijen nader overeen zullen komen welke gegevens door de NS verschaft zullen worden. In aansluiting daarop is in annex 3 van Bijlage X de volgende passage opgenomen.

*Om het in captive-situaties mogelijk te maken voor beide partijen acceptabele vergoedingen te vragen respectievelijk te betalen, zullen partijen aan een derde partij, waarbij gedacht kan worden aan McKinsey & Company, opdracht geven inzichten te verschaffen in de kostenstructuur van de verschillende soorten vervoerdiensten. Daarbij geldt onder meer als conditie dat:*

*1 het door de derde uit te voeren onderzoek uiterlijk 1 november 1995 dient te zijn voltooid;*

*2 voor 1 januari 1996 de Staat het informatieprofiel heeft vastgesteld, nodig om de overheid in staat te stellen in het licht van het doel van en de inhoud van het door haar te treffen besluit tot verantwoorde besluitvorming te komen.*

Bij deze doe ik U de rapportage van McKinsey & Company toekomen<sup>1</sup>. Met deze brief zal ik mijn overwegingen ten aanzien van de verdere procedure nader toelichten.

Speciale aandacht zal ik geven aan het effect van de te maken afspraken op de beheersbaarheid van het proces, omdat dit mijn voornaamste drijfveer zal zijn bij de totstandkoming van het informatieprofiel en de implementatie.

### **1. Procesgang rond de rapportage**

Verkeer en Waterstaat heeft met NSR een gezamenlijke opdracht verstrekt aan McKinsey & Company om een oordeel te geven over de methodiek van rentabiliteitsbepaling die NSR hanteert tot haar vervoers-

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

voorzieningen op het niveau van treinseries. Dit is een eerste stap om inzicht te verkrijgen in de kostenstructuur.

McKinsey heeft daartoe het Treinseriemodel (TSM) van NSR onder de loep genomen. Dit model wordt door NSR gehanteerd om de kosten en opbrengsten van het bedrijf toe te rekenen aan de verschillende treinseries. Het oordeel van McKinsey, zoals in de bijgesloten rapportage is vermeld, luidt dat het TSM voor het gestelde doel een correcte methodiek vormt. Verdere verfijningen zijn weliswaar mogelijk, maar de bijdrage aan het resultaat per treinserie is hiervoor relatief ongevoelig.

Een nadere verfijning van het model acht ik vooralsnog niet noodzakelijk, daar het produkt van contractering in principe de treinserie is. Naar aanleiding van de rapportage van McKinsey acht ik nog wel een accountantstoets van het TSM wenselijk. Hierbij zal zo nodig gebruik worden gemaakt van externe ondersteuning. De accountantstoets zal betrekking hebben op de in het TSM gehanteerde kwantiteiten en bedragen.

Voorts dienen separaat afspraken te worden gemaakt over (de mate waarin) welke kostenposten acceptabel zijn bij verschillende marktsituaties.

## **2. Overwegingen bij benaderingswijze in vervolgtraject**

Zoals ik al opmerkte wil ik als trefwoord voor mijn benaderingswijze in het algehele vervolgtraject gebruik maken van het begrip beheersbaarheid. Hierbij wil ik onderscheid maken tussen beheersbaarheid qua toekomstbeeld, qua proces en qua financiën.

De uitwerking van de contractsector op alle gebieden, welke in overleg met NSR zal plaatsvinden, dient dan ook te passen binnen deze benaderingswijze.

### **Toekomstvastе beheersbaarheid**

Essentie van het kabinetsstandpunt Wijffels en de uitgewerkte Overeenkomst op Hoofdlijnen betreft het (toekomst)beeld van de scheiding in verantwoordelijkheden tussen NS (exploitatie) en VenW (Infrastructuur en Capaciteitsmanagement) en de introductie van marktwerking. Op het gebied van exploitatie heeft VenW de beschikking over het instrument van de contractsector ter waarborging van een maatschappelijk wenselijk minimum-voorzieningenniveau.

Thans bestaat er geen onderscheid tussen nationaal en regionaal vervoer per spoor. De Minister van VenW is verantwoordelijk voor het zogenaamde interlokaal vervoer per spoor. Ik bezie thans of ik voor de nabije toekomst in het kader van het decentralisatie-beleid de verantwoordelijkheid voor het regionaal vervoer per spoor kan decentraliseren naar provincies c.q. stadsprovincies. Hoe de decentralisatie tot uitvoering kan worden gebracht is afhankelijk van de technische mogelijkheden. Deze worden thans onderzocht via een discussieronde in het veld. Hierbij spelen met name de bekostigingsaspecten, zoals aansluiting bij het bekostigingsmodel voor regionaal busvervoer, een grote rol.

NSR is in de nieuwe verhouding primair verantwoordelijk voor het voorzieningenniveau van het spoorvervoer dat de markt kan dragen. NSR doet al het mogelijke om een optimale mix van kostenreductie en opbrengstenmaximalisatie te realiseren. NSR bepaalt daarmee ook welke treinseries in discussie komen voor de contractsector en het moment waarop dit actueel wordt. Hierbij dienen uiteraard de voorwaarden uit het Openbare-dienstcontract overgangperiode reizigersvervoer te worden gerespecteerd.

De decentralisatiewens betekent voor de korte termijn dat door mij, ook al is het Rijk nog verantwoordelijk voor de contractsector, nadrukkelijk gezocht zal worden naar draagvlak bij de regionale autoriteiten.

### **Procesmatige beheersbaarheid**

De afweging vindt in principe op treinserieniveau plaats.

Een jaarlijks terugkerende afweging waarbij alle treinseries steeds opnieuw ter discussie staan leidt tot grote onzekerheid voor alle betrokkenen én tot bestuurlijke inefficiëntie. Voorts is ook de reiziger in het algemeen gebaat bij stabiliteit. Tenslotte zal vanuit de vervoerder om meerjarige zekerheid worden gevraagd in verband met te plegen investeringen.

Gelet op het voorafgaande ben ik dan ook voornemens om de ter discussie gestelde treinseries in overleg met NSR en de regionale autoriteiten te «categoriseren», namelijk in series waarvoor een alternatief denkbaar is en series waarvoor zulk een alternatief niet in de rede ligt.

#### *a. «captive» categorie*

Voor een deel van de door NSR ter discussie gestelde treinseries is er geen alternatief voorhanden, noch op het spoor, noch met een andere modaliteit. De overheid is waarschijnlijk voorlopig aan NSR als contractpartner gebonden. In deze situatie streef ik naar kostendekkingsgraadverbetering binnen de bedrijfsvoering van NSR door in de contracten een «incentive» in te brengen.

Het ligt in de lijn der verwachting dat de huidige vervoersomvang en/of kostendekkingsgraad van de desbetreffende treinseries in het algemeen hoger zijn dan van de treinseries in de «non-captive» categorie.

De calculatiebasis behorende bij deze categorie van treinseries zal meer integrale elementen bevatten dan in de «non-captive» categorie. Precieze uitwerking is ook hier afhankelijk van de toets door de accountantsdiensten en nader overleg met NSR.

Bij dit pakket past een langere contractduur (± 5 jaar).

#### *b. «non-captive» categorie*

Hieronder wordt het deel van de door NSR ter discussie gestelde treinseries verstaan waar in redelijkheid wel een alternatief denkbaar is. De mogelijkheid wordt onderkend dat vervoersstijging en/of kostendekkingsgraadverbetering kunnen worden gerealiseerd door middel van exploitatie met een andere modaliteit.

De huidige vervoersomvang en/of kostendekkingsgraad van de desbetreffende treinseries zal in het algemeen lager zijn dan van de treinseries in de «captive»-categorie.

Qua verdere behandeling staan twee opties open.

Voor een deel zal het zo zijn dat, anticiperend op aanbesteding, met NSR gedurende de voorbereidingstijd kortlopende (maximaal enkele jaren, gefaseerd en regionaal maatwerk) contracten worden afgesloten.

De calculatiebasis van het contract in de periode tot aanbesteding zal relatief marginaal zijn. Precieze uitwerking is afhankelijk van de toets door de accountantsdiensten en nader overleg van mij met NSR. De plaatselijke concurrentiesituatie speelt bij het bepalen van de contractduur een rol.

In nauwe samenwerking met de regionale autoriteiten worden voor deze treinseries aanbestedingsprocedures vanaf 1996 (al dan niet op het spoor) voorbereid. Er zal daarbij sprake zijn van regionale spreiding.

Voor een ander deel zal het treinseries betreffen waar de vervoersomvang zo gering of de kostendeckingsgraad zo laag is, dat op korte termijn een andere modaliteit wenselijk wordt geacht zonder onmiddellijk gebruik te maken van het aanbestedingsinstrument.

In dat geval zet NSR de dienst niet meer voort. Alleen een tegemoetkoming van andere overheden of bedrijfsleven kan hier wijziging in brengen. Daar waar de dienst niet meer door NSR wordt voortgezet, zal uiteraard een voorziening per bus mogelijk moeten zijn. Ook in dit traject zal van intensief overleg met de regionale autoriteiten en de betrokken vervoerders sprake zijn.

### **Financiële beheersbaarheid**

Nu het toerekeningsmodel van kosten en opbrengsten op treinserie-niveau door McKinsey als correct is beoordeeld, zal aan de Accountantsdiensten, zo nodig met externe ondersteuning, worden gevraagd om een toets ten aanzien van de in het TSM gehanteerde kwantiteiten en bedragen.

Bij de berekeningen wordt uitgegaan van de gemiddelde kostenelementen voor het gehele bedrijf. Daarmee worden de beheerslasten, met name ook voor de accountantscontrole, beperkt.

Voorts dienen separaat afspraken te worden gemaakt over (de mate waarin) welke kostenposten acceptabel zijn bij verschillende marktsituaties. Dit spoor moet resulteren in bij voorkeur één voor zowel VenW als NSR acceptabele calculatiebasis per geschetste categorie. Gemiddeld leiden de diverse calculatiebases naar verwachting tot een redelijk midden.

In het streven naar doelmatigheid binnen de OV-sector, ken ik een grote waarde toe aan het hanteren van het instrument van de aanbesteding. In het kader van het kabinetsstandpunt Brokx heb ik dit beleidsvoornemen reeds voor het stads- en streekvervoer uiteengezet. Zowel de feitelijke situatie qua concurrentie op het spoor als de maatschappelijke gevoeligheid voor bijvoorbeeld de sociale aspecten geven mij aanleiding om voor het spoorvervoer beheerst en gefaseerd met dit instrument om te gaan. Voor wat betreft de contractsector zal ik dit vertalen door in 1996 uitsluitend de voorbereiding van aanbestedingen aan te vangen. Het aantal en de fasering ligt niet vast en is afhankelijk van de ter discussie gestelde treinseries en het draagvlak bij de regionale overheden. Daadwerkelijke aanbesteding zal dus eerst na 1996 kunnen plaatsvinden.

In gevallen waarbij uitsluitend bilateraal contracteren bij NSR mogelijk is, bestaat het risico dat contracteren relatief duur uitvalt door het ontbreken van de tucht van de markt.

In deze situatie acht ik het zinvol om met NSR te overleggen over de inbouw van een taakstellende verlaging van de overheidbijdrage tijdens de contractperiode. Een dergelijke incentive moet NSR er ook financieel toe aanzetten een optimale mix van kostenreductie en opbrengstenmaximalisatie te realiseren. Bij het opstellen van de contracten zal de incentive concreet moeten worden vormgegeven.

### **3. Vormgeving politieke invloed**

De Kamer heeft mij een aantal malen te kennen gegeven de zorg te voelen voor een adequaat niveau van spoorvervoer.

In een eerder stadium heb ik dan ook reeds toegezegd de Kamer in het besluitvormingsproces te willen betrekken. In de «categorie-uitwerking» die ik mij thans voorstel, wil ik de parlementaire betrokkenheid als volgt vormgeven.

Enige maanden na het feitelijk ter discussie stellen van treinseries door NSR zal ik mijn voornemen tot de categorie-indeling van de door NSR ter discussie gestelde treinseries in een beleidsbrief aan de Kamer voorleggen voor goedkeuring.

Gelet op de huidige stand van zaken betekent het voorafgaande dat, indien de Kamer nog dit jaar instemt met de Overeenkomst, U komend voorjaar op deze beleidsbrief kunt rekenen.

Daarmee kan de Kamer tijdig haar oordeel uitspreken over:

- de nadere uitwerking met NSR van de categorieën;
- het resultaat van de accountantstoets;
- de met NSR overeen te komen calculatiebases;
- de indeling van de door NSR ter discussie gestelde treinseries over de diverse categorieën en daarmee;
- de toereikendheid van de beschikbare begrotingsgelden.

In de begroting is voor de jaren 1995–2000 de navolgende reeks voor de contractsector gereserveerd:

1995	1996	1997	1998	1999	2000
0	10	25	40	60	80

Bij de afweging met de beschikbare begrotingsgelden zal zoals gezegd ook aandacht besteed worden aan die treinseries waar de vervoeromvang zo gering is of de kostendekkingsgraad zo laag, dat in principe een andere modaliteit beter of goedkoper is (bij grosso modo gelijk kwaliteitsniveau). Ik vind het onzuiver om ten koste van alles spoorverbindingen overeind te houden, terwijl we in het streekvervoer een kostendekkingsgraad van gemiddeld 50% wensen te realiseren.

Slechts een bijdrage van derden (andere overheden of bedrijfsleven) zou eventueel soelaas kunnen bieden.

Samenvattend kan ik U melden dat wij in lijn met de planning thans onderweg zijn naar de verdere invulling van de contractsector. Voor beide partijen is er sprake van een leertraject.

Ik verzoek U bij het debat in december mijn overwegingen inzake de verdere uitwerking van de contractsector te betrekken en om de rapportage van McKinsey in het licht van die overwegingen te bezien.

Hopend u hiermee voldoende te hebben ingelicht,

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