

Vergaderjaar 2012–2013

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 526

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2013

In antwoord op uw brief van 5 maart 2013, waarin u mij vraagt om een reactie op het artikel «Hogere kosten OV ondanks concurrentie» in het Financieele Dagblad (FD) van 5 maart 2013, bericht ik u het volgende. Het artikel in het FD is gebaseerd op de *discussion paper* «Werkt de markt voor openbaar vervoer» van SEO Economisch Onderzoek (SEO). SEO heeft de *discussion paper* voor eigen rekening en risico opgesteld en gepubliceerd. Ik merk hierbij op dat over de opzet, uitvoering en conclusies vooraf geen contact met mijn departement is geweest.

De *discussion paper* suggereert dat

- de ontwikkeling van de omvang van de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) één-op-één gelijk opgaat met de uitgaven voor de exploitatie van het regionale stads- en streekvervoer;
- de exploitatiekosten veel sterker gestegen zijn dan het aanbod van het openbaar vervoer;
- op de markt van het regionale stads- en streekvervoer onvoldoende concurrentie is en dat er een reëel risico bestaat van monopolievorming.

SEO heeft de *discussion paper* inmiddels ingetrokken en gaat blijkens de bijgevoegde verklaring op hun website «verdiepend onderzoek doen om meer zekerheid te krijgen over de gebruikte cijfers en de gemaakte veronderstellingen, alvorens een nieuwe, aangepaste versie van het Discussion Paper te kunnen presenteren. SEO zal voor het verdiepend onderzoek contact zoeken met deskundigen uit de OV-sector.» Ik heb SEO mijn medewerking toegezegd om zo nodig een nadere toelichting op de cijfers uit de rijksbegroting te geven.

Inmiddels heeft ook het FD op 13 maart 2013 een correctief artikel geplaatst.

Desalniettemin wil ik op een aantal punten met betrekking tot de suggesties uit de *discussion paper* mijn positie en de verantwoordelijkheden van de decentrale overheden in deze verduidelijken.

Decentralisatie

Na een uitgebreid voortraject in de negentiger jaren is de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) tot stand gekomen met als doel te komen tot betere kwaliteit voor de reiziger en hogere efficiency van het openbaar vervoer. In die tijd waren marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit de sleutelbegrippen. Dit heeft ertoe geleid dat de belangrijkste instrumenten uit de Wp2000 gericht zijn op: decentralisatie van bevoegdheden, tariefvrijheid voor concessiepartijen en openbare aanbesteding. Hierdoor is in toenemende mate een biedersmarkt ontstaan waarin private vervoerbedrijven met elkaar concurreren om concessies om het openbaar vervoer te verzorgen. In de wet zijn geen kwantitatieve doelstellingen opgenomen. Dit is de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de concessiepartijen en de vervoerders.

De Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU)

In samenhang met de decentralisatie is in 2005 de Brede Doel Uitkering Verkeer en Vervoer (BDU) ontstaan. Het is een samenvoeging uit voorgaande jaren van de rijksbijdrage voor de exploitatie van het openbaar vervoer en de zogenoemde Gebundelde Doeluitkering (GDU) waarin het rijk een reeks subsidieregelingen voor onder meer (weg) infrastructuur, fietsverkeer en verkeersveiligheid bij elkaar heeft gebracht. De decentrale overheden kunnen het uitgekeerde bedrag van de BDU volledig naar eigen inzicht besteden voor verkeers- en vervoertaken. De decentrale overheden hoeven geen verantwoording af te leggen aan het rijk over de specifieke besteding van de BDU. Wel moeten zij een accountantsverklaring overleggen waaruit blijkt dat de BDU conform de regels besteed is.

Over de ontwikkeling van de BDU door de jaren heen merk ik het volgende op.

De decentrale overheden hebben in de afgelopen jaren nieuwe taken opgepakt of van het rijk overgenomen zoals het toegankelijk maken van de haltes voor mensen met een lichamelijke beperking en de exploitatie van een aantal decentrale spoorlijnen. Ook incidentele rijksbijdragen voor actie- of verbeterprogramma's voor decentraal openbaar vervoer worden via de BDU uitgekeerd, zoals het Actieplan Regionaal Openbaar Vervoer (€ 500 mln in de periode 2010–2020).

Daarnaast heeft het rijk de BDU vanaf 2006 structureel verhoogd, eerst met 2.1% per jaar tot 2008, daarna met 1.1.% per jaar tot en met 2010. Ook hebben prijscompensaties plaatsgevonden.

Gevolg is dat het rijk soms structureel, soms incidenteel middelen aan de BDU heeft toegevoegd. De structurele rijksbijdrage verantwoordt het rijk jaarlijks in de zogenoemde tabel 1 van de BDU, de incidentele rijksbijdragen in tabel 2.

Deze wijze van financiering brengt mee dat het totale bedrag van de BDU van jaar tot jaar fluctueert.

Voor een goed beeld van de ontwikkeling van de exploitatie-uitgaven is naast inzicht in de bovenstaande ontwikkeling van de BDU, ook inzicht nodig in de wijze waarop de verschillende concessies van het stads- en streekvervoer zijn ingericht en hoe inkomsten en uitgaven in de lokale begrotingen worden geregistreerd. Indien de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder ligt, zal de overheidsbijdrage lager zijn dan

wanneer de concessieverlener de opbrengstverantwoordelijkheid bij zichzelf houdt.

Er is dus niet één bron waarin alle uitgaven voor de exploitatie van het regionale stads- en streekvervoer in tijdreeksen zijn gedocumenteerd. Om een goed beeld te krijgen moeten verschillende gegevensbestanden naast elkaar gebruikt worden die door verschillende overheden worden bijgehouden. Dat was in de *discussion paper* van SEO niet gebeurd.

Marktwerving en toezicht

Ook de samenhang tussen (onvoldoende) marktwerving, oplopende kosten en tegenvallende vervoersprestaties zoals in de *discussion paper* werd gesuggereerd, zie ik niet.

Zoals ik hierboven heb aangegeven is het regionale stad- en streekvervoer een biedersmarkt waarin meerdere vervoerbedrijven met elkaar concurreren om concessies. Ik onderschrijf het belang van eerlijke marktverhoudingen en adequaat toezicht.

Op basis van de Mededingingswet houdt de NMa toezicht op de concurrentie in het gehele regionale stads- en streekvervoer door kartels te bestrijden, fusies en overnames te toetsen en misbruik van een economische machtspositie tegen te gaan.

Daarnaast heeft de NMa op basis van de Wet Personenvervoer 2000 bevoegdheden om de marktactiviteiten van gemeentelijke vervoerbedrijven in de G3 in verband met hun beschermde positie te controleren. Het gaat hierbij om bepalingen over onder meer de scheiding van bepaalde marktactiviteiten van de gemeentelijke vervoerbedrijven.

De NMa heeft de markt diverse malen onderzocht in het kader van een fusiecontrole, zoals in 2010 bij de fusie tussen Veolia en Connexxion en in die zaken geconcludeerd dat de gewijzigde marktstructuur voldoende ruimte laat voor concurrentie.

Effecten van marktwerving

In 2010 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer een rapport toegezonden over efficiencygegevens in het regionale stads- en streekvervoer (TK 23 645, nr. 393 en 409). De belangrijkste conclusies zijn:

- bij aanbesteding van OV treden behoorlijke efficiencywinsten op (in termen van kostenbesparingen);
- bij tweede aanbesteding van een concessie vakt de efficiencywinst af;
- in de grote stadsregio's waar het openbaar vervoer (nog) niet is aanbesteed zijn efficiencywinsten zichtbaar die toegroeien naar die van de aanbestede concessies;
- voor de klanttevredenheid maakt het niet uit of het OV is aanbesteed of niet.

Wel wordt in dit rapport gesignaleerd dat de reizigerskilometers in het algemeen achter blijven bij een toenemend aanbod in het openbaar vervoer.

In dit licht hebben decentrale overheden, vervoerders, consumentenorganisaties en mijn departement, de gezamenlijke ambitie om het openbaar vervoer te verbeteren zodat meer mensen er gebruik van gaan maken.

Dit krijgt bijvoorbeeld gestalte in het Manifest «Naar een beter OV voor de reiziger» waartoe reizigersvereniging Rover het initiatief heeft genomen. Belangrijk is dat alle spelers gaan samenwerken over hun (concessie-)grenzen heen en effectiever met de beschikbare middelen omgaan, bijvoorbeeld door het beter benutten en op elkaar afstemmen van bestaande netwerken en van efficiënte bediening van grote reizigersstromen op de hoofdassen van het vervoersysteem.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld