

Advies

Ontwerp BVR benchmark basisbereikbaarheid

Brussel, 16 januari 2020

Adviesvraag: Adviesvraag over ontwerp van besluit tot vaststelling van de regels van de benchmark, vermeld in artikel 34, §1, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid

Adviesvrager: Lydia Peeters - Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Ontvangst adviesvraag: 23 december 2019

Adviestermijn: 30 dagen

Goedkeuring raad: 31 januari 2020

Contactpersoon: Koen De Meyer - kdmeyer@serv.be

Inhoud

Inhoud 3

Inleiding	4
1 Situering	4
2 Inhoud ontwerpbesluit	4
Advies 6	
3 Beleidsproces	6
4 Opmerkingen op het ontwerp BVR	6
5 Suggesties voor het bestek	7
5.1 Consistentie met indicatoren en regio's uit vorige benchmarks	7
5.2 Invulling indicatoren	8
5.3 Context bij interpretatie indicatoren.....	8
5.3.1 Beleidscontext Vlaanderen	8
5.3.2 Ruimtelijke en mobiliteitscontext	10

Inleiding

1 Situering

Op vrijdag 20 december 2020 keurde de Vlaamse Regering het 'ontwerpbesluit tot vaststelling van de regels van de benchmark, vermeld in artikel 34, §1, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid' goed. De MORA werd op maandag 23 december 2019 om advies gevraagd over dit ontwerpbesluit. De adviestermijn bedraagt 30 dagen.

De minister duidt aanvullend in de adviesvraag dat het de bedoeling is om op korte termijn alsnog een betrokkenheid van de MORA te voorzien bij het op te stellen bestek.

De MORA begrijpt dat het de bedoeling is van minister Peeters om het ontwerpbesluit BVR benchmark De Lijn eind januari 2020 te agenderen op de Vlaamse Regering voor de tweede principiële goedkeuring. Vervolgens is het de ambitie om snel het bestek af te ronden zodat de benchmarkstudie kan worden opgeleverd in september of oktober 2020. De Vlaamse Regering kan zo voor eind 2020 beslissen over het interne operatorschap.

Voorafgaandelijk aan het adviesproces werd het ontwerpbesluit en het verdere proces toegelicht door het departement MOW. Ook De Lijn kreeg de gelegenheid om zijn standpunt uiteen te zetten in de MORA Commissie Personenmobiliteit. De Raad wil beiden bedanken voor hun verduidelijkingen.

In dit advies formuleren we enkele reflecties op het ontwerpbesluit en het verdere beleidsproces. Zo geven we enkele suggesties voor de invulling en interpretatie van de indicatoren die kunnen meegenomen worden in het bestek en de benchmarkstudie.

2 Inhoud ontwerpbesluit

Situering

De Lijn is momenteel de interne exploitant van het openbaar personenvervoer in het Vlaams Gewest op basis van een beheersovereenkomst die, na verlenging met een jaar, loopt tot eind 2021.

Het decreet basisbereikbaarheid bepaalt in artikel 34 dat de Vlaamse Regering een interne exploitant kan aanduiden van het kern- en het aanvullend net conform de bepalingen in verordening (EG) nr 1370/2007¹. Het decreet stelt voorop om De Lijn aan te duiden als interne exploitant van het kern- en aanvullend net maar deze keuze wordt afhankelijk gemaakt van een nog uit te voeren benchmark inzake de performantie van De Lijn. Als De Lijn niet voldoet aan de benchmark zal de Vlaamse Regering aan de hand van openbare aanbestedingen een exploitant of exploitanten aanduiden.

Met dit ontwerpbesluit stelt de Vlaamse Regering de regels voor de benchmark vast. De benchmark wordt om de tien jaar uitgevoerd met een tussentijdse evaluatie om de vijf jaar. De benchmark moet een nauwkeurige, objectieve en meetbare evaluatie toelaten van de relatieve

¹ Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en verordening (EEG) nr. 1007/70 van de Raad.

prestaties van De Lijn. De benchmark moet bijdragen aan het antwoord op de vraag of De Lijn efficiënt werkt en tot de verantwoording van de mogelijke aanduiding van De Lijn als interne exploitant.

Korte inhoud ontwerpbesluit

In dit ontwerpbesluit wordt het methodisch afsprakenkader vastgesteld om de benchmark te laten uitvoeren:

- De benchmark gebeurt op basis van een vergelijking met minimum vijf en maximum tien referentiebedrijven uit regio's die qua aanbod en sociaaleconomische en ruimtelijke kenmerken vergelijkbaar zijn met Vlaanderen. Daarnaast worden drie vervoersregio's uit de vorige benchmark – de provincies Zuid-Holland – Noord-Brabant – Limburg, Nordrhein-Westfalen en Schotland – ook vergeleken in de benchmark.
- De benchmark heeft betrekking op vier efficiëntieconcepten: productieve efficiëntie, kostenefficiëntie, allocatieve efficiëntie en dynamische efficiëntie. Tien indicatoren worden naar voor geschoven: eenheidsprijzen, kwaliteit middelen, kostenopbouw, productiviteit, gemiddelde kosten, aanbodkwaliteit, kostendekking, gemiddelde reizigerskost, -tarieven en -subsidie, dienstkwaliteit en publiek nut.
- Voor elk efficiëntieconcept wordt een gedocumenteerde conclusie geformuleerd. De vier conclusies worden verbonden tot een gemotiveerde eindconclusie.

Advies

Het ontwerpbesluit biedt de ruimte om een kwalitatief bestek op te stellen. Daarom formuleert de MORA geen vragen tot wijzigingen van het ontwerpbesluit zodat het bestek snel in de markt kan gezet worden.

In dit advies formuleren we wel reflecties op het ontwerpbesluit die in het verdere beleidsproces kunnen meegenomen worden. Zo geven we enkele suggesties voor de invulling en interpretatie van de indicatoren die kunnen meegenomen worden in het bestek en de benchmarkstudie.

3 Beleidsproces

De keuze om een benchmark inzake de performantie van De Lijn uit te voeren, werd vastgelegd in het decreet basisbereikbaarheid dat op 22 juni 2019 in werking trad. De Raad stelt vast dat er veel tijd is gegaan tot het ontwerpbesluit 'benchmark basisbereikbaarheid' een eerste keer principieel werd goedgekeurd. Daarom vraagt de Raad om het nu snel vooruit te laten gaan met de definitieve goedkeuring van het besluit, het bestek en de benchmarkstudie zodat het snel duidelijk is of De Lijn wordt aangesteld als interne operator van het kern- en aanvullend net.

In Vlaanderen wordt het geregeld stads- en streekvervoer vormgegeven door de Vlaamse Regering en De Lijn. Een groot aantal strategische en tactische activiteiten, zoals het bepalen van beleidsdoelen en tarieven, worden beslist door de Vlaamse Regering. De Lijn is verantwoordelijk voor tactische en operationele activiteiten. De Raad vraagt dat dit onderscheid duidelijk is in de benchmarkstudie zodat een evaluatie van het mobiliteitsbeleid van de Vlaamse Regering en de bedrijfsvoering van De Lijn mogelijk is.

De interpretatie van de benchmarkstudie heeft verstrekende gevolgen voor het geregeld stads- en streekvervoer in Vlaanderen. Om de transparantie en het draagvlak voor de studie te verhogen, adviseert de MORA om een goed samengestelde inhoudelijke stuurgroep op te richten die het aangestelde studiebureau begeleidt bij de interpretatie van de indicatoren. Het is belangrijk dat ook De Lijn en de referentiebedrijven uit de geselecteerde regio's hierover hun reflectie kunnen geven.

De MORA adviseert om een aantal indicatoren uit de benchmark ook op te nemen in de nieuwe beheersovereenkomst en jaarverslagen van De Lijn zodat een aantal evoluties snel kunnen worden opgevolgd. Vandaag bestaan er jaarlijkse internationale benchmarkstudies. De Raad vraagt dat De Lijn de mogelijkheid krijgt om zich daarbij aan te sluiten.

4 Opmerkingen op het ontwerp BVR

De MORA stelt vast dat het ontwerpbesluit met vijf artikels kort is en algemeen werd geformuleerd. De nota aan de Vlaamse Regering biedt slechts een beperkte toelichting bij de artikels. Het ontwerpbesluit kwam tot stand in co-creatie met het adviesbureau Inno-V. Het eindrapport van 30 september 2019 'Benchmarkstudie De Lijn – advies ten aanzien van de aanpak' biedt wel de nodige verduidelijking van de in het ontwerpbesluit opgenomen efficiëntieconcepten en indicatoren. De MORA verwacht een hogere mate van detaillering in een nota aan de Vlaamse Regering. Dit kan meer transparantie bieden voor het verdere beleidsproces en het maatschappelijk debat.

Het ontwerpbesluit biedt de ruimte om een kwalitatief bestek op te stellen. Daarom formuleert de MORA geen vragen tot wijzigingen van het ontwerpbesluit zodat het bestek snel in de markt kan gezet worden.

5 Suggesties voor het bestek

Het ontwerp van besluit geeft ruimte om een kwalitatief bestek op te stellen. In dit hoofdstuk formuleert de Raad een aantal suggesties die de kwaliteit van het bestek verder ten goede kunnen komen.

5.1 Consistentie met indicatoren en regio's uit vorige benchmarks

Voor de Raad is het belangrijk dat er maximale consistentie is met de benchmarkstudies uit 2009 en 2014 zodat vergelijkingen over langere periodes mogelijk zijn. Dit moet een uitgangspunt zijn voor het bestek en impliceert dat de indicatoren en regio's uit de vorige studies ook worden opgenomen in de nieuwe benchmark.

Indicatoren

In de benchmarkstudies uit 2009 en 2014 werden dertien indicatoren gemonitord: overheidsbijdrage voor het openbaar vervoer, eigen inkomsten van het openbaar vervoer, andere investeringen in infrastructuur, dienstverleningskilometers, leeftijd van de voertuigvloot, aantal VTE per dienstverleningskilometer, investeringen in veiligheid, uitgaven voor marketing en communicatie, kostendekkingsgraad, aantal reizigerskilometer per inwoner, bezettingsgraad openbaar vervoer, modal split en klantentevredenheid.

In het eindrapport van Inno-V herkennen we niet alle 13 indicatoren uit de vorige studies. De Raad vraagt om in het bestek op te nemen dat ook alle bovenstaande indicatoren zullen worden gemonitord in de nieuwe benchmarkstudie.

Regio's

Het besluit bepaalt dat een selectie van minimum vijf en maximum tien referentiebedrijven- en regio's zal worden gemaakt op basis van de vergelijkbaarheid van hun aanbod en sociaaleconomische en ruimtelijke kenmerken met Vlaanderen. De studie van Inno-V komt tot een longlist van 21 regio's die voldoen aan deze kenmerken. Ook de referentiebedrijven- en regio's uit de vorige benchmarks beantwoorden aan die criteria: operatoren in Schotland, Verkehrsverbünde in Nordrhein-Westfalen en OV-concessies in de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg.

Het is positief dat de referentiebedrijven- en regio's uit de vorige benchmarks worden meegenomen zodat vergelijkingen over een lange termijn mogelijk zijn. De Raad adviseert om voor die referentiebedrijven- en regio's ook de wijzigingen te duiden die plaatsvonden in het beleid, de bedrijfsvoering en de sociaaleconomische, mobiliteits- en ruimtelijke context. Dit kan interessante informatie opleveren om mee te nemen bij de interpretatie van de indicatoren uit de vorige benchmarks. De Raad vraagt dit op te nemen in het bestek.

5.2 Invulling indicatoren

Het ontwerpbesluit en de nota aan de Vlaamse Regering bieden slechts een beperkte verduidelijking van de vier efficiëntieconcepten en tien indicatoren. Het eindrapport van Inno-V biedt wel de nodige verduidelijking.

Als voorbeeld verwijst de MORA naar artikel drie waarin de negende indicator 'dienstkwaliteit' in het ontwerpbesluit wordt gedefinieerd als 'kwaliteitskenmerken van de dienstverlening aan de reizigers'. Enkel het eindrapport van Inno-V verduidelijkt dat daarmee de klanttevredenheid en reizigerspunctualiteit zullen worden gebenchmarkt. Beide criteria zijn belangrijk om te worden meegenomen in de benchmarkstudie. Dit wordt dan ook best verduidelijkt in het bestek. De MORA adviseert om ook de overige indicatoren te verduidelijken in het bestek conform de bepalingen uit het eindrapport van Inno-V.

Artikel drie duidt de tiende indicator 'publiek nut' als 'de mate waarin het gebruik van het openbaar vervoer en de subsidies en/of dotaties bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen'. De studie van Inno-V verwijst daarvoor o.a. naar de reductie van de uitstoot en sociale inclusie. Conform de monitoring van de milieunormen van de voertuigen, waar Inno-V adviseert om dit te benchmarken onder de tweede indicator 'kwaliteit middelen', adviseert de MORA om ook de toegankelijkheid van voertuigen te benchmarken en dit op te nemen in het bestek. Voor beide criteria gelden vaak minimale eisen die wettelijk zijn vastgelegd. Naast een evaluatie van het beleid kunnen zij ook een indicator zijn voor de prestatie van een vervoersbedrijf.

5.3 Context bij interpretatie indicatoren

Het ontwerpbesluit bepaalt dat de benchmark betrekking heeft op vier efficiëntieconcepten en definieert daarvoor tien indicatoren. De vergelijking moet zowel kwalitatief als kwantitatief worden gedocumenteerd en de conclusies over de vier efficiëntieconcepten moeten worden verbonden tot een gemotiveerde eindconclusie.

Om een eerlijke prestatievergelijking van De Lijn met de andere referentiebedrijven mogelijk te maken, is het belangrijk dat de benchmarkstudie duidelijk aangeeft hoe factoren die eigen zijn aan de Vlaamse (beleids-)context en De Lijn en de referentiebedrijven- en regio's de resultaten per indicator beïnvloeden. Ook zal het belangrijk zijn om te duiden in hoeverre definities van de gebruikte indicatoren, zoals bv. de kostendeckingsgraad, afwijken in bepaalde regio's. Dit moet duidelijk worden opgenomen in het bestek.

In dit hoofdstuk formuleert de Raad een aantal factoren die eigen zijn aan de Vlaamse context waarmee rekening moet gehouden worden bij de interpretatie van de indicatoren.

5.3.1 Beleidscontext Vlaanderen

Vervoersbedrijven in verschillende landen, regio's of steden krijgen niet altijd dezelfde rollen toebedeeld. Het eindrapport van Inno-V onderscheidt drie soorten activiteiten die gerealiseerd moeten worden om openbaarvervoerdiensten aan de reiziger te kunnen aanbieden, ongeacht de wijze waarop het openbaar vervoer is georganiseerd:

- Strategische activiteiten: het bepalen van beleidsdoelen en van de algemene omschrijving van de vereiste dienstverlening (gebied, doelgroepen, intermodaliteit,...). Dit staat ook bekend als de beleidsvoeringsfunctie.

- Tactische activiteiten: het ontwerpen van de diensten (lijnvoering, dienstregeling, etc.), het bepalen van de tarieven, het bepalen van de gewenste kwaliteit van de geplande dienstverlening, etc. Dit staat ook bekend als de ontwikkelingsfunctie.
- Operationele activiteiten: het realiseren van de diensten (rijden, onderhoud), het verzorgen van de verkoop en het geven van informatie over de diensten. Dit staat ook bekend als de uitvoeringsfunctie.

Om te voorkomen dat er ‘appels met peren’ worden vergeleken dient er bij een vergelijking van de prestaties van vervoerbedrijven eerst nauwkeurig in kaart te worden gebracht welke (delen) van bovenstaande functies aan het bedrijf zijn toegewezen en hoe zij mogelijks een impact hebben op de indicatoren. Dit moet duidelijk worden opgenomen in het bestek voor de benchmarkstudie.

In Vlaanderen worden een groot aantal strategische en tactische activiteiten beslist door de Vlaamse Regering. De Lijn is verantwoordelijk voor tactische en operationele activiteiten. De Raad vraagt dat dit onderscheid duidelijk is in de benchmarkstudie zodat zowel een evaluatie van het mobiliteitsbeleid van de Vlaamse Regering als van de bedrijfsvoering van De Lijn mogelijk is.

De Raad vraagt om rekening te houden met onderstaande beleidsmatige factoren bij de interpretatie van de indicatoren en deze verwachting ook duidelijk op te nemen in het bestek voor de benchmarkstudie.

- Het wetgevend kader voor de organisatie van het geregeld stads- en streekvervoer in Vlaanderen is momenteel in volle transitie. Het decreet basisbereikbaarheid is goedgekeurd en treedt binnen twee jaar in werking in de praktijk.
- De voorbije jaren moest De Lijn zich reorganiseren en werden besparingen doorgevoerd op de exploitatiemiddelen. Die context moet worden meegenomen in de vergelijking met referentiebedrijven die deze veranderingen niet moesten doorstaan. Die context kan een invloed hebben op verschillende indicatoren waaronder o.a. klantentevredenheid.
- Uit de vorige benchmarkstudies uit 2009 en 2014 bleek dat de tariefstructuur en de financiering van de doelgroepkortingen een belangrijke weerslag heeft op de kostendekkingsgraad en één van de belangrijkste redenen is waarom de kostendekkingsgraad in Vlaanderen merkelijk onder het niveau van de andere regio's lag. Het beleid inzake doelgroepen en tarieven blijft ook vandaag een externe factor voor De Lijn die wordt bepaald door de Vlaamse Regering. Het is belangrijk dat deze context wordt meegenomen bij de interpretatie van indicatoren zoals de kostendekkingsgraad.
- De gebrekkige doorstroming van het geregeld stads- en streekvervoer is een pijnpunt en een externe factor voor De Lijn met een grote impact op indicatoren als reizigerspunctualiteit, klantentevredenheid, enz. In tegenstelling tot bv. Transport for Londen, die naast organisator van het openbaar vervoer ook wegbeheerder is van het bovengrondse netwerk, is dit in Vlaanderen een verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid en 300 lokale besturen.
- De leeftijd van het voertuigenpark is een indicator die in de beheersovereenkomst wordt bepaald door de Vlaamse Regering.
- De controle van de reizigers gebeurt vandaag door De Lijn via ongeveer 300 controleurs. Dit is een taak die in de geselecteerde referentieregio's mogelijks niet is toegewezen aan de referentiebedrijven zelf.
- Het geregeld stads- en streekvervoer wordt in Vlaanderen uitgevoerd door De Lijn zelf en door prive-exploitanten in opdracht van De Lijn. Tussen beide spelers bestaan ook verschillen waar rekening moet mee gehouden worden.

5.3.2 Ruimtelijke en mobiliteitscontext

Ook een aantal ruimtelijke en mobiliteitskenmerken die eigen zijn aan Vlaanderen kunnen een impact hebben op de resultaten van de indicatoren. De Raad vraagt om rekening te houden met onderstaande factoren bij de interpretatie van de indicatoren. Dit moet ook worden opgenomen in het bestek.

- Vlaanderen kent zowel voor het trein- als het bus en tramvervoer duidelijke piekmomenten aan het begin en einde van een werkdag en ertussen en erna veel minder reizigers. Die piekmomenten bepalen het aantal voertuigen, chauffeurs, enz. Gemiddeld over een dag bekeken, zal dit een impact hebben op de bezettingsgraad, de kostendekkingsgraad enz. Er zijn regio's waar het verschil tussen piek- en dalmomenten minder groot is.
- Het verspreide woonpatroon in Vlaanderen resulteert in een groot aantal haltes op relatief korte afstanden. Dit kan een impact hebben op indicatoren als reizigerspunctualiteit, kostendekkingsgraad, klantentevredenheid enz.
- Vlaanderen kent een stijgend aandeel van de fiets in de modale verdeling. De aantrekkelijkheid van de fiets in Vlaanderen kan mogelijk een factor zijn ten nadele van het openbaar vervoer die in andere referentieregio's niet aanwezig is.